

N° 196

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 février 2004

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, Jacques PELLETIER, Henri de RAINCOURT et Xavier de VILLEPIN actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs,

Par M. Patrice GÉLARD,

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 Hiest, 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, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugéy, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 156 (2003-2004)

Élections et référendums.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 4 février 2004, sous la présidence de M. René Garrec, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, la proposition de loi actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs (n° 156, 2003-2004) présentée par MM Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier, Jacques Pelletier, Henri de Raincourt et Xavier de Villepin.

M. Patrice Gélard, rapporteur, a d'abord rappelé que la loi organique n° 2003-696 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et la loi ordinaire n° 2003-697 portant réforme de l'élection des sénateurs résultaient de la volonté du Sénat de prendre l'initiative de sa réforme et qu'elles tendaient à renforcer sa légitimité, tout en préservant son rôle de représentant des collectivités territoriales reconnu par l'article 24 de la Constitution.

Il a fait observer que ces textes avaient abaissé de neuf ans à six ans la durée du mandat sénatorial, tout en prévoyant le passage du renouvellement du Sénat par tiers à son renouvellement par moitié par la création de deux séries se substituant aux anciennes séries A, B, C, et avaient actualisé la répartition de sièges de sénateurs.

Il a noté que des dispositions transitoires avaient été prévues par ces textes pour permettre la mise en place progressive de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial et du renouvellement du Sénat par moitié entre 2004 et 2013 nécessitant en particulier le « fractionnement » par tirage au sort de l'actuelle série C en deux sections.

Il a ajouté qu'à l'issue de ce tirage au sort, organisé le 1^{er} octobre dernier, les sénateurs du Bas-Rhin à l'Yonne (à l'exception de la Seine-et-Marne) seraient élus en 2004 pour neuf ans contre six ans pour les sénateurs d'Ile-de-France, des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et qu'un tirage au sort spécifique aurait lieu à l'issue de ce renouvellement partiel de 2004 pour les quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France concernés.

Il a rappelé que la série A serait intégralement renouvelée en 2007 pour six ans. Il a précisé que la future série 1, élue en 2010 et composée de l'actuelle série B ainsi que des sièges des sénateurs de l'Ile-de-France, des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon composée de 170 sièges contre 176 sièges pour la future série 2, composée de l'actuelle série A ainsi que des sièges des sénateurs des départements du Bas-Rhin à l'Yonne (à l'exception de la Seine-et-Marne) et élue en 2013.

Il a précisé que la présente proposition de loi était explicitement prévue par l'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 et qu'elle avait pour objet d'actualiser le tableau n° 5 annexé au code électoral fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries à l'issue du tirage au sort précité, afin de détailler explicitement les nouvelles séries, conformément à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Il a ajouté que ce texte « technique » clarifiait en outre certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs, d'une part en mettant fin à des incohérences constatées dans la désignation et le remplacement des délégués, le retrait des listes ou le montant des amendes infligées aux électeurs sénatoriaux n'ayant pas pris part au scrutin et d'autre part, en rationalisant certaines procédures et en facilitant le vote desdits électeurs.

Votre commission des Lois a approuvé l'ensemble de ces dispositions et propose, dans ses conclusions, divers ajustements tendant à :

- faire apparaître l'augmentation du nombre de sénateurs et l'évolution des séries A, B et C pendant la période transitoire, à l'issue des renouvellements partiels de 2004 et 2007 (article 1^{er}) ;

- autoriser le vote par procuration des députés, conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux aux élections sénatoriales, dans les collèges électoraux des départements (article 2) ;

- prévoir la désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants six semaines au moins avant le jour de l'élection des sénateurs (article 3) ;

- supprimer la référence anachronique aux communes « *de la Seine* » dans l'article L. 285 du code électoral relatif aux délégués des conseils municipaux sans créer un nouveau statut dérogatoire pour les délégués des communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (article 5) ;

- conditionner le retrait d'une liste de candidats aux élections sénatoriales se déroulant au scrutin proportionnel avant l'expiration du délai de dépôt des candidatures à l'accord de l'ensemble des membres de la liste, manifesté par leur signature sur une déclaration de retrait (article 8) ;

- améliorer la rédaction du premier alinéa de l'article 9 relatif à l'autorisation du vote électronique au moyen de machines à voter dans les bureaux de vote lors des élections sénatoriales ;

- conférer à nouveau un caractère dissuasif à l'amende sanctionnant les électeurs sénatoriaux qui, sans cause légitime, n'ont pas pris part au scrutin en portant son montant à 100 euros (et 12.110 francs CFP) (article 11) ;

- effectuer les coordinations nécessaires dans le code électoral à la prise en compte de l'élection de deux sénateurs à Mayotte en septembre prochain (article 12) et réparer une omission en appliquant les dispositions pénales de droit commun du régime électoral des sénateurs aux sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna (article 13).

La commission des Lois vous 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° 156 présentée par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier, Jacques Pelletier, Henri de Raincourt et Xavier de Villepin actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'élection des sénateurs.

La date d'examen de ce texte déroge à l'usage républicain selon lequel les règles relatives à une élection ne doivent pas être modifiées moins d'un an avant sa tenue, pour se conformer aux dispositions de l'article 2 de la loi ordinaire n° 2003-697 portant réforme de l'élection des sénateurs du 30 juillet 2003 précisant qu'« *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* ».

Traduisant la volonté du Sénat de prendre l'initiative de sa réforme, dans la logique des conclusions du rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M Daniel Hoeffel, rendues en 2002, la loi organique n° 2003-696 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et la loi ordinaire précitée ont conforté la représentativité du Sénat tout en sauvegardant ses particularités.

Largement acceptée dans son principe, cette réforme d'ensemble du régime électoral des sénateurs abaisse de neuf ans à six ans la durée du mandat sénatorial, instaure la mise en place du renouvellement du Sénat par moitié entre 2004 et 2013, augmente le nombre de sénateurs tout en actualisant leur répartition et étend le mode de scrutin majoritaire à deux tours aux départements où sont élus trois sénateurs.

Dans le cadre des dispositions transitoires prévues pour l'entrée en vigueur de l'abaissement de la durée du mandat et de la mise en place du renouvellement du Sénat par moitié, le « fractionnement » de l'actuelle série C

par tirage au sort en deux sections doit permettre, dès le renouvellement de cette série, en septembre prochain, l'élection pour six ans des sénateurs de l'Ile-de-France, des Antilles, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et le maintien exceptionnel de l'élection pour neuf ans des sénateurs du Bas-Rhin à l'Yonne (sauf la Seine-et-Marne).

Un tirage au sort spécifique aura lieu pour les quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France concernés à l'issue de ce renouvellement.

Le tirage au sort du 1er octobre 2003 a fixé par là-même la composition des futures séries 1 et 2 qui viendront remplacer les actuelles séries A, B et C, à compter de 2010.

La présente proposition de loi a pour objet d'actualiser le tableau n° 5 annexé au code électoral fixant la répartition des sièges de sénateurs afin de tenir compte de ces futures séries. Ce texte « technique » apparaît ainsi nécessaire au regard de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

En outre, elle tend à « toletter » des règles relatives à l'élection des sénateurs, d'une part en remédiant à des incohérences (montant de l'amende infligée aux électeurs sénatoriaux n'ayant pas pris part au scrutin ; désignation et remplacement des délégués des conseils municipaux au collège électoral ; retrait des listes de candidats...) et, d'autre part, en simplifiant certaines procédures de la campagne électorale (réunions électorales) et du vote (vote par procuration ; machines à voter ; liste d'émargement).

La clarification de ces dispositions est bienvenue car elle remédiera à des difficultés pratiques réelles rencontrées par les électeurs et les candidats lors des scrutins passés.

I. LES LOIS DU 30 JUILLET 2003 ONT MIS EN ŒUVRE UNE RÉFORME AMBITIEUSE DU SÉNAT DESTINÉE À RENFORCER SA LÉGITIMITÉ TOUT EN GARANTISSANT SES SPÉCIFICITÉS

A. « LA RÉVOLUTION SILENCIEUSE » DE L'INSTITUTION SÉNATORIALE :

1. Issues de la réflexion des sénateurs sur leur institution, les lois du 30 juillet 2003 confortent les particularités du Sénat qui fondent le bicamérisme français

En prenant l'initiative de la réforme de leur institution, les sénateurs, consolidant les piliers fondamentaux de leur régime électoral, l'ont adapté aux données actuelles de la décentralisation afin de conforter le Sénat, « maison des collectivités territoriales », assemblée de proximité à l'écoute des Françaises et des Français.

« Force est de reconnaître (...) que l'appréciation positive des travaux sénatoriaux est altérée, en quelque sorte « brouillée », par le débat récurrent sur le statut électoral des sénateurs et notamment par les critiques à l'encontre de la durée du mandat sénatorial et de la représentativité du Sénat... »¹. Ce constat préoccupant était celui du groupe de réflexion pluraliste² sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel qui a mené ses travaux de novembre 2001 à juillet 2002 et dont les conclusions ont largement inspiré les lois du 30 juillet 2003.

Déjà en 1976, l'augmentation du nombre de sièges de sénateurs et l'adaptation de leur répartition à l'évolution de la population française résultait d'une réflexion de M. Henri Caillavet et des membres des groupes socialistes et communiste. N'ayant cessé d'adapter et d'améliorer ses règles de fonctionnement, le Sénat a donc pris l'initiative de sa réforme, à travers la proposition de loi organique n° 312 et la proposition de loi ordinaire n° 313, présentées par MM. Christian Poncelet, Josselin de Rohan, Michel Mercier et plusieurs de leurs collègues.

Ces textes, adoptés le 12 juin 2003 par le Sénat en première lecture puis le 7 juillet dernier par l'Assemblée nationale sans modification, constituent une entreprise ambitieuse de rénovation de la Haute Assemblée.

¹ Rapport du groupe précité, p. 6.

² Outre M. Daniel Hoeffel, ce groupe était composé de MM. Jean-Pierre Bel, Robert Bret, René Garrec, Patrice Gérard, Michel Mercier, Jacques Pelletier (titulaires), de Mme Nicole Borvo et de MM Jean Arthuis, Jean-Patrick Courtois, Gérard Delfau, Jean-Claude Peyronnet et Henri de Raincourt (suppléants).

Simultanément, la réforme veille à ne pas faire du Sénat un simple « clone » de l'Assemblée nationale et tend à « renforcer son bonus constitutionnel ».

En effet, si le Sénat, seconde chambre du Parlement, procède comme l'Assemblée nationale, du suffrage universel, représentant avec elle la souveraineté nationale³, l'article 24 de la Constitution lui reconnaît une vocation spécifique de représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France : « *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* ».

Ce faisant, l'équilibre des institutions de la Cinquième République, reposant sur un bicamérisme inégalitaire mais équilibré avec une Assemblée nationale, reflétant les évolutions du corps électoral, « *tempéré* » par un Sénat représentant privilégié des collectivités territoriales, a été conforté.

2. L'abaissement de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs et le rééquilibrage des modes de scrutin

a) L'alignement pertinent de la durée du mandat sénatorial sur celle des mandats locaux et la baisse de l'âge d'éligibilité

Comme sous la Troisième République, le Sénat de la Cinquième République était renouvelé par tiers tous les trois ans, la durée du mandat des sénateurs étant fixée à neuf ans. La Constitution confère une valeur organique à ces caractéristiques.

Faisant l'objet d'une large approbation, appelé de ses vœux par le président du Sénat lors de son discours d'orientation du 16 octobre 2001, l'abaissement de la durée du mandat sénatorial de neuf ans à six ans⁴ a été prévu par la **loi organique du 30 juillet 2003 précitée**.

Cette dernière a aussi fixé le principe du passage d'un renouvellement par tiers à un renouvellement par moitié du Sénat tous les trois ans⁵, comme le préconisait le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, prévoyant en outre les dispositions transitoires nécessaires à la mise en œuvre progressive de la réforme (voir I a). Jusqu'en 2010, à titre transitoire, le Sénat demeure ainsi renouvelable par tiers, les sénateurs étant répartis à cette effet en trois séries A, B et C d'importance approximativement égale.

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

⁴ Article L.O. 275 du code électoral.

⁵ Article L.O. 276 du code électoral.

L'abaissement de neuf ans à six ans de la durée du mandat sénatorial maintient un écart d'un an avec la durée du mandat de député (5 ans).

La réduction de la durée du mandat à six ans et la mise en œuvre du renouvellement du Sénat par moitié tous les trois ans préservent en outre le principe du renouvellement partiel de la Haute Assemblée⁶, facteur incontestable de stabilité du bicamérisme français et garanti par la Constitution.

En outre, l'abaissement à six ans de la durée du mandat sénatorial harmonise celle-ci avec la durée des mandats des élus locaux eux-mêmes électeurs des sénateurs.

L'âge d'éligibilité des sénateurs était fixé à trente-cinq ans avant la réforme (quarante ans sur la Troisième République). En vue de conforter l'ouverture de la Haute assemblée aux jeunes générations, la loi organique du 30 juillet 2003 précitée a baissé de trente-cinq ans à trente ans⁷ l'âge d'éligibilité des sénateurs. Là encore un écart est préservé avec les députés dont l'âge d'éligibilité demeure 23 ans.

b) Le pluralisme renouvelé des modes de scrutin du Sénat

L'une des particularités institutionnelles du Sénat réside dans la coexistence du scrutin majoritaire à deux tours et du scrutin proportionnel, justifiée par l'exigence constitutionnelle d'une représentation équitable de l'ensemble des collectivités territoriales au Sénat.

La loi n° 2000-641 du **10 juillet 2000** avait imposé l'application de la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus (et, par conséquent, celle du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus un ou deux sénateurs), soit 224⁸ sièges au total.

Afin de conjuguer la prise en considération des départements à la plus forte densité démographique, facilitée par le scrutin proportionnel tout en préservant l'indépendance du Sénat et son rôle de garant des intérêts de l'ensemble des collectivités territoriales et des territoires ruraux, favorisés par le scrutin majoritaire, la loi du **30 juillet 2003 a procédé à un rééquilibrage entre les modes de scrutin** du Sénat. Le scrutin majoritaire à deux tours⁹ sera

⁶ Ce principe est inscrit à l'article 25, deuxième alinéa, de la Constitution visant les personnes appelées à assurer, en cas de vacance de siège, « le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent », ainsi qu'à l'article 32 de la Constitution, dont la deuxième phrase rappelle que « le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel. ».

⁷ Article L.O. 296 du code électoral.

⁸ 212 sièges de sénateurs élus dans les départements et les 12 sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

⁹ Article L. 294 du code électoral.

donc, dès septembre 2004, appliqué dans les départements ayant 3 sièges ou moins. Les départements ayant au moins 4 sièges à pourvoir éliront des sénateurs à la représentation proportionnelle¹⁰.

Au total, 166 sièges de sénateurs (environ 48 % des sièges) seront donc attribués au scrutin majoritaire contre 180 à la représentation proportionnelle (environ 52 % des sièges) en 2010.

3. L'adaptation bienvenue du nombre et de la répartition des sièges de sénateurs aux réalités démographiques des collectivités territoriales

a) Le Sénat, reflet de la géographie de la France

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

La vocation spécifique du Sénat conférée par l'article 24 de la Constitution a été confortée par les progrès récents de la décentralisation, qui ont donné de nouvelles prérogatives (droit à l'expérimentation ; droit de pétition et référendums locaux ; transferts de compétences prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours de discussion ; futur projet de loi relatif à l'autonomie financière...) aux collectivités territoriales, dont le statut a été précisé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Consacrant une pratique ancienne, ce texte a prévu l'examen en premier lieu par le Sénat des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et de ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France¹¹.

Les caractéristiques du régime électoral sénatorial permettent au Sénat de représenter les Français établis hors de France (avec 12 sénateurs) et d'être en pratique le reflet et l'émanation de la démocratie locale.

En effet, il convient de rappeler que les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral constitué :

- des députés du département ;
- des conseillers régionaux ;

¹⁰ Article L. 295 du code électoral.

¹¹ Article 39 de la Constitution.

- des conseillers généraux du département ;
- des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.

Conformément à l'article 88-3 de la Constitution, les citoyens de l'Union européenne résidant en France ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales mais « *ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* ». Par conséquent, les conseillers municipaux et membres du Conseil de Paris qui ne sont pas la nationalité française ne peuvent ni être membres à un titre quelconque du collège électoral sénatorial ni participer à ce collège de délégués, de délégués supplémentaires et de suppléants¹².

Le nombre des délégués des conseils municipaux dépend de l'effectif du conseil municipal, lui-même fonction de la population de la commune (voir tableau en annexe 2)¹³.

Dans les communes de moins de 9.000 habitants, le nombre des délégués est inférieur à l'effectif des conseils municipaux (de 1 délégué dans les communes de moins de 500 habitants à 15 délégués).

Dans les communes de 9.000 habitants à 30.000 habitants, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit de leur conseil municipal au collège électoral sénatorial (29 à 39 délégués).

Dans les communes de plus de 30.000 habitants, il en va de même mais les conseils municipaux élisent en outre des délégués supplémentaires, à raison de 1 pour 1.000 habitants en sus de 30.000.

Enfin, les délégués ont des suppléants, amenés à les remplacer en cas d'empêchement lors du scrutin, qui sont désignés au sein du conseil municipal dans les communes de moins de 3.500 habitants. Le nombre de ces suppléants est de trois quand le nombre de titulaires est égal ou inférieur à cinq (moins de 2 500 habitants) et est ensuite augmenté de un par cinq titulaires ou fraction de cinq.

Dans les communes où tous les conseillers municipaux sont électeurs de droit, les conseillers municipaux qui n'ont pas la nationalité française sont remplacés au collège électoral des sénateurs et lors de la désignation des délégués supplémentaires et suppléants par les candidats français venant immédiatement après le dernier candidat élu de la liste sur laquelle ils se sont présentés à l'élection municipale¹⁴.

¹² Voir annexe 1 pour le collège électoral des autres sénateurs.

¹³ Articles L. 283 et suivants du code électoral et annexe 2.

¹⁴ Article LO 286-1 du code électoral.

L'élection des délégués et des suppléants

a. Dans les communes de moins de 3.500 habitants¹⁵

- L'élection des délégués et celle des suppléants se déroulent séparément.
- Le vote a lieu au scrutin secret majoritaire à deux tours. Nul n'est élu délégué ou suppléant au premier tour s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Au second tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de 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. Les adjonctions et les suppressions de noms sont autorisées.
- L'ordre des suppléants est déterminé par le nombre de voix obtenues. En cas d'égalité de suffrages, la préséance appartient au plus âgé.

b. Dans les communes de 3.500 habitants et plus¹⁶

- L'élection des délégués et des suppléants a lieu sur la même liste suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle 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.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000¹⁷, a tracé les principes devant régir la composition du collège électoral sénatorial :

- « *dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République* », le Sénat doit être élu par un « *corps électoral qui est lui même l'émanation de ces collectivités* »¹⁸ ;

- « *ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* » ;

¹⁵ Article L. 288 du code électoral.

¹⁶ Article L.289 du code électoral.

¹⁷ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000- loi relative à l'élection des sénateurs.

¹⁸ Le Conseil constitutionnel avait ainsi estimé que les dispositions d'une loi prévoyant l'élection des délégués d'une commune en fonction de la population communale seule, à raison d'un délégué pour 300 habitants, étaient contraires à la Constitution : le nombre de délégués désignés en dehors du conseil municipal serait passé de 8 % à 30 % du nombre total des électeurs sénatoriaux. La participation des délégués supplémentaires au collège électoral sénatorial doit en effet « *conserver un caractère de correction démographique* ».

- « toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées » ;

- « la représentation des communes doit refléter leur diversité » ;

- « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside ».

La réforme du régime électoral sénatorial n'a pas modifié les règles relatives au collège électoral, dont la présente proposition de loi a pour objet d'améliorer certaines modalités techniques. En revanche, l'alignement de la durée du mandat électoral sénatorial sur celle des mandats locaux et le rééquilibrage des modes de scrutin précités mais surtout, l'actualisation de la répartition des sièges de sénateurs confortent à l'évidence la légitimité du Sénat en tant que représentant constitutionnel des collectivités territoriales.

b) La nécessité d'une réforme de la répartition des sièges de sénateurs avait été relevée par le Conseil constitutionnel

Avant les lois du 30 juillet 2003, l'effectif du Sénat était de 322 sièges, dont 321 effectivement pourvus¹⁹, 304 sénateurs étant élus dans les départements (296 dans les départements métropolitains et 8 dans les départements d'outre-mer)²⁰, 5, dans les collectivités d'outre-mer (Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna disposant respectivement d'un siège) et en Nouvelle-Calédonie (un siège), 12 sénateurs représentant par ailleurs les Français établis hors de France.

Or, le nombre et la répartition des sièges de sénateurs²¹ étaient issus de la réforme de 1976 et ne tenaient pas compte des recensements généraux de la population française établis en 1982, 1990 et 1999, affaiblissant de fait la représentativité du Sénat.

Bien sûr, le principe de l'égalité du suffrage posé par l'article 3 de la Constitution s'il implique que l'élection des députés doit reposer sur « des bases essentiellement démographiques »²² doit être interprété pour le Sénat à

¹⁹ Le siège non pourvu correspondait à l'ancien territoire des Afars et des Issas, devenu République de Djibouti lors de son accession à l'indépendance en 1977 et inoccupé depuis la démission de son titulaire en 1980.

²⁰ Article LO. 274 du code électoral.

²¹ Le nombre de sénateurs élus dans les départements comme dans les collectivités d'outre-mer, ou représentant les Français établis hors de France, est déterminé par une « loi organique relative au Sénat » au sens de l'article 46 de la Constitution. La répartition des sièges des sénateurs représentant les départements relève de la loi ordinaire (article L. 279 du code électoral et tableau n° 6 annexé).

²² Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 – Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

la lumière de son rôle de représentant des collectivités territoriales reconnu par l'article 24 de la Constitution.

Cependant, dans sa décision du 6 juillet 2000²³, confortée par une décision du 20 septembre 2001, le Conseil constitutionnel avait incité le législateur à actualiser la représentation sénatoriale : « *Les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 4 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition du département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation...* ».

c) Le Sénat issu de la réforme reflète fidèlement les réalités démographiques des collectivités territoriales de la République

Les lois du 30 juillet 2003 ont augmenté le nombre des sièges de sénateurs pour actualiser leur répartition²⁴, par l'application de la clé démographique de répartition de 1948²⁵ aux résultats du recensement général de la population de 1999.

En conséquence, la réforme institue 24 sièges de sénateurs supplémentaires (création de 25 nouveaux sièges et suppression du siège de l'ancien sénateur du territoire des Afars et des Issas).

Cette augmentation sera progressive. Ces nouveaux sièges seront pourvus lors du prochain renouvellement des séries auxquelles appartiennent les sénateurs des départements et collectivités concernés par l'actualisation.

Le nombre de sénateurs élus sera de 331 à l'issue du renouvellement partiel de 2004, de 341 en 2007 avant d'être fixé à 346 en 2010.

B. CONFORME AUX EXIGENCES DE LA CONSTITUTION, LA RÉFORME NÉCESSITE DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES, PRÉVUES PAR LES LOIS DU 30 JUILLET 2003, POUR SA MISE EN ŒUVRE

Adoptées en première lecture au Sénat, puis sans modification à l'Assemblée nationale, la proposition de loi organique n° 312 et la proposition de loi n° 313 ont été soumises en Conseil constitutionnel et, pour l'essentiel, reconnues conformes à la Constitution. Certaines modalités de la réforme du régime électoral sont entrées en vigueur, dès le 31 juillet dernier, date de

²³ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 – Loi relative à l'élection des sénateurs.

²⁴ Voir annexe 3.

²⁵ Posée par l'article 5 de la loi du 23 septembre 1948 et implicitement utilisée en 1959, 1966 et 1976, cette clé de répartition attribuait à chaque département un siège jusqu'à 154 000 habitants et, ensuite, un siège par 250 000 habitants ou fraction de 250 000. Le premier seuil a cependant été arrondi à 150 000 habitants en 1976.

publication des lois au Journal officiel alors que d'autres nécessitent des dispositions transitoires.

1. Le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution du dispositif initial des lois du 30 juillet 2003

La loi organique comportant huit articles a été automatiquement soumise au Conseil constitutionnel²⁶, en vertu de l'article 61 de la Constitution. Ses dispositions ont toutes été reconnues conformes à la Constitution. Le Conseil constitutionnel, après avoir souligné l'incidence directe et certaine sur les dépenses du Sénat, « *lesquelles font partie des charges de l'Etat* », de l'augmentation du nombre de sénateurs prévue par le texte a précisé sa jurisprudence sur l'application de l'article 40 de la Constitution, qui rappelle que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Il a rappelé qu'il n'examinait la conformité de la procédure législative aux prescriptions de l'article 40 « *que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant la première assemblée parlementaire qui en a été saisie* » et qu'en l'espèce, la question de la recevabilité financière du texte n'avait été évoquée au Sénat ni au cours de son dépôt, ni au cours de sa discussion. Il a donc indiqué qu'il n'avait pas à soulever l'irrecevabilité financière, qui ne doit pas réserver à une loi d'initiative gouvernementale « *la mise en œuvre des dispositions de l'article 25 de la Constitution en vertu desquelles une loi fixe le nombre des membres de chaque assemblée parlementaire* »²⁷ ni faire obstacle à la détermination par les pouvoirs publics constitutionnels des crédits nécessaires à leur fonctionnement.

Saisi de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs, composée de sept articles, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 7 issu d'un amendement parlementaire comme « *contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage* » relatif au libellé des bulletins de vote et a, en revanche, déclaré le dispositif initial de la réforme du régime électoral sénatorial conforme à la Constitution.

²⁶ Décision n° 2003-476 DC – loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

²⁷ Commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel n° 15, p. 2.

2. L'entrée en vigueur progressive de la réforme du régime électoral sénatorial

a) Les dispositions d'application immédiate

La loi organique du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et la loi du même jour portant réforme de l'élection des sénateurs ont été publiées le 31 juillet 2003 au Journal officiel.

Les dispositions de ces textes relatives à l'abaissement à trente ans de l'âge d'éligibilité des sénateurs, à la suppression du siège du sénateur du territoire des Afars et des Issas, modifiant le tableau n° 6 annexé au code électoral fixant le nombre de sénateurs élus dans les départements ou rééquilibrant la proportion de chaque mode de scrutin aux élections sénatoriales, sont d'application immédiate.

b) La mise en œuvre progressive de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial, du renouvellement du Sénat par moitié et de l'augmentation du nombre de sénateurs

Le principe de l'abaissement de neuf ans à six ans de la durée du mandat sénatorial est institué par l'article L.O. 275 du code électoral modifié par l'article 1^{er} de la loi organique précitée.

En revanche, tout comme l'augmentation du nombre de sénateurs, sa mise en œuvre sera progressive ainsi que celle du renouvellement par moitié du Sénat.

Des dispositions transitoires ont été prévues pour permettre une entrée en vigueur rapide et sereine de la réforme sans pour autant entraîner la réduction des mandats en cours (série C élue en 1995 et renouvelable en 2004, série A élue en 1998 et renouvelable en 2007, série B élue en 2001 et renouvelable en 2010) ou fragiliser le renouvellement équilibré du Sénat.

Ainsi, l'article 2 de la loi organique précitée a prévu que le Sénat sera renouvelable par moitié tous les trois ans, à compter de 2010, les actuelles séries A, B et C laissant place à de nouvelles séries 1 et 2 d'importance approximativement égale.

Pour une application rapide de la réforme, il prévoit également qu'une partie des sénateurs de la série C, renouvelable en septembre 2004, sera alors élue, à titre dérogatoire, pour 9 ans, l'autre étant élue immédiatement pour 6 ans.

Dans ce but, ce même article a scindé la série C en deux sections, la première section étant composée des sièges des sénateurs du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne et la deuxième section étant composée des sièges des sénateurs des départements d'Ile-de-France et des Antilles ainsi que de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Conformément à l'article 2 de la loi organique et à l'article 2 de la loi ordinaire du 30 juillet 2003, lors de la séance publique ouvrant la session parlementaire, un tirage au sort a permis de fixer la durée du mandat des sénateurs des sections de la série C définies par la loi organique précitée.

Ainsi, les sénateurs des élus dans les départements du Bas-Rhin à l'Yonne seront les derniers à bénéficier d'une durée de mandat de neuf ans tandis que les sénateurs des départements de l'Ile-de-France, des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon seront les premiers à être concernés par le mandat de six ans lors du renouvellement partiel de 2004. En 2007, la série A sera intégralement renouvelée pour six ans.

De là, le tirage au sort a permis de définir la future série 1, composée de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C élus dans les départements de l'Ile-de-France, des Antilles, ainsi qu'à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, soit 170 sièges en 2010 (en tenant compte de l'augmentation du nombre de sénateurs) et la future série 2, composée de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs élus dans les départements du Bas-Rhin à l'Yonne, soit 176 sièges en 2013.

Enfin, un dispositif dérogatoire permettra l'application de la réforme aux 4 sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui ne peuvent être distingués que nominativement, faute de circonscription territoriale : c'est à l'issue du renouvellement partiel de 2004 que le Bureau du Sénat fixera par tirage au sort à six ans la durée du mandat de deux des quatre sénateurs concernés et à neuf ans celle des deux autres.

Dispositions transitoires

	Première série		Deuxième série	
	Série B	Moitié C Ile-de-France et outre-mer	Moitié C Bas-Rhin à Yonne (sauf Seine-et-Marne)	Série A
2004		Election (6 ans)	Election (9 ans)	
2005				
2006				
2007 (municipales)				Election (6 ans)
2008				
2009				
2010	Renouvellement total (6 ans)			
2011				
2012				
2013 (municipales)			Renouvellement total (6 ans)	
2014				
2015				
2016	Renouvellement total (6 ans)			
2017				
2018				
2019 (municipales)			Renouvellement total (6 ans)	

II. LA PROPOSITION DE LOI : ACTUALISER LE TABLEAU N° 5 ANNEXÉ AU CODE ÉLECTORAL FIXANT LA RÉPARTITION DES SIÈGES DES SÉNATEURS ENTRE LES SÉRIES ET PROCÉDER À DES AMÉLIORATIONS TECHNIQUES

A. L'ACTUALISATION DU TABLEAU N° 5 ANNEXÉ AU CODE ÉLECTORAL

1. L'effacement transitoire des effectifs des séries par la loi du 30 juillet 2003

Conformément à l'article L.O. 276 du code électoral, le tableau n° 5 annexé au code électoral fixe la répartition de sièges de sénateurs entre les séries.

La réforme retenue par les lois précitées rendait ce tableau caduque qui ne rendait pas compte de la mise en œuvre progressive de l'abaissement, de neuf à six ans, de la durée du mandat sénatorial, de l'instauration du renouvellement par moitié du Sénat et de l'augmentation du nombre de sénateurs entre 2004 et 2013.

Ainsi, tout en tenant compte de la disparition du siège de sénateur de l'ancien territoire des Afars et des Issas et de la substitution de la mention de collectivité d'outre-mer à celle de territoire d'outre-mer, l'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs a donc supprimé les effectifs inscrits dans le tableau n° 5 actuel.

2. A la suite du tirage au sort du 1^{er} octobre 2003 qui a fixé la composition des futures séries 1 et 2, la proposition de loi adapte le tableau n° 5

L'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 a prévu en outre qu'une loi votée avant le renouvellement partiel de 2004 mettrait ce tableau à jour à la suite du découpage des séries 1 et 2 par tirage au sort. La présente proposition de loi tend principalement à répondre à cet objectif. **Elle tend à actualiser le tableau n° 5 annexé au code électoral pour prendre en compte la composition des séries 1 et 2 qui doivent entrer en vigueur entre 2010 et 2013** (article premier).

B. LE TOILETTAGE DE CERTAINES MODALITÉS DE L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

1. Des incohérences supprimées

a) Des anachronismes supprimés

Le présent texte tend à supprimer une référence dépassée aux communes du département de la Seine à l'article L. 285 du code électoral, relatif au nombre de délégués des conseils municipaux dans les communes de plus de 9.000 habitants, et instaurerait un régime spécifique pour les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dont les conseillers municipaux seraient désormais tous délégués de droit aux élections sénatoriales (article 4).

Par ailleurs, il relèverait le montant de l'amende infligée aux membres du collège électoral sénatorial, qui, sans cause légitime, n'ont pas

pris part au scrutin, de 4,5 euros à 20 euros (et de 545 francs CFP à 2.400 francs CFP) (article 11).

b) Le retrait des listes de candidats aux élections sénatoriales se déroulant à la représentation proportionnelle clarifié

Afin d'empêcher tout risque de « manœuvre » d'un colistier dont le retrait unilatéral, au dernier moment, intervient sans l'accord des autres membres de la liste mais risque d'entraîner son retrait, l'article 7 rénovait les règles relatives à la modification et au retrait des listes avant la date limite de leur dépôt : tout changement de leur composition nécessiterait désormais leur retrait puis le dépôt d'une nouvelle déclaration avec la liste actualisée. La déclaration de retrait devrait en outre comporter la signature de la majorité des candidats de la liste.

c) Des modalités de désignation et de remplacement des délégués des conseils municipaux précisées

La proposition de loi aménagerait en premier lieu certaines modalités de désignation des délégués afin de résoudre des difficultés récurrentes pour pourvoir les postes.

L'article 3 tend à modifier l'article L. 284 du code électoral pour prévoir que les délégués des conseils municipaux des communes de moins de 9.000 habitants, là où leur nombre est inférieur à celui des conseillers municipaux, sont élus au sein du conseil municipal.

Simultanément, l'article 5 modifierait l'article L. 286 du code électoral, qui fixe l'élection des suppléants des délégués au sein du conseil municipal des communes de moins de 3.500 habitants : désormais, ces suppléants pourraient être élus parmi les électeurs inscrits de la commune lorsque le nombre de délégués et de suppléants est supérieur à l'effectif du conseil.

En second lieu, la proposition de loi étendrait le système de remplacement d'un député, d'un conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse, ou d'un conseiller général qui est simultanément délégué de droit d'un conseil municipal (communes de 9.000 habitants et plus) aux élus précités délégués de droit du conseil consultatif d'une commune associée (article 6).

2. Des procédures électorales améliorées

a) Des formalités rationalisées

L'article 8 de la présente proposition de loi modifierait l'article L. 306 du code électoral relatif aux réunions électorales des candidats aux élections sénatoriales : celles-ci peuvent être tenues durant les six semaines précédant le scrutin et ne sont pas publiques, réservées aux membres du collège électoral et à leurs suppléants ainsi qu'aux candidats et à leurs remplaçants : cependant, les délégués des conseils municipaux et leurs suppléants ne sont élus que trois semaines avant le scrutin sénatorial. Toute restriction à la participation aux réunions électorales serait donc supprimée.

Par ailleurs, la liste d'émargement, aujourd'hui établie à partir d'une copie du tableau des électeurs sénatoriaux lui-même fixé par le préfet dans les quatre jours suivant leur élection, serait désormais constituée d'une copie de la liste des électeurs du département, dressée quatre jours avant le scrutin sénatorial (article 10).

b) Un vote facilité

Le vote par procuration serait ouvert, en cas d'empêchement, aux conseillers généraux, aux conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et aux députés qui sont membres du collège électoral sénatorial mais n'ont pas de suppléants. Cette possibilité serait strictement encadrée (électeur en situation d'empêchement ; demande écrite...) (article 2).

Le vote électronique, au moyen de machines à voter, dont la mise en place dans les bureaux de vote aux élections législatives et locales est régie par l'article L. 57-1 du code électoral issu de la loi du 10 mai 1969, serait étendu aux élections sénatoriales (article 9).

III. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LE PRINCIPE DE LA PROPOSITION DE LOI ET RENFORCER SA COHÉRENCE

Votre commission des Lois approuve le dispositif de la présente proposition de loi et estime souhaitable de renforcer sa cohérence en reflétant l'évolution de la répartition des sièges de sénateurs à l'issue des renouvellements partiels de 2004 et 2007 dans le tableau n°5 et en y apportant des améliorations techniques. En conséquence, elle vous demande d'adopter ses conclusions comportant treize articles.

A. LA CLARIFICATION DE LA MODIFICATION DE LA RÉPARTITION DES SÉRIES

1. Le maintien transitoire du renouvellement du Sénat par tiers en 2004 et 2007

Conformément à l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, afin de faire apparaître l'évolution des effectifs des séries du Sénat pendant la période transitoire, votre rapporteur vous propose dans ses conclusions, de compléter le texte initial et de faire apparaître la modification du tableau n° 5 annexé du code électoral à la suite des renouvellements partiels de 2004 et 2007 (voir le texte de l'article 1^{er} proposé par la commission).

Cela a été dit à l'issue du renouvellement de la série C en 2004, l'effectif du Sénat sera fixé à 331 sièges. La série A comptera 102 sièges, tout comme la série B (en raison de la suppression du siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas).

La série C (sièges des sénateurs des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, de l'Essonne aux Yvelines, de la Guadeloupe et de la Martinique ainsi que des sièges de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et de quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France) comptera 127 sièges (gain de deux sièges pour le département de Seine-et-Marne, obtention d'un siège supplémentaire pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, du Var, du Vaucluse, du Val d'Oise, des Yvelines, de la Guadeloupe ainsi que de Mayotte).

A l'issue du renouvellement de la série A en 2007 (tableau II), cette dernière comptera 112 sièges (gain d'un siège pour les départements de l'Ain, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, de la Drôme, de l'Eure-et-Loir, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Hérault, de la Guyane ainsi que pour la Polynésie française, les effectifs des séries B et C demeurant inchangés tandis que l'effectif de la Haute Assemblée passera à 341 sièges.

2. La représentation des séries 1 et 2 à compter de 2010

Le renouvellement par moitié du Sénat sera mis en œuvre à compter du renouvellement partiel de 2010 avec l'élection de la série 1 dont la composition retracée par le tableau n° 5 annexé au code électoral, sera la suivante :

170 sièges dont 159 sièges pour les départements, 2 sièges pour Mayotte, 1 siège pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 2 sièges pour la

Nouvelle-Calédonie et 6 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Cette composition tiendra compte de l'augmentation du nombre de sièges de l'ancienne série B, désormais incorporée à la série 1 (un siège supplémentaire pour les départements de l'Isère, du Maine-et-Loire, de l'Oise et de La Réunion ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie).

En 2013, la série 2 comprendra 176 sièges, dont 167 sièges pour les départements, 2 sièges pour la Polynésie française, 1 siège pour Wallis-et-Futuna et 6 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France.

B. COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI PAR DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES

1. Conforter le dispositif de la proposition de loi

a) Préciser certaines mesures de la proposition de loi

A ce titre, au-delà d'une amélioration rédactionnelle au premier alinéa de l'article 9 relatif aux machines à voter, votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions :

- d'autoriser le vote par procuration des députés, des conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux aux élections sénatoriales, en cas d'empêchement, selon une procédure claire et souple (article 2) ;

- de maintenir la suppression de la référence dépassée aux communes « *de la Seine* » à l'article L. 285 du code électoral sans retenir le nouveau statut dérogatoire pour les communes de « *la petite couronne* » proposé par le présent texte (article 5).

b) Renforcer l'efficacité de certaines dispositions

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions :

- en premier lieu, de supprimer le dispositif prévu à l'article 8 initial et de fixer l'élection des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants six semaines avant le jour de l'élection des sénateurs afin de permettre leur participation aux réunions électorales (article 3) ;

- en second lieu, de subordonner le retrait d'une liste de candidats aux élections sénatoriales dans le cadre de la représentation proportionnelle et avant la date limite de dépôt des candidatures au dépôt d'une déclaration de retrait signée par l'ensemble des membres de la liste (article 8) ;

- en troisième lieu, de fixer à 100 euros (et 12.110 francs CFP) le montant de l'amende infligée aux électeurs sénatoriaux qui, sans raison valable, n'ont pas voté, afin de lui rendre un caractère dissuasif face à l'abstention (article 11).

2. Prévoir des mesures de coordination

Tout d'abord, votre commission vous propose dans ses conclusions de prévoir les modifications rédactionnelles nécessaires à la prise en compte de l'élection de deux sénateurs à Mayotte dès septembre prochain dans le code électoral et de supprimer un article du même code devenu inutile (article 12).

Ensuite, par un article 13, votre commission vous propose de combler une lacune de la codification issue de l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer, en prévoyant l'application des dispositions pénales de droit commun à l'élection des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

*

* *

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 premier

(tableau n° 5 annexé au code électoral)

Répartition des sièges de sénateurs entre les séries

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 tirer les conséquences des lois du 30 juillet 2003 qui ont réformé le régime électoral sénatorial.

1. Le droit antérieur

Le principe du renouvellement partiel du Sénat est inscrit depuis 1875 dans le droit parlementaire français, la Troisième République ayant choisi, comme la Cinquième République en 1958, une durée du mandat sénatorial de neuf ans et le renouvellement par tiers de la Haute Assemblée. La Quatrième République avait quant à elle adopté le renouvellement du Conseil de la République par moitié et une durée de mandat de six ans pour ses membres.

Le renouvellement partiel du Sénat est également inscrit dans la Constitution, plus précisément dans son article 25 (deuxième alinéa) visant les personnes appelées à assurer, en cas de vacance de siège, « *le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent* », et dans son article 32, qui rappelle que « *le président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel* ».

L'article L.O. 275 du code électoral actuel indique que « *le Sénat est renouvelable par tiers. A cet effet, les sénateurs sont répartis en trois séries A, B, C, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 5 annexé au présent code* ». La liste du nombre des sénateurs représentant les départements est ainsi découpée entre les trois séries.

Il convient de rappeler à ce titre que le nombre total de sénateurs et leur élection dans une circonscription constituée par le département, la durée

du mandat sénatorial et le renouvellement par tiers du Sénat relèvent d'une loi organique « *relative au Sénat* »²⁸.

La série C, renouvelée en 1995, compte 117 sièges (111 sièges de sénateurs élus dans les départements ; 1 siège pour Mayotte ; 1 siège pour Saint-Pierre-et-Miquelon et 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France).

La série A, renouvelée en 1998, compte 102 sièges (96 sièges de sénateurs élus dans les départements ; 1 siège pour la Polynésie française ; 1 siège pour les îles Wallis-et-Futuna et 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France).

Enfin, la série B, renouvelée en 2001, compte 102 sièges (97 sièges de sénateurs élus dans les départements ; 1 siège pour la Nouvelle-Calédonie ; 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France), le siège inoccupé de l'ancien territoire des Afars et des Issas ayant été supprimé²⁹.

2. Les lois du 30 juillet 2003 instaurent une réforme progressive du régime électoral sénatorial

Les lois du 30 juillet 2003 ont instauré le principe de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial de neuf ans à six ans dès 2004 afin d'harmoniser cette durée avec celle des mandats locaux.

Cette réforme a en outre établi le principe du renouvellement par moitié du Sénat à compter de 2010. Un dispositif prévoyant le renouvellement intégral de la Haute Assemblée pour six ans se serait heurté à un obstacle de nature constitutionnelle. Une loi organique posant l'élection des sénateurs pour six ans dès 2004, sans dispositions transitoires, aurait empêché l'application du renouvellement par tiers de la Haute Assemblée et, par conséquent, menacé son renouvellement équilibré : la série A aurait été renouvelée en 2007, mais deux séries B et C auraient été élues simultanément en 2010.

Enfin, le maintien du renouvellement par tiers, conjugué à l'abaissement de la durée du mandat sénatorial à six ans, aurait impliqué des renouvellements partiels tous les deux ans. Une périodicité sans doute excessive, le renouvellement tous les trois ans conférant déjà au Sénat la fréquence d'élections la plus courte de tous les mandats nationaux.

Le système retenu pose ainsi le remplacement des actuelles séries A, B et C par deux séries 1 et 2, d'importance approximativement

²⁸ « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités » selon l'article 25 de la Constitution.

²⁹ Article 7 de la loi organique du 30 juillet 2003 précitée.

égale, des dispositions transitoires étant fixées pour permettre le passage rapide et serein d'un renouvellement par tiers du Sénat à un renouvellement par moitié.

A cette fin, la loi organique précitée a prévu qu'une partie des sénateurs de l'actuelle série C renouvelable en 2004 sera élue à cette date pour neuf ans, l'autre étant immédiatement élue pour six ans.

Simultanément, l'article 2 de la loi n° 2003-697 a précisé que la **série 1** sera composée des sièges de l'ancienne série B et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat aura été fixée à six ans pour le renouvellement partiel de 2004, la **série 2** étant composée des sièges de l'ancienne série A et des sièges des sénateurs de l'ancienne série C dont la durée du mandat aura été fixée à neuf ans pour ce même renouvellement partiel.

La série C a été scindée en deux sections comprenant d'une part, les sièges des sénateurs de la série C, du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne et d'autre part, les sièges des sénateurs de l'Ile-de-France, des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La loi organique avait également fixé le principe du tirage au sort dans la première semaine d'octobre 2003 par le Bureau du Sénat en séance publique des sièges de la série C dont la durée de mandat sera de neuf ans en 2004.

Ce tirage au sort a effectivement eu lieu le 1^{er} octobre dernier : les sénateurs des départements du Bas-Rhin à l'Yonne (vingt départements), à l'exception de la Seine-et-Marne, seront élus pour neuf ans en 2004, tandis que les sénateurs des départements de l'Ile-de-France et des Antilles (dix départements) ainsi que de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon seront élus pour six ans à la même date.

Afin de permettre l'élection pour neuf ans, à titre transitoire, de deux des quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France renouvelés en 2004 tout en prenant en considération leur spécificité (n'ayant pas de circonscription territoriale, ils ne peuvent être distingués que nominativement), le Bureau du Sénat, à l'issue de ce renouvellement partiel, fixera donc par tirage au sort à six ans la durée du mandat de deux des quatre sénateurs concernés à et neuf ans celle des deux autres³⁰.

Enfin, la réforme du régime électoral sénatorial a actualisé le nombre et la répartition des sénateurs, par une application de la clé de répartition instaurée par la loi n° 48-971 du 23 septembre 1948, implicitement utilisée de 1959 à aujourd'hui, aux résultats du recensement général de 1999.

³⁰ Article 3 de la loi n° 2003-696 précitée.

Cette adaptation de la représentation sénatoriale institue 22 sièges supplémentaires dans 21 départements. Un département passera de 1 à 2 sièges (Guyane), cinq départements passeront de 2 à 3 sièges (Ain ; Drôme ; Eure-et-Loir ; Vaucluse ; Guadeloupe), six départements passeront de 3 à 4 sièges (Hérault ; Maine-et-Loire ; Oise ; Haut-Rhin ; Var ; La Réunion), cinq départements passeront de 4 à 5 sièges (Alpes-Maritimes ; Haute-Garonne ; Isère ; Bas-Rhin ; Val d'Oise), deux départements passeront de 5 à 6 sièges (Gironde et Yvelines) tandis qu'un département passera de 7 à 8 sièges (Bouches-du-Rhône). Un département (Seine-et-Marne) gagnera 2 sièges, passant de 4 à 6 sénateurs.

Il faut ajouter 1 siège supplémentaire pour Mayotte, pour la Nouvelle-Calédonie et pour la Polynésie française, soit 25 sièges supplémentaires effectifs (24 avec la suppression du siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas).

Les nouveaux sièges seront pourvus progressivement, à chaque renouvellement des sénateurs des départements et collectivités concernés par l'actualisation. L'effectif du Sénat sera de 346 sièges en 2010.

En tenant compte de cette augmentation, la série 1, élue en 2010, sera composée de 170 sièges (sièges de l'ancienne série B, des départements de l'Ile-de-France et des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon auxquels s'ajoutent six sénateurs représentant les Français établis hors de France).

La série 2, élue en 2013, sera composée de 176 sièges (sièges de l'ancienne série A, des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne, et de six sénateurs représentant les Français établis hors de France).

3. L'actualisation du tableau n° 5 annexé au code électoral

L'article 2 de la loi du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs a procédé à une **modification provisoire** du tableau n° 5 annexé au code électoral et fixant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries, afin de supprimer le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas, de substituer la catégorie des collectivités d'outre-mer, désormais instaurée par la Constitution à celle de territoires d'outre-mer et surtout de supprimer les effectifs qui y étaient inscrits.

Cet « effacement » des effectifs de chaque série résultait de l'impossibilité de fixer la composition des séries 1 et 2 au moment des débats parlementaires sur la réforme, cette précision étant renvoyée au tirage au sort d'octobre 2003, et de la caducité du tableau alors en vigueur pour refléter la mise en œuvre progressive du renouvellement par moitié du Sénat ainsi que l'adaptation du nombre et de la répartition des sièges de sénateurs.

L'article précité a donc prévu qu' « *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* ».

Le dispositif du présent article a donc pour seul objectif de « mettre à jour » le tableau n° 5 annexé au code électoral afin qu'il détaille la répartition des sièges de sénateurs à compter de 2010, c'est-à-dire au moment de la mise en œuvre du renouvellement par moitié du Sénat.

4. Un texte de conséquence qui répond à l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

A l'issue du renouvellement de la série C en 2004, l'effectif du Sénat sera de 331 sièges. La série A, composée des sièges des sénateurs de l'Ain à l'Indre et de la Guyane, de la Polynésie française, des îles Wallis-et-Futuna renouvelable en 2007, comptera 102 sièges.

La série B, composée des sièges des sénateurs des départements de l'Indre-et-Loire aux Pyrénées Orientales et de La Réunion, ainsi que de la Nouvelle-Calédonie et de 4 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France et renouvelable en 2010, comptera également 102 sièges.

La série C, composée des sièges des sénateurs des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, de l'Essonne aux Yvelines, de la Guadeloupe et de la Martinique ainsi que des sièges de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France, sera constituée de 127 sièges. En effet, un département aura gagné deux sièges (Seine-et-Marne) tandis que sept départements auront obtenu un nouveau siège (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Var, Vaucluse, Guadeloupe, Val d'Oise et Yvelines) tout comme Mayotte.

A l'issue du renouvellement de la série A pour six ans en 2007, l'effectif du Sénat sera de 341 sièges.

La série A comptera désormais 112 sièges, neuf départements gagnant un siège (Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Drôme, Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Guyane) tout comme la Polynésie française. La série B comptera 102 sièges et la série C, 127 sièges.

A l'issue du renouvellement partiel de 2010, l'effectif sera de 346 sièges. La nouvelle série 1, marquant la mise en œuvre effective du renouvellement du Sénat par moitié et composée des sièges de l'ancienne série B, ainsi que des sièges de l'Île-de-France, des Antilles, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, **sera constituée de 170 sièges.**

Quatre départements (Isère ; Maine-et-Loire ; Oise ; La Réunion) ainsi que la Nouvelle-Calédonie auront obtenu un siège supplémentaire au titre de l'actualisation de la représentation sénatoriale de l'ancienne série B.

Le nombre de sièges de sénateurs élus dans les départements sera de 159 sièges, dont 97 sièges représentant les départements de l'Indre-et-Loire aux Pyrénées-Orientales, 6 sièges représentant la Seine-et-Marne et 47 sièges représentant les départements de l'Essonne aux Yvelines, ainsi que 9 sièges représentant les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

La série 1 comportera également 2 sièges représentant Mayotte, 1 siège représentant Saint-Pierre-et-Miquelon, 2 sièges représentant la Nouvelle-Calédonie et 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La nouvelle série 2, élue pour la première fois en 2013, composée des sièges de l'ancienne série A ainsi que des sièges des sénateurs des départements du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne, **sera constituée de 176 sièges**.

Le nombre de sièges de sénateurs élus dans les départements sera de 167, dont 103 sièges de sénateurs représentant les départements de l'Ain à l'Indre, 62 sièges de sénateurs représentant les départements du Bas-Rhin à l'Yonne et 2 sièges de sénateurs représentant la Guyane.

La série 2 comportera également 2 sièges représentant la Polynésie française, 1 siège représentant les îles Wallis-et-Futuna et 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Dans sa décision du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a consacré l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi comme objectif à valeur constitutionnelle. L'effacement provisoire des effectifs inscrits dans le tableau n° 5 annexé au code électoral aurait pu être envisagé jusqu'en 2010, comme dans le dispositif initial de la proposition de loi. **Votre commission a fait un choix différent en prévoyant son actualisation avant le prochain renouvellement partiel**, pour permettre une meilleure lisibilité des dispositions retenues, conforme à cet objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

« Pour que la citoyenneté soit effective, il faut que la personne puisse obtenir la garantie de ses droits. Pour que la garantie de ses droits soit effective, il faut que la loi lui soit accessible. Pour que la loi soit accessible à la personne, il faut qu'elle lui soit intelligible. Ainsi, objectivement, le droit n'a pas de sens si la loi n'est pas intelligible³¹. » **Le respect de l'objectif**

³¹ « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », Anne-Marie Frison-Roche et William Baranès, *Le Dalloz* 2000, p. 23.

d'intelligibilité de la loi est particulièrement important en matière électorale en vue d'assurer la sincérité du scrutin et l'authenticité de la représentation.

Ainsi, dans un souci de clarté, votre commission des Lois vous propose de compléter le système retenu afin de mentionner explicitement dans le tableau précité la répartition des sièges de sénateurs entre les séries pendant la période transitoire (entre 2004 et 2010). En pratique, l'article 1^{er} comprendrait donc trois versions successives du tableau précité qui entreraient chacune respectivement en vigueur à compter des renouvellements partiels de 2004, 2007 et 2010.

Article 2

(art. L. 282-1 du code électoral (nouveau))

Vote par procuration des membres du collège électoral sénatorial

Cet article tend à insérer un article L. 282-1 nouveau dans le code électoral afin d'autoriser le vote par procuration des députés, des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux membres du collège électoral sénatorial.

Cela a été dit, les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé des députés ainsi que des élus locaux ou de leurs représentants (délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués)³². Des collèges électoraux spécifiques procèdent à l'élection des sénateurs des collectivités d'outre-mer et de ceux qui représentent les Français établis hors de France³³.

Le septième dimanche suivant la publication du décret de convocation des électeurs sénatoriaux, et trois semaines au moins après la désignation des délégués, titulaires et suppléants, des conseils municipaux, les électeurs sénatoriaux sont convoqués au chef-lieu du département³⁴ ou du territoire pour élire les sénateurs.

Le vote a lieu sous enveloppes, celles-ci étant mises à la disposition des électeurs dans la salle de vote. Avant l'ouverture du scrutin, le bureau doit constater que le nombre des enveloppes correspond exactement à celui des électeurs inscrits. A son entrée dans la salle de scrutin, après avoir fait constater son identité ou avoir fait la preuve de son droit de vote, l'électeur prend lui-même une enveloppe, se rend isolément dans la partie de la salle aménagée à cet effet et met son bulletin dans l'enveloppe. Dans chaque section de vote, il doit y avoir un **isoloir** pour 300 électeurs inscrits ou par fraction. Les bulletins de vote doivent comporter le nom du ou des candidats et, lorsqu'il y a lieu, ceux de leurs remplaçants. Le président constate alors que

³² Voir annexe n° 2.

³³ Voir annexe n° 1.

³⁴ Articles L. 283, L. 309, L. 311 et L. 313 du code électoral.

l'électeur ne dispose que d'une seule enveloppe avant que ce dernier l'introduise lui-même dans l'urne.

Le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur une copie du tableau des électeurs sénatoriaux certifiée par le préfet formant la liste d'émargement³⁵.

Toutefois, **il est aujourd'hui impossible pour les électeurs sénatoriaux des départements de voter par procuration**. Cette procédure du vote par procuration, dont les origines remontent, pour l'essentiel, en 1946, a été fixée par la loi n°75-1329 du 31 décembre 1975.

Le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution pose le caractère universel, égal et secret du suffrage. En permettant à un électeur empêché ou absent (le mandant) de choisir un autre électeur (le mandataire) pour accomplir à sa place les opérations de vote, le vote par procuration³⁶ constitue une dérogation aux principes du vote personnel (le mandataire votant à la place du mandant, sans compter l'hypothèse où le mandant ne donne aucune consigne de vote) et secret (le mandat confiant son choix électoral au mandataire).

Cependant, le vote par procuration a été autorisé et assoupli depuis à plusieurs reprises en 1975 pour la majorité des élections politiques afin de favoriser l'exercice du droit de vote, fondement de tout système démocratique.

Certes, **aux élections sénatoriales, le vote est obligatoire**, ce qui se traduit par une participation électorale soutenue lors des scrutins. De plus, les délégués des conseils municipaux ont des suppléants qui peuvent voter à leur place en cas d'empêchement. Toutefois, les conseillers généraux, les conseillers régionaux et les députés n'ont pas de remplaçant.

Par ailleurs, la mobilité régulière ou occasionnelle des Français, résultant de nécessités professionnelles ou familiales ou d'un choix de loisirs, est une caractéristique fondamentale de notre époque qui concerne l'ensemble des tranches d'âge et des groupes sociaux et qui doit être prise en compte.

Enfin, il convient de noter que le droit en vigueur reconnaît déjà le droit de voter par procuration aux conseillers municipaux élisant les délégués et leurs suppléants³⁷ et aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger³⁸, électeurs des sénateurs représentant les Français établis hors de France. **L'article L. 448 du code électoral** permet par ailleurs aux députés et membres des assemblées des provinces, aux membres de l'assemblée de la

³⁵ Cette disposition serait modifiée par l'article 10 de la proposition de loi.

³⁶ Les modalités de vote par procuration sont fixées par les articles L. 71 à L. 78 et R. 72 et R. 80 du code électoral.

³⁷ Articles L. 288 et L. 289 du code électoral.

³⁸ Articles 24 à 28 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

Polynésie française et aux membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, absents respectivement du territoire dont ils sont électeurs le jour de l'élection sénatoriale³⁹, de voter par procuration. Il peut être établi jusqu'à deux procurations au nom d'un même mandataire (en raison des difficultés de déplacement des électeurs liées aux distances en particulier).

En vue de faciliter la participation électorale des électeurs sénatoriaux dépourvus de suppléants, **le présent article tend donc à insérer un article L. 282-1 du code électoral pour autoriser le vote par procuration** des députés, des conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux pour l'élection des sénateurs.

Votre commission vous propose un amendement de clarification du dispositif initial : Ainsi, plutôt que d'insérer un nouvel article dans le code électoral, le dispositif proposé modifierait plutôt l'article L. 281 du même code, relatif au droit de vote des députés, conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux au collège électoral sénatorial.

En cas d'empêchement majeur et sur leur demande écrite, ces électeurs pourraient exercer leur droit de vote par procuration. Le mandataire devrait être bien entendu membre du collège électoral sénatorial et ne pourrait disposer de plus d'une procuration. Ce dispositif résoudrait les difficultés réelles de la participation au scrutin des électeurs empêchés de voter.

Il convient de souligner que cette réforme s'inscrit dans une démarche globale tendant à l'assouplissement des modalités du droit de vote par procuration⁴⁰ fondée sur une logique de confiance à l'égard des électeurs.

Dès octobre 2002⁴¹, Patrick Devedjian avait déclaré que le système de vote par procuration n'était pas adapté à la mobilité des individus et qu'il était en revanche « *inéquitable et décourageant* ». Il avait alors annoncé une adaptation du droit en vigueur permettant à un plus grand nombre d'électeurs de voter par procuration et de le faire sur simple déclaration sur l'honneur tout en déchargeant commissariats de police et gendarmeries de l'établissement des procurations et en simplifiant les formulaires de vote.

³⁹ Selon cette procédure, les électeurs précités doivent adresser une demande revêtue de leur signature au représentant de l'Etat qui doit préciser que l'intéressé sera absent du territoire le jour de l'élection. Cette demande est immédiatement enregistrée et la procuration est revêtue de la signature de l'intéressé. Le représentant de l'Etat avise le ou les mandants dont la procuration n'est pas valable et transmet les demandes valables au président du bureau de vote. Mention en est faite simultanément au tableau des électeurs sénatoriaux. La procuration est irrévocable sauf si le mandant se présente personnellement pour participer au scrutin (article R. 282 du code électoral).

⁴⁰ Rapport n° 266 (2002-2003) de notre collègue Bernard Saugey au nom de la commission des Lois.

⁴¹ Réponse à la question orale sans débat n°0004s du 5 juillet 2002 de M. André Trillard, Journal Officiel du Sénat du 23 octobre 2002, page 3021.

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnance dans le cadre de l'article 38 de la Constitution : l'ordonnance du 8 décembre 2003⁴² a ainsi modifié l'article L.71 du code électoral, qui indique désormais que peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration :

a) les électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, il leur est impossible d'être présents dans la commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune ;

b) les électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations de formation, parce qu'ils sont en vacances ou parce qu'ils résident dans une commune différente de celle où ils sont inscrits sur une liste électorale, ils ne sont pas présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;

c) les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions une nouvelle rédaction de l'article 2 de la proposition de loi tendant à autoriser les membres du collège électoral sénatorial précités à voter par procuration selon une procédure claire et souple.

Article 3

(art. L. 283 du code électoral)

Délai de désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants

Votre commission vous propose de compléter le texte de la proposition de loi par un nouvel article 3.

En effet, à l'heure actuelle, alors que l'article L. 306 du code électoral limite aux membres du collège électoral de la circonscription⁴³ et à leurs suppléants ainsi qu'aux candidats et à leurs remplaçants, la participation aux réunions électorales pour l'élection des sénateurs, et que ces dernières peuvent être tenues dans les six semaines précédant l'élection, l'article L. 283 du même code n'impose l'élection de certains électeurs sénatoriaux que trois

⁴² Ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, articles 9 et 10.

⁴³ Pour participer aux réunions électorales, les délégués et suppléants justifient de leur qualité par un certificat du maire de la commune à laquelle ils appartiennent. Cette limitation des participants s'inscrit dans la logique des spécificités de l'élection des sénateurs.

semaines avant l'élection. Il s'agit des délégués des conseils municipaux des communes de moins de 9.000 habitants et de leurs suppléants.

En conséquence, seuls les députés, les conseillers généraux, les conseillers régionaux et les conseillers à l'assemblée de Corse ainsi que les conseillers municipaux des communes de 9.000 habitants ou plus, délégués de droit, peuvent assister aux premières réunions électorales.

L'article 8 initial de la proposition de loi tendait à modifier l'article L. 306 du code électoral afin d'assouplir les règles relatives à la tenue des réunions électorales pour l'élection des sénateurs pour régler cette incohérence.

Il tendait donc à supprimer le deuxième alinéa de l'article L. 306 actuel afin de faire disparaître toute restriction à la participation aux réunions électorales des élections sénatoriales. Toutefois, cette modification risquerait d'entraîner une augmentation difficile à maîtriser des dépenses des candidats aux élections sénatoriales et, ainsi que l'a rappelé notre collègue Jean-Claude Peyronnet lors de l'examen du présent texte par la commission, de perturber les réunions électorales sénatoriales par des enjeux qui leur sont étrangers.

Il est donc apparu préférable à votre commission de mettre en cohérence les délais d'élection des grands électeurs précités et de tenue des réunions électorales en modifiant l'article L. 283 précité pour porter à six semaines le délai en deçà duquel ils doivent être désignés.

En pratique, il est vraisemblable que pour éviter d'avoir à organiser cette désignation à la mi-août (les élections sénatoriales se déroulant fin septembre), celle-ci serait effectuée en juin ou en juillet. Ainsi, avant que ne commence la période des réunions électorales, tous ceux qui peuvent y participer auront été désignés.

Votre commission des Lois vous propose donc dans ses conclusions l'insertion d'un article 3 nouveau consacré à la modification du délai de désignation des délégués des conseils municipaux des communes de moins de 9.000 habitants.

Article 4

(art. L. 284 du code électoral)

Désignation des délégués des communes de moins de 9.000 habitants

Cet article, issu de l'article 3 initial de la proposition de loi, tend à modifier l'article L. 284 du code électoral afin de préciser que, dans les communes de moins de 9.000 habitants, les délégués des conseils municipaux aux élections sénatoriales sont élus en leur sein.

Selon le droit en vigueur, le décret convoquant les électeurs sénatoriaux fixe le jour de désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants. Un intervalle de trois semaines au moins doit séparer cette élection de celle des sénateurs⁴⁴.

Il convient de rappeler que « *nul ne peut être nommé délégué, suppléant ou remplaçant s'il ne jouit de ses droits civils et politiques*⁴⁵ », restriction traditionnelle en droit électoral. **Aujourd'hui, l'article R 132 du code électoral prévoit l'éligibilité des conseillers municipaux et des électeurs inscrits dans la commune.**

Toutefois, les conseillers municipaux et membres du conseil de Paris qui n'ont pas la nationalité française ne peuvent ni être membres à un titre quelconque du collège électoral sénatorial ni participer à l'élection à ce collège de délégués, de délégués supplémentaires et de suppléants⁴⁶, conformément à l'article 88-3 de la Constitution, qui ouvre le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires résidant en France pour les élections municipales tout en leur interdisant certaines fonctions (maires ; adjoints ; électeurs des délégués sénatoriaux ; électeurs des sénateurs).

L'article L. 284 actuel du code électoral précise que les **conseils municipaux élisent, dans les communes de moins de 9.000 habitants** :

- un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres ;
- trois délégués pour les conseils municipaux de quinze membres ;
- cinq délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres ;
- sept délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres ;
- quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres.

Le code électoral prévoit quelques cas spécifiques. Ainsi, si la commune résulte d'une fusion de communes⁴⁷, son conseil municipal est constitué par application des articles L. 2113-6 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales : l'acte de fusion peut prévoir, sous réserve de l'accord préalable des conseils municipaux et jusqu'au prochain renouvellement, que la nouvelle commune est administrée par un conseil où entrent tout ou partie des membres en exercice des anciennes assemblées et, dans tous les cas, le maire et les adjoints de chacune d'entre elles.

⁴⁴ - Article L. 283 du code électoral.

⁴⁵ Article R 132 du code électoral.

⁴⁶ Article L.O. 286-1 du code électoral. Ils sont alors remplacés le jour du scrutin.

⁴⁷ - Voir commentaire de l'article 7.

L'effectif total du conseil ne peut dépasser soixante-neuf membres, sauf dérogation justifiée par l'intégration des maires et adjoints des anciennes communes.

Le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est proportionnel, suivant la règle du plus fort reste, au nombre des électeurs inscrits.

Le nombre de délégués de ce nouveau conseil est égal à celui des anciennes communes avant la fusion. Cette disposition cesse d'être applicable dès le premier renouvellement du conseil municipal suivant la fusion.

Dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale⁴⁸ (en cas de dissolution du conseil municipal, de la démission de tous ses membres, de l'annulation, devenue définitive, de l'élection de tous ses membres ou de l'impossibilité de constituer le conseil municipal), les délégués (et les suppléants éventuels) sont élus par l'ancien conseil convoqué à cet effet par le président de la délégation spéciale.

Le présent article tend à préciser que dans l'ensemble des communes de moins de 9.000 habitants, où le nombre de délégués est inférieur à l'effectif du conseil municipal, les conseils municipaux doivent élire leurs délégués en leur sein. Le dispositif retenu consacrerait une pratique courante.

La légitimité démocratique des délégués ne peut que se trouver confortée par la désignation de membres du conseil municipal pour le représenter au sein du collège électoral sénatorial.

En second lieu, en lien avec les modifications apportées par l'article 5, cette réforme mettrait fin à un état du droit imparfait lors de chaque élection des délégués des conseils municipaux des communes de moins de 3.500 habitants. Dans celles-ci, comme dans les autres communes de moins de 9.000 habitants, les délégués sont aujourd'hui des conseillers municipaux ou des électeurs inscrits dans la commune tandis que leurs suppléants, sont élus obligatoirement au sein du conseil municipal.

Cette règle soulève des difficultés d'application, l'effectif des conseils municipaux, en particulier dans les communes associées, se révélant parfois insuffisant pour pourvoir à la fois les sièges des délégués et de leurs suppléants.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 3 établi par la proposition de loi, désormais numéroté article 4.

⁴⁸ Articles L. 2121-35 et L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales.

Article 5

(art. L. 285 du code électoral)

Mention des communes des départements de la « Petite Couronne »

Le présent article, issu de l'article 4 initial de la proposition de loi, tend à modifier l'article L. 285 du code électoral en vue de supprimer une référence anachronique aux communes « *de la Seine* » et de lui substituer celle des communes « *des Hauts-de-Seine, de la Seine- Saint- Denis et du Val-de- Marne* ».

L'article L. 285 actuel du code électoral rappelle que « *dans les communes de 9.000 habitants et plus, ainsi que dans toutes les communes de la Seine, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit. 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* » (voir annexe 2).

Or, la référence aux communes de la Seine n'a plus lieu d'être. Jusqu'en 1964, la région parisienne, dans sa superficie actuelle, se subdivisait en trois départements, créés par la loi du 4 mars 1790 :

- le département de Paris, rebaptisé en 1795 « *département de la Seine* » ;
- le département de Seine-et-Oise ;
- le département de Seine-et-Marne.

La Seine-et-Marne a conservé son nom et son territoire mais la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 « *portant réorganisation de la région parisienne* » a dessiné une « *grande couronne* », composée de ce département ainsi que des nouveaux départements du Val d'Oise, des Yvelines, de l'Essonne, ainsi qu'une « *petite couronne* » entourant Paris, érigé en département comme en 1795, composée des nouveaux départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Le décret d'application du 25 février 1965 a organisé la mise en place sur trois ans de ces nouvelles collectivités territoriales, effective au 1^{er} janvier 1968.

Aussi, le présent article tend à supprimer cette référence historique qui n'a plus de pertinence pour le droit électoral actuel et à mentionner les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (le département de Paris n'est en revanche pas mentionné), afin de prévoir que les conseillers municipaux des communes de ces départements sont tous délégués de droit au collège électoral sénatorial.

Toutefois, depuis la disparition du département de la Seine, les communes concernées obéissent au droit commun et de facto, la rédaction de l'article 4 aurait donc pour conséquence de leur créer un statut dérogatoire qui ferait de tous les conseillers municipaux des délégués de droit, quelle que soit la population communale.

Une telle réforme ne serait pas justifiée. Par ailleurs, elle modifierait la composition du collège électoral sénatorial des départements précités alors que l'objectif de votre commission est seulement de procéder à une amélioration technique du droit électoral relatif à l'élection des sénateurs lors de l'examen de la présente proposition de loi.

Par conséquent, *votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions une nouvelle rédaction de l'article 4, désormais numéroté article 5, afin de lui donner pour seul objet de supprimer la référence historique aux communes du département de la Seine et ce faisant de confirmer l'application du droit commun à ces communes.*

Article 6

(art. 286 du code électoral)

Désignation des suppléants des délégués dans les communes de moins de 3.500 habitants

Cet article, issu de l'article 5 initial de la proposition de loi, tend à modifier l'article L. 286 du code électoral en vue de permettre, dans les communes de moins de 3.500 habitants, l'élection des suppléants des délégués des conseils municipaux parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune intéressée, lorsque le nombre de délégués et de leurs suppléants est supérieur au nombre des conseillers municipaux.

L'article L. 286 du code électoral actuel indique que « *le nombre de suppléants est de trois quand le nombre de titulaires est égal ou inférieur à cinq (communes de moins de 2.500 habitants). Il est augmenté d'un par cinq délégués ou fraction de cinq »*.

Ainsi, le nombre de suppléants est déterminé par rapport au nombre des délégués titulaires élus dans les communes de moins de 9.000 habitants, des délégués de droit dans les communes de 9.000 à 29.999 habitants, des délégués de droit et des délégués supplémentaires dans les communes de plus de 30.000 habitants.

L'article précité fixe en outre le principe de l'élection des suppléants au sein du conseil municipal des communes de moins de 3.500 habitants, alors même que cette obligation ne s'applique pas à l'élection des délégués. Par conséquent, les conseils municipaux concernés connaissent des difficultés. Le système peut conduire, dans les communes de moins de 3.500 habitants, à des incohérences telles que les conseillers municipaux soient suppléants de

délégués n'appartenant pas au conseil municipal. C'est pourquoi le présent article tend à modifier l'état du droit en prévoyant que lorsque le nombre de délégués du conseil municipal et de leurs suppléants est supérieur au nombre des conseillers municipaux, les suppléants peuvent être élus parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. Cette dérogation limitée est conforme à la jurisprudence du juge constitutionnel.

Il convient en effet de rappeler que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 juillet 2000⁴⁹, avait déclaré contraires à la Constitution un dispositif présenté par le précédent gouvernement et amendé à l'Assemblée nationale qui aurait établi un lien strictement proportionnel entre la population des communes et le nombre de délégués, à raison d'un délégué pour 300 habitants.

Il avait alors souligné qu'il résultait des dispositions de l'article 24 de la Constitution que « *le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales...* ».

De plus, sans remettre en cause le principe de l'élection des suppléants au sein du conseil municipal dans les communes précitées, le système retenu lui apporte un assouplissement bienvenu, facilitant l'effectivité de la procédure.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 5 établi par la proposition de loi, désormais numéroté article 6.

Article 7

(art. L. 287 du code électoral)

Remplacement des délégués de droit des conseils consultatifs des communes associées

Cet article, issu de l'article 6 initial de la proposition de loi, tend à modifier l'article L. 287 du code électoral afin de permettre le remplacement des députés, des conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et des conseillers généraux qui sont par ailleurs délégués de droit en tant que membre du conseil consultatif d'une commune associée.

Le droit en vigueur fixe certaines incompatibilités électorales. *A contrario*, il autorise donc le cumul de certains mandats électoraux. A titre d'exemple, un député peut être également conseiller municipal d'une

⁴⁹ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 – Loi relative à l'élection des sénateurs.

commune d'au moins 3.500 habitants ou conseiller général et conseiller municipal d'une commune de moins de 3.500 habitants.

Ainsi, certains membres de droit du collège électoral sénatorial au titre des dispositions de l'article L. 280 du code électoral pourraient être délégués, élus ou de droit, de leurs conseils municipaux.

L'article L. 287 actuel du code électoral prévoit donc que 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 où ils siègent.

Il prévoit en outre que dans l'hypothèse où l'élu concerné par les mandats précités est délégué de droit d'une commune, en tant que conseiller municipal (communes de 9.000 habitants et plus), « *un remplaçant lui est désigné par le maire sur sa présentation* ».

Ces remplaçants, désignés par le maire en tant que délégués de droit préalablement à l'élection des délégués et de leurs suppléants, doivent être inscrits sur la liste électorale de la commune intéressée. Leur désignation est de droit. Le maire en accuse réception aux députés, aux conseillers régionaux, aux conseillers à l'Assemblée de Corse ou aux conseillers généraux remplacés et notifie les modifications au préfet dans un délai de vingt-quatre heures⁵⁰.

Il convient de noter que l'article L. 282 du code électoral prévoit des dispositions similaires pour les conseillers généraux, les conseillers régionaux et les conseillers à l'Assemblée de Corse⁵¹.

Lors des débats parlementaires sur la loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, l'Assemblée nationale avait proposé la suppression de ce mécanisme de remplacement, qui a finalement été conservé.

Selon notre collègue Paul Girod, alors rapporteur de votre commission des Lois, la commune de 9.000 habitants ou plus aurait ainsi perdu de ce fait un délégué et cette « *minoration de la représentation d'une commune au motif d'un exercice autorisé de plusieurs mandats (aurait été) inacceptable* »⁵². Ce système permet en effet au conseil municipal de conserver la représentation à laquelle il a droit.

⁵⁰ Article R. 134 du code électoral.

⁵¹ « Dans le cas où un conseiller général est député, conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par le président du conseil général.

Dans le cas où un conseiller régional ou un conseiller à l'Assemblée de Corse est député, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par le président du conseil régional ou celui de l'Assemblée de Corse » - article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵² Rapport n° 260, 1999-2000, sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

Le présent article étendrait le dispositif de remplacement de l'article L. 287 du code électoral aux députés, conseillers régionaux, conseillers à l'Assemblée de Corse ou conseillers généraux qui sont également membres du conseil consultatif d'une commune associée.

Dans l'hypothèse spécifique où une fusion de communes amène la création de communes associées⁵³, celles-ci conservent leur nom et une représentation propre : elles bénéficient d'un nombre de délégués égal à celui dont elles auraient disposé en l'absence de fusion. Ces délégués sont désignés par le conseil municipal de la commune issue de la fusion parmi les conseillers municipaux élus dans la section électorale correspondante ou parmi les électeurs de cette section (communes de 100.000 habitants ou moins).

Les communes associées issues d'une fusion comptant plus de 100.000 habitants doivent avoir un conseil consultatif. Le nombre de membres de ce conseil consultatif, présidé par le maire délégué de la commune, est déterminé selon les mêmes critères de population que ceux prévus pour la composition des conseils municipaux⁵⁴. Elu à la même date que le conseil municipal de la commune, le conseil consultatif est élu dans les mêmes conditions et selon le même mode de scrutin que ceux applicables à l'élection du conseil municipal d'une commune de même importance que la commune associée. Toutefois, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal qui suit la fusion, le conseil consultatif est composé de plein droit des conseillers municipaux en exercice au moment de la fusion de la commune associée⁵⁵.

Lorsqu'il existe un conseil facultatif, les délégués de la commune associée sont désignés en son sein. Et lorsque le nombre de délégués de la commune associée est supérieur à l'effectif du conseil consultatif, les membres de ce dernier sont délégués de droit, les autres délégués étant élus parmi les électeurs de la commune associée⁵⁶.

Ainsi la représentation de la ou les communes associées s'ajoute à celle de la nouvelle commune issue de la fusion.

L'harmonisation prévue par le présent article, tendant à étendre le système de remplacement des députés, conseillers régionaux ou conseillers à l'Assemblée de Corse et conseillers généraux par ailleurs conseillers municipaux délégués de droit de leur commune aux délégués de droit d'un conseil consultatif d'une commune associée, viendrait mettre fin à une

⁵³ Article L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales : « Lorsqu'une fusion est envisagée, le conseil municipal d'une ou de plusieurs communes concernées, à l'exception de celle sur le territoire de laquelle doit être fixé le chef-lieu de la nouvelle commune, peut demander que le territoire correspondant à sa commune soit maintenu en qualité de commune associée et conserve son nom. Il est fait droit à cette demande dans l'acte prononçant la fusion. »

⁵⁴ Article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁵ Article L. 290-1 du code électoral.

⁵⁶ Article L. 290-1 du code électoral.

imprécision préjudiciable à la représentation des conseils consultatifs dans le collège électoral sénatorial.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 6 établi par la proposition de loi, désormais numéroté article 7.

Article 8

(art. L. 300 du code électoral)

Interdiction du retrait unilatéral de candidature d'un membre d'une liste de candidats aux élections sénatoriales

Cet article, issu de l'article 7 initial de la proposition de loi, tend à modifier l'article L. 300 du code électoral afin d'empêcher le retrait unilatéral d'un membre d'une liste de candidats, avant l'expiration du délai de dépôt des déclarations de candidatures, aux élections sénatoriales se déroulant à la représentation proportionnelle alors que ce retrait peut entraîner à l'heure actuelle celui de la totalité de la liste.

Les candidats aux élections sénatoriales sont tenus de faire une déclaration revêtue de leur signature énonçant leurs nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession⁵⁷. Les candidatures multiples sont interdites et nul ne peut être candidat dans une même circonscription sur plusieurs listes ni dans plusieurs circonscriptions⁵⁸.

L'article L. 300 du code électoral précise les conditions à remplir par les déclarations de candidatures des listes de candidats dans les départements où les élections ont lieu à la représentation proportionnelle, c'est-à-dire les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus⁵⁹.

La réforme du mode de scrutin, qui sera applicable pour la première fois lors du renouvellement partiel de septembre prochain, aura pour effet de faire élire 180 sénateurs à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage, ni vote préférentiel (soit 52 % de l'effectif total).

Dans les départements concernés, chaque liste de candidats doit comporter deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir. Sur chacune des listes, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un, conformément au principe constitutionnel d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

⁵⁷ Article L. 298 du code électoral.

⁵⁸ Article L. 302 du code électoral.

⁵⁹ Article L. 295 du code électoral issu de l'article 6 de la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.

Mentionnant le titre de la liste et l'ordre de présentation des candidats, une déclaration collective pour chaque liste peut être faite par son mandataire.

Les déclarations de candidatures doivent, pour le premier tour au scrutin majoritaire ou le tour unique au scrutin proportionnel, être déposées en double exemplaire à la préfecture au plus tard à dix-huit heures le deuxième vendredi qui précède le scrutin. **Un reçu provisoire** de déclaration est immédiatement donné au déposant. **Un récépissé définitif lui est délivré dans les quatre jours du dépôt de la déclaration de candidature si celle-ci est conforme aux prescriptions des lois en vigueur** (inéligibilités, incompatibilités, interdiction des candidatures multiples...). Dans le cas contraire, le préfet saisit dans les vingt-quatre heures le tribunal administratif qui statue dans les trois jours, son jugement ne pouvant être ultérieurement contesté que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection⁶⁰.

L'article L. 300 du code électoral prévoit **qu'aucun retrait de candidature n'est admis après la date limite de dépôt des candidatures**. En cas de décès de l'un des candidats au cours de la campagne électorale, les autres candidats de la liste auront néanmoins le droit de le remplacer jusqu'à la veille de l'ouverture du scrutin par un nouveau candidat au rang qui leur conviendra.

Toutefois, les dispositions relatives aux conditions de retrait des listes électorales posent un problème spécifique : avant la date limite de dépôt des candidatures, le retrait à la dernière minute d'un candidat membre d'une liste peut rendre caduque l'ensemble de la liste sans que les autres candidats aient le temps matériel de déposer une nouvelle liste avant l'expiration du délai.

Le Conseil constitutionnel, saisi du recours des candidats de la liste « L'écologie par le pouvoir local », qui n'avaient pu se présenter aux élections sénatoriales du fait du retrait d'un des candidats un quart d'heure avant la date limite de dépôt des candidatures, avait indiqué : « *Considérant que, si l'article L. 301 du code électoral dispose que le récépissé définitif n'est délivré que si la déclaration de candidature est conforme aux prescriptions des lois en vigueur, le récépissé ainsi délivré à une liste de candidats ne demeure valable qu'aussi longtemps que la composition de cette liste reste inchangée ; que l'article L. 300 du code électoral (...) permet (...) le retrait de candidature avant la date limite de dépôt des candidatures ; qu'il suit de là que le retrait d'un candidat, entre la date de délivrance du récépissé définitif et cette date limite de dépôt des candidatures, rend caduc le récépissé délivré au vu de la liste, primitivement constituée.* »

⁶⁰ Article L. 303 du code électoral.

Rappelant que l'article L. 300 du code électoral permet ce retrait individuel de candidature, même dans le cas où la liste a fait l'objet d'une déclaration collective présentée par un mandataire de celle-ci, il avait ajouté qu' « aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à un candidat qui entend se retirer de recueillir le consentement de ses colistiers ou de saisir le préfet de ce retrait par l'intermédiaire du mandataire qui avait été désigné pour déposer la liste »⁶¹.

Le juge constitutionnel n'a pu que confirmer cette jurisprudence en 1983⁶², constatant que le droit en vigueur n'a rien prévu pour empêcher la manœuvre d'un colistier se retirant à la dernière minute avant la clôture des inscriptions pour provoquer la non-participation de sa liste aux élections sénatoriales.

A l'inverse, l'article L. 267 du code électoral relatif aux élections municipales dans les communes de 3.500 habitants et plus et l'article L. 352 du même code relatif aux élections régionales prévoient le retrait des seules listes complètes avant l'expiration de la date limite de dépôt des candidatures, la déclaration de retrait étant signée par la majorité des membres de la liste.

Ces difficultés ont amené notre collègue Jean-Louis Masson à déposer une proposition de loi relative aux modalités de retrait des listes de candidats aux élections sénatoriales⁶³ dont le dispositif prévoit qu'une déclaration collective pour chaque liste est faite par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui. Il précise en outre que le retrait complet d'une liste peut intervenir jusqu'à l'expiration du délai de dépôt des candidatures, la déclaration devant comporter la signature de la majorité des candidats de la liste. Il serait en outre donné récépissé des déclarations de retrait, comme c'est déjà le cas pour le système en vigueur aux élections régionales.

Le présent article s'inspire de la proposition de loi précitée.

En premier lieu, la possibilité d'une déclaration collective pour chaque liste faite par son mandataire serait transformée en obligation.

En second lieu, afin de lutter contre les manœuvres de certains colistiers, il serait explicitement précisé que tout changement de composition d'une liste avant le délai limite de dépôt des candidatures ne peut être effectué que par retrait de celle-ci, nécessitant l'accord de la majorité des membres de la liste formalisé par leur signature, puis le dépôt d'une autre déclaration mentionnant la nouvelle composition de la

⁶¹ Décision n° 77-825 du 23 novembre 1977, Sénat, Yvelines.

⁶² Décision n° 83-969 du 30 novembre 1983, Sénat, Moselle.

⁶³ Proposition de loi n° 394 (2001-2002) relative aux modalités de retrait des listes de candidats aux élections sénatoriales.

liste. L'interdiction du retrait de la liste après le délai prévu pour le dépôt des déclarations de candidatures serait confirmée.

Partageant le souci des auteurs de la proposition de loi de moraliser les conditions de retrait d'une liste de candidats, votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de modifier l'article 7 établi par la proposition de loi désormais numéroté article 8, afin de prévoir, par cohérence, que la déclaration de retrait de la liste comporte la signature de l'ensemble des membres de la liste et non seulement celle de la majorité de ses membres.

Article 9

(art. L. 313 et L. 314 nouveau du code électoral)

Modalités de vote au moyen de machines à voter pour les élections sénatoriales

Cet article tend à modifier les articles L. 313 et L. 314 du code électoral pour préciser les modalités du vote électronique au moyen de machines à voter pour les élections sénatoriales.

Le vote électronique recouvre deux réalités, le vote par Internet mais également le vote dans une urne électronique au sein des bureaux de vote, afin de faciliter et de rendre moins coûteuses les opérations de dépouillement.

Concernant le vote par Internet, M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'il pourrait être « *expérimenté en vraie grandeur dans les scrutins où l'on peut d'ores et déjà voter par correspondance* » (chambres de commerce...). A ce titre, il convient de souligner que le vote par correspondance électronique a été autorisé, à l'initiative du Sénat⁶⁴, aux élections des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour autoriser les expérimentations, à l'image de celle qui a eu lieu pour les électeurs de la zone Amérique lors du dernier renouvellement de juin 2003.

Le vote par Internet n'est en revanche pas envisageable pour les élections politiques car il ne garantit pas que l'électeur soit effectivement celui qui est autorisé à voter et des pressions extérieures pourraient être exercées à son encontre. « *Aucune grande démocratie n'autorise ni n'utilise le vote par Internet pour les élections politiques* ». ⁶⁵ **Simultanément, l'article L. 57-1 du code électoral, issu de la loi n° 69-419 du 10 mai 1969, autorise le recours à des urnes électroniques dans les bureaux de vote des communes de plus de 3.500 habitants, sous réserve d'un agrément du ministre de l'intérieur.**

⁶⁴ Voir le rapport n°211 (2002-2003) de notre collègue Christian Cointat au nom de la commission des lois sur la proposition de loi n° 43 rectifiée de M. Robert Del Picchia.

⁶⁵ Réponse à la question du député Jean-Christophe Lagarde publiée au Journal Officiel du 12 mai 2003, page 3712.

L'intérêt de ces machines à voter est réel, en particulier dans un contexte caractérisé par la **difficulté de composer les bureaux de vote et de trouver des scrutateurs bénévoles** acceptant de participer au dépouillement. Les machines à voter garantissent la **rapidité** de ce dernier ainsi que de la centralisation des résultats vers les préfectures et le ministère.

Le Gouvernement travaille donc à l'introduction de machines à voter qui pourront être reliées entre elles par le réseau Internet, dans les bureaux de vote : un marché a été conclu à cet effet en juin 2002 avec une société de conseil en vue de l'élaboration d'un cahier des charges techniques⁶⁶.

Ce règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter⁶⁷ précise que ces dernières doivent :

- dématérialiser le bulletin de vote ;
- s'appuyer sur un dispositif de supervision qui permet au président du bureau de vote d'en assurer le contrôle ;
- fonctionner de façon autonome au niveau du bureau de vote, sans aucune connexion avec l'extérieur ;
- éventuellement permettre, à l'issue du scrutin, de centraliser par transmission de données les résultats des différents bureaux de vote.

Les opérations automatisées sont donc le vote proprement dit, le dépouillement et, éventuellement, la centralisation des résultats.

Le règlement rappelle les principes communs à tout processus de vote qui doivent être respectés par les dispositifs envisagés :

Concernant principalement les électeurs :

- exactitude : le décompte final du scrutin doit refléter la volonté exacte des électeurs ;
- sécurité : des mesures doivent protéger l'intégrité du processus ;
- secret : aucun vote ne peut être rapproché de l'identité de son auteur ;
- caractère vérifiable : les résultats du vote peuvent être vérifiés après le dépouillement du scrutin ;
- confidentialité : les renseignements recueillis concernant les électeurs ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'élections et dans le cadre pour lequel ils ont été recueillis ;
- transparence : le processus doit pouvoir être examiné et vérifié ;
- accessibilité : les besoins particuliers et raisonnables des électeurs sont pris en considération, de façon à ne priver personne de son droit de vote, et notamment les personnes handicapées ;

⁶⁶ Réponse du ministre de l'intérieur à la question n° 12.903 du député Jean-Christophe Lagarde – J.O. Assemblée nationale du 12 mai 2003.

⁶⁷ Annexe à l'arrêté du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en date du 17 novembre 2003, Journal officiel du 27 novembre 2003.

- neutralité : les matériels et les processus électoraux ne doivent favoriser aucun candidat au regard d'un autre ;

- simplicité : l'acte de vote doit être simple.

Principes concernant principalement l'administration :

- polyvalence : le processus de vote peut s'accommoder de divers modèles de bulletins de vote et divers procédés de dépouillement du scrutin ;

- adaptabilité : le processus de vote peut être configuré à plus ou moins grande échelle, selon l'envergure du scrutin en cause ;

- intégrité des données : le processus de vote doit prévenir toute perte de données ; la panne en cours de scrutin ne doit pas conduire à la perte des données ;

- rapidité du dépouillement ;

- rentabilité : le processus de vote doit être à la fois efficace et économique ;

- durabilité technique : le processus de vote doit être relativement à l'abri de la désuétude. Les machines à voter doivent être évolutives.

L'emploi des machines doit en outre être compatible avec la législation française, leur mise en service doit s'intégrer dans l'organisation et les processus actuels qui s'appuient sur les structures territoriales existantes et les données transmises dans le cadre de la centralisation des résultats des scrutins doivent respecter les spécifications de format définies par le ministère de l'intérieur.

Il détaille ensuite divers critères à remplir par les machines à voter et les opérateurs en vue de leur agrément (exigences fonctionnelles ; performances ; sécurité ; interface ; conception ; soutien technique des machines à voter).

Le ministre de l'intérieur a provisoirement agréé plusieurs opérateurs chargés de vérifier la conformité des machines à voter au règlement technique⁶⁸.

Or, cette réforme susceptible d'améliorer l'efficacité et la célérité des opérations électorales risque de ne pouvoir être appliquée aux élections sénatoriales : en effet, les modalités de vote électronique au moyen de machines à voter n'ont jamais été prévues pour ces élections.

Le présent article tend ainsi à réparer cet oubli en modifiant les articles L. 313 et L. 314 du code électoral relatifs aux opérations de vote.

Ces derniers précisent les modalités pratiques du scrutin. Le vote a lieu sous enveloppes, mises à la disposition des électeurs dans la salle du vote, le jour du scrutin. Le nombre d'enveloppes doit correspondre au nombre d'électeurs inscrits.

⁶⁸ Arrêté du 17 décembre 2003 relatif à l'application de l'arrêté du 17 novembre 2003 fixant les conditions d'agrément des organismes d'inspection chargés de vérifier la conformité des machines à voter au règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter.

A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur fait constater son identité ou tout au moins sa capacité à voter. Il prend lui-même une enveloppe, se rend isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards et met son bulletin dans l'enveloppe. Puis, ayant fait constater au président qu'il n'était porteur que d'une seule enveloppe, il l'introduit lui-même dans l'urne.

Désormais, l'article L. 313 préciserait que dans les départements où l'élection a lieu à la représentation proportionnelle (I), **des machines à voter agréées** dans les conditions fixées à l'article L. 57-1 du code électoral pourraient être utilisées (ces machines sont incompatibles avec la possibilité de « panachage » des listes de candidats au scrutin majoritaire). Ces conditions impliquent que les machines à voter doivent :

- comporter un dispositif qui soustrait l'électeur aux regards pendant le vote et permettre plusieurs élections de type différent le même jour ;

- permettre l'enregistrement d'un vote blanc mais ne pas permettre l'enregistrement de plus d'un seul suffrage par électeur et par scrutin ;

- totaliser le nombre de votants sur un compteur qui peut être lu pendant les opérations de vote et totaliser les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, sur des compteurs qui ne peuvent être lus qu'après la clôture du scrutin ;

- ne pouvoir être utilisée qu'à l'aide de deux clefs différentes, de telle manière que, pendant la durée du scrutin, l'une reste entre les mains du président du bureau de vote et l'autre entre les mains de l'assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.

Selon l'article L. 314 modifié du code électoral, dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, l'électeur, après avoir fait constater son identité ou fait la preuve de son droit de voter, ferait enregistrer son suffrage par la machine à voter(II).

Bien évidemment, dans les bureaux de vote concernés, les formalités et procédures précitées ne seraient plus applicables, **l'intérêt de la réforme étant de substituer le vote électronique et les machines à voter au vote avec le bulletin papier traditionnel.**

Il ne s'agit cependant pas d'imposer la généralisation des machines à voter dans les bureaux de vote mais seulement d'ouvrir la possibilité aux communes qui le souhaitent de s'en équiper en vue de les utiliser lors des prochains scrutins.

Votre commission vous propose dans ses conclusions de reprendre la rédaction de l'article 9 établie par la présente proposition de loi, sous réserve d'une amélioration rédactionnelle.

Article 10
(art. L. 314-1 du code électoral)
Etablissement de la liste d'émargement

Cet article tend à modifier l'article L. 314-1 du code électoral pour établir la liste d'émargement à partir d'une copie de la liste des électeurs du département et non plus du tableau des électeurs sénatoriaux.

Le collège électoral chargé d'élire les sénateurs se réunit au chef-lieu du département⁶⁹, de préférence à la préfecture ou au palais de justice, le septième dimanche suivant la publication du décret convoquant les électeurs sénatoriaux⁷⁰.

Dans la ou les salles destinées aux opérations électorales, une table de vote, à laquelle prennent place les membres du bureau (présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu, ou, en cas d'empêchement, par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, et composé de deux juges du tribunal de grande instance désignés par la même autorité et des deux conseillers généraux les plus âgés présents à l'ouverture du scrutin et non candidat), ne doit pas être masquée des électeurs, des candidats ou de leurs représentants, autorisés à y entrer.

Sur cette table sont déposés une urne transparente, le code électoral et un exemplaire de la circulaire du ministère de l'intérieur relative au scrutin, le décret convoquant les collèges électoraux, la liste des candidats et pendant toute la durée des opérations électorales la liste d'émargement.

Le bureau de vote doit également compter des tables de décharge avec des enveloppes électorales opaques et, pour chaque candidat ou liste de candidats en présence, des bulletins de vote en nombre égal à celui des électeurs, des tables de dépouillement et des isolements, qui ne doivent pas dissimuler les opérations électorales.

Selon l'article L. 314-1 actuel du code électoral, la liste d'émargement est constituée par une copie du tableau des électeurs sénatoriaux certifiée par le préfet.

Ce tableau est établi par le représentant de l'Etat dans le département et rendu public dans les quatre jours suivant l'élection des délégués et de leurs suppléants⁷¹, qui, il convient de le rappeler, a lieu trois semaines au moins avant l'élection des sénateurs. Il comprend les noms et prénoms des membres du collège électoral sénatorial, groupés en quatre catégories (députés, conseillers régionaux, conseillers généraux, délégués des conseils

⁶⁹ Article L. 312 du code électoral.

⁷⁰ Article L. 311 du code électoral.

⁷¹ Article R. 146 du code électoral.

municipaux), le tableau distinguant parmi ces derniers les délégués de droit et élus, les suppléants et les délégués supplémentaires.

Le tableau, établi par ordre alphabétique, peut être communiqué à qui en fait la demande et être l'objet d'un recours de la part des personnes qui y sont inscrites, c'est-à-dire les membres du collège sénatorial du département, devant le tribunal administratif, dans un délai de trois jours suivant sa publication⁷².

Le président du tribunal administratif saisi d'un recours doit le notifier sans délai aux délégués dont l'élection ou l'inscription au tableau est contestée et les inviter en même temps, soit à déposer leurs observations écrites au greffe du tribunal avant la date de l'audience, soit à présenter à l'audience leurs observations orales, la date et l'heure de celle-ci devant être indiquées sur la convocation.

Le tribunal administratif rend sa décision dans les trois jours à compter de l'enregistrement de la réclamation et la notifie au préfet, ainsi qu'aux parties intéressées. Sa décision ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection des sénateurs.

En cas d'annulation, le maire doit pourvoir aux vacances résultant de la décision.

De même, postérieurement à l'établissement du tableau, le remplacement des délégués des conseils municipaux peut intervenir par suite de maladie, d'empêchement grave ou de décès.

Toutefois, le tableau des électeurs sénatoriaux n'est pas modifié en conséquence avant le scrutin : la liste d'émargement, qui est divisée par le préfet, au plus tard la veille du scrutin, en suivant l'ordre alphabétique, en sections de vote comprenant au moins cent électeurs risque de ne pas être à jour. Or, en principe, lors du scrutin, une salle est mise à la disposition de chaque section. Par ailleurs, la liste d'émargement constate le vote de chaque électeur, dont la signature est apposée à l'encre en face de son nom.

L'absence de modification du tableau des électeurs sénatoriaux pour prendre en compte les remplacements éventuels entre son élaboration et l'élection des sénateurs du département risque de poser des difficultés pratiques.

Simultanément, quatre jours fermes au plus tard avant le scrutin, le préfet est tenu d'établir, par ordre alphabétique, une liste des électeurs du département comprenant les députés, les conseillers régionaux, les conseillers généraux, les délégués des conseils municipaux et leurs suppléants. Cette liste tient compte des remplacements éventuels et comporte les noms des

⁷² Article L. 292 du code électoral.

seules personnes devant participer au scrutin : ainsi, les noms des délégués titulaires qui ont demandé à être suppléés n'y figurent pas, tout comme ceux des suppléants qui n'ont pas été amenés à remplacer des titulaires.

La liste des électeurs sénatoriaux constituerait donc, pour les membres du bureau de vote un document pertinent et plus actualisé que le tableau des électeurs sénatoriaux.

Le présent article, en conséquence, tend donc à substituer une copie certifiée par le préfet de cette liste des électeurs sénatoriaux du département à celle du tableau des électeurs sénatoriaux exigée aujourd'hui, pour constituer la liste d'émargement. Cette modification de bon sens ne remettrait, bien entendu, pas en cause le droit au recours ouvert aux membres du collège électoral sénatorial à l'encontre du tableau précité.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions de reprendre l'article 10 dans la rédaction de la proposition de loi.

Article 11

(art. L. 318 et L. 447 du code électoral)

Montant de l'amende infligée aux électeurs n'ayant pas pris part au scrutin

Cet article tend à modifier les articles L. 318 et L. 447 du code électoral en vue de fixer à 20 euros ou 2.400 francs CFP le montant de l'amende infligée aux électeurs n'ayant pas pris part au scrutin.

Dans certains pays européens (Belgique, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg), le vote est obligatoire (ces systèmes prévoyant la reconnaissance de plusieurs motifs d'abstention et la possibilité de voter par correspondance ou par procuration en contrepartie)⁷³.

En France, la théorie de « l'électorat droit » ayant prévalu, le vote est considéré comme une faculté individuelle imprescriptible que tout citoyen peut exercer ou non. Ainsi, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire mais pas le vote, sauf aux élections sénatoriales.

Le Sénat étant élu au suffrage universel indirect afin d'assurer son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales et d'émanation de la démocratie locale, les membres du collège électoral sénatorial, députés ou élus locaux, ont, par leurs fonctions et mandats, le devoir d'élire les sénateurs. Les électeurs sénatoriaux bénéficient d'indemnités à ce titre⁷⁴.

⁷³ *Le vote obligatoire, Note de législation comparée du service des études juridiques du Sénat n° 121, mai 2003.*

⁷⁴ *Les électeurs ayant pris part au scrutin bénéficient d'une indemnité représentative de frais (environ 12,50 euros en 2001 pour les départements de métropole) et du remboursement de leurs frais de transport, à l'occasion de leur déplacement du chef-lieu de département. En sont exclus les électeurs de droit, qui perçoivent une indemnité annuelle liée à leur mandat, et les électeurs ayant leur domicile au chef-lieu du département.*

Selon l'article L. 318 du code électoral, tout membre du collège électoral qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part au scrutin, sera condamné à une amende de 4,5 euros par le tribunal de grande instance du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public. Pour l'application de cette règle en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, **l'article L. 447** du même code fixe l'amende de 4,5 euros est fixée à 545 francs CFP (francs des Comptoirs Français du Pacifique). La même peine peut être appliquée dans les mêmes conditions au délégué suppléant qui, dûment averti en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations de vote.

Toutefois, le montant de la sanction des électeurs qui n'assument pas leur fonction est faible. **Aussi, le présent article tend à augmenter ce montant de 4,5 euros et 545 francs CFP aujourd'hui à 20 euros et 2.400 francs CFP.**

Votre commission, soucieuse de favoriser la participation des électeurs sénatoriaux, vous propose dans ses conclusions de fixer le montant de l'amende encourue à 100 euros et 12.110 francs CFP afin de lui donner à nouveau un caractère dissuasif.

Article 12

(Intitulé du chapitre V du titre II du livre III et articles L. 334-15, L. 334-15-1, L. 334-16 du code électoral)

Dispositions électorales relatives à la représentation sénatoriale de Mayotte

Votre commission vous propose de compléter le texte de la proposition de loi par un article 12 additionnel.

Cet article tend d'une part à modifier la rédaction de l'intitulé du chapitre V du titre II du livre III et des articles L. 334-15 et L. 334-16 du code électoral (I, II, IV) et d'autre part, à supprimer l'article L. 334-15-1 du même code.

Mayotte, d'abord collectivité au statut provisoire sui generis, puis « collectivité départementale de la République » a vu son attachement à la France consacré par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République : elle est désormais explicitement mentionnée par l'article 72-3 de la Constitution et rattachée à la nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer.

Depuis 1976, un sénateur, appartenant à la série C, était élu à Mayotte. Cette précision relevait de la loi organique. Or, la collectivité, comptant 160.265 habitants, apparaissait « sous-représentée » à la Haute Assemblée.

Dans le cadre de l'actualisation du nombre et de la répartition des sièges de sénateurs par l'application de la clé de répartition démographique de 1948 aux résultats du recensement général de la population de 1999, **l'article 8 de la loi organique du 30 juillet 2003 a donc prévu que Mayotte sera représentée au Sénat par deux sénateurs à compter du renouvellement partiel de 2004** tout en procédant à la codification et à la simplification des dispositions organiques du code électoral relatives à la collectivité.

Le présent article additionnel tend à tenir compte de la pluralité de sénateurs à Mayotte dans la rédaction de l'intitulé du chapitre V du titre II du livre II du code électoral, qui serait désormais relatif aux « dispositions applicables à l'élection des sénateurs de Mayotte » (I).

Cette modification concernerait aussi la rédaction de l'article L. 334-15 (II) prévoyant l'application à l'élection du sénateur de Mayotte, des règles relatives à l'élection des sénateurs des départements (à l'exception des règles relatives à la composition du collège électoral sénatorial) et le renouvellement du mandat de sénateur de Mayotte à la même date que la série C et L. 334-16 du même code (IV) précisant la composition du collège électoral sénatorial à Mayotte⁷⁵.

Simultanément, le dispositif retenu supprimerait l'actuel article L. 334-15-1 du code électoral, qui renvoie à plusieurs dispositions du « code des communes applicables localement » pour l'application à Mayotte des dispositions des articles L. 284 et L. 290 du code électoral (III).

L'article L. 284 du code électoral précise les règles de désignation des délégués des conseils municipaux aux élections sénatoriales, dans les communes de moins de 9.000 habitants⁷⁶.

La rédaction de l'article L. 334-15-1 du code électoral issue de la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 avait renvoyé aux articles L. 112-6 et L. 112-7 du code des communes applicable localement pour l'application à Mayotte des dispositions de l'article L. 284 du code électoral, le code général des collectivités territoriales n'y étant alors pas applicable.

De même, l'article L. 290 du code électoral prévoit que, dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale en vertu des articles L. 2121-35 et L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales, les délégués et suppléants sont élus par l'ancien conseil convoqué à cet effet par le président de la délégation spéciale.

⁷⁵ Ce collège électoral est ainsi constitué du député, des conseillers généraux et des délégués des conseils municipaux de Mayotte ou des suppléants de ces délégués.

⁷⁶ Voir le commentaire de l'article 3.

Les articles précités précisent qu'une délégation spéciale remplit les fonctions du conseil municipal, en cas de dissolution de ce dernier, de démission de tous ses membres en exercice ainsi que d'une annulation définitive de leur élection ou lorsque le conseil ne peut être constitué.

Ils prévoient en outre que la délégation spéciale, nommée par décision du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de huit jours à compter des événements précités, élit son président, qui remplit les fonctions de maire jusqu'à l'élection d'un nouveau conseil municipal et, s'il y a lieu, de son vice-président.

L'article L. 334-15-1 du code électoral pose une dérogation à ce principe en faisant référence à l'article L. 121-5 du code des communes applicable localement pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 290 du code électoral.

Or, l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales a créé un titre VII nouveau dans la deuxième partie de ce code dont certains articles se sont substitués aux articles du code des communes applicable localement.

Les articles L. 2572-1 et L. 2572-2 du code général des collectivités territoriales prévoient ainsi l'application à Mayotte des articles L. 2113-6, L. 2113-7, L. 2121-35 et L. 2121-36 du même code.

L'article L. 334-15-1 du code électoral n'a donc plus de raison d'être, justifiant sa suppression par le présent dispositif.

Votre commission des lois vous propose donc dans ses conclusions, l'insertion d'un article 12 consacré aux modifications rédactionnelles précitées tendant à la prise en compte de l'élection de deux sénateurs à Mayotte dès 2004 et à la suppression de l'article L. 334-15-1 du code électoral.

Article 13

(art. L. 439 du code électoral)

Dispositions pénales

Votre commission vous propose de compléter le texte de la proposition de loi par un article 13 additionnel.

Cet article tend à modifier l'article L. 439 du code électoral pour y insérer un renvoi au titre VI du livre II du code électoral, afin de rendre applicables les dispositions pénales de droit commun aux sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

L'article L. 439 actuel du code électoral, issu de l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer modifiée par la loi du 10 juillet, rend applicables par renvoi les dispositions du titre III et des chapitres Ier à VII du titre IV du livre II du code électoral (relatif à l'élection des sénateurs), à l'exception de l'article L. 301, ainsi que les articles L. 385 et L. 387 du code précité, à l'élection des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

Toutefois, la codification de 2000 a omis d'étendre les dispositions pénales de droit commun, inscrites au titre VI du livre II du code électoral (« Election des sénateurs dans les départements »), à l'élection desdits sénateurs.

Le titre VI du livre II est composé du seul article L. 327 du code électoral qui prévoit l'application aux élections sénatoriales des articles L. 106 à L. 110 et L. 113 à L. 117 du même code.

Les articles L. 106 à L. 110 du code électoral prévoient que les personnes ayant tenté d'influencer le vote de certains électeurs, d'obtenir leur suffrage ou de les déterminer à s'abstenir, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, sont passibles de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15.000 euros. Ceux qui auront sollicité les mêmes libéralités ou faveurs encourent les mêmes peines⁷⁷.

Ceux qui auront déterminé ou tenté de déterminer un électeur à s'abstenir de voter ou tenté d'influencer son vote, soit par voies de fait, violences, menaces, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, sont punis de la même peine⁷⁸, tout comme les manœuvres tendant à influencer un collège électoral, par des dons, des faveurs ou des promesses de libéralités à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens.

Si le coupable est fonctionnaire public, la peine encourue est double mais aucune poursuite contre un candidat ni aucune citation directe à un fonctionnaire ne peuvent être exercées avant la proclamation du scrutin.

Quiconque aura volontairement violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat dans les lieux du vote ou de sa préparation (bureaux de vote, mairies...) est passible d'une amende de 15.000 € et un an d'emprisonnement ou d'une de ces peines seulement. Néanmoins, la peine est

⁷⁷ Article L. 106 du code électoral.

⁷⁸ Crim. 7 mai 1996, n° 95-85767 : exemple de menaces visant à influencer un groupe d'électeurs.

doublée pour les fonctionnaires ou les présidents de bureaux de vote (articles L. 113 du code électoral).

Ces peines sont applicables aux auteurs d'actions similaires en-dehors des lieux du vote ou de son organisation, à ceux qui ont tenté de porter atteinte au fonctionnement d'une machine à voter et à toute personne ayant fait expulser de la salle du vote un assesseur ou un délégué ou l'ayant empêché d'exercer ses prérogatives sans motif légitime (article L. 116 du code électoral)⁷⁹.

Toute personne ayant violé la législation sur le financement des campagnes électorales, par exemple en acceptant ou en versant des dons illicites ou encore en ne respectant pas les formalités d'établissement des comptes de campagne, encourt une amende de 3.750 € et un an d'emprisonnement ou une de ces peines seulement (article L. 113-1 du code électoral).

Les actions publiques ou civiles intentées en vertu des articles L. 106 à L. 108 sont prescrites après six mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection (article L. 114 du code électoral)⁸⁰.

Les personnes physiques coupables des infractions prévues aux articles L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du code électoral, encourtent aussi l'interdiction des droits civiques prévue à l'article 131-26 du code pénal.

Le présent article tend à prévoir l'extension de l'application de ces dispositions pénales à l'élection des sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

Votre commission des Lois vous propose dans ses conclusions l'insertion d'un article 13 destiné à permettre l'application des dispositions pénales de droit commun aux sénateurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

⁷⁹ Les articles L. 113 et L. 116 du code électoral comprennent dans la généralité de leurs termes et défèrent aux tribunaux correctionnels toutes les fraudes au scrutin non prévues par les lois, textes du code pénal ou décrets spéciaux à la matière électorale : signatures par des présidents de bureaux de vote du procès-verbal centralisateur sur lequel avaient été reportés les résultats falsifiés des bureaux de vote qu'ils présidaient – Crim, 30/06/87.

⁸⁰ Tout électeur peut, en raison de cette seule qualité, poursuivre comme partie civile les crimes et délits commis à l'occasion des élections qui ont lieu dans son collège électoral – Crim. 17/10/62.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE LOI ACTUALISANT LE TABLEAU DE RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS ET CERTAINES MODALITÉS DE L'ORGANISATION DE L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

TITRE PREMIER DISPOSITIONS ACTUALISANT LE TABLEAU DE RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS

Article premier

I. - A compter du renouvellement partiel de 2004, 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	95	Indre-et-Loire à Pyrénées- Orientales	94	Bas-Rhin à Yonne	68
Guyane	1	La Réunion	3	Essonne à Yvelines	47
				Guadeloupe, Martinique	5
	<hr/>		<hr/>		<hr/>
	96		97		120
Représentation de la Nouvelle Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France					
Polynésie Française	1	Nouvelle-Calédonie	1	Mayotte	2
Iles Wallis-et-Futuna	1	Français établis hors de France	4	Saint-Pierre-et-Miquelon	1
Français établis hors de France	4			Français établis hors de France	4
	<hr/>		<hr/>		<hr/>
	102		102		127

II. - A compter du renouvellement partiel de 2007, le tableau précité est ainsi modifié :

Série A		Série B		Série C	
Représentation des départements					
Ain à Indre	103	Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales	94	Bas-Rhin à Yonne	68
Guyane	2	La Réunion	3	Essonne à Yvelines	47
				Guadeloupe, Martinique	5
	<hr/> 105		<hr/> 97		<hr/> 120
Représentation de la Nouvelle Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France					
Polynésie Française	2	Nouvelle-Calédonie	1	Mayotte	2
Iles Wallis-et-Futuna	1			Saint-Pierre-et-Miquelon	1
Français établis hors de France	4	Français établis hors de France	4	Français établis hors de France	4
	<hr/> 112		<hr/> 102		<hr/> 127

III. - A compter du renouvellement partiel de 2010, le tableau précité est ainsi modifié :

Série 1		Série 2	
Représentation des départements			
Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales	97	Ain à Indre	103
Seine-et-Marne	6	Bas-Rhin à Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne	62
Essonne à Yvelines	47	Guyane	2
Guadeloupe, Martinique, La Réunion	9		
	<hr/> 159		<hr/> 167
Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France			
Mayotte	2	Polynésie Française	2
Saint-Pierre-et-Miquelon	1	Iles Wallis-et-Futuna	1
Nouvelle-Calédonie	2		
Français établis hors de France	6	Français établis hors de France	6
	<hr/> 170		<hr/> 176

TITRE II
DISPOSITIONS ACTUALISANT CERTAINES
MODALITÉS DE L'ORGANISATION
DE L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

Article 2

L'article L. 281 du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« En cas d'empêchement majeur, ils peuvent exercer, sur leur demande écrite, leur droit de vote par procuration. Le mandataire doit être membre du collège électoral sénatorial et ne peut disposer de plus d'une procuration. »

Article 3

Dans la deuxième phrase de l'article L. 283 du même code, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « six ».

Article 4

Au premier alinéa de l'article L. 284 du même code, il est inséré après les mots : « Les conseils municipaux élisent » les mots : « parmi leurs membres ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 285 du même code, les mots : « ainsi que dans toutes les communes de la Seine » sont supprimés.

Article 6

L'article L. 286 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, lorsque le nombre de délégués du conseil municipal et de leurs suppléants est supérieur au nombre des conseillers municipaux, les

suppléants peuvent être élus parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. »

Article 7

Au second alinéa de l'article L. 287 du même code, sont insérés après les mots : « comme conseiller municipal » les mots : « ou comme membre du conseil consultatif d'une commune associée ».

Article 8

Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 300 du même code sont ainsi rédigés :

« Une déclaration collective pour chaque liste est faite par un mandataire de celle-ci. Tout changement de composition d'une liste ne peut être effectuée que par retrait de celle-ci et le dépôt d'une nouvelle déclaration. La déclaration de retrait doit comporter la signature de l'ensemble des candidats de la liste.

« Le retrait d'une liste ne peut intervenir après l'expiration du délai prévu pour le dépôt des déclarations de candidatures. »

Article 9

I. – L'article L. 313 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les départements dans lesquels l'élection a lieu à la représentation proportionnelle, des machines à voter agréées dans les conditions fixées à l'article L. 57-1 peuvent être utilisées. Dans ce cas, les alinéas précédents ne sont pas applicables. »

II. – L'article L. 314 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, l'électeur, après avoir fait constater son identité ou fait la preuve de son droit de voter, fait enregistrer son suffrage par la machine à voter. »

Article 10

Au premier alinéa de l'article L. 314-1 du même code, les mots : « du tableau des électeurs sénatoriaux mentionné à l'article L. 292 » sont remplacés par les mots : « de la liste des électeurs du département ».

Article 11

I. – Au premier alinéa de l'article L. 318 du même code, le montant : « 4,5 euros » est remplacé par le montant : « 100 euros ».

II. – A l'article L. 447 du même code, les montants : « 4,5 euros » et « 545 francs CFP » sont respectivement remplacés par les montants : « 100 euros » et « 12.110 francs CFP ».

Article 12

I. – L'intitulé du chapitre V du titre II du livre III du même code est ainsi rédigé : « Dispositions applicables à l'élection des sénateurs de Mayotte ».

II. – Dans l'article L. 334-15 du même code, les mots : « du sénateur » et « de sénateur » sont remplacés par les mots : « des sénateurs ».

III. – L'article L. 334-15-1 du même code est abrogé.

IV. – Au premier alinéa de l'article L. 334-16 du code électoral, les mots : « Le sénateur est élu » sont remplacés par les mots : « Les sénateurs élus ».

V. – Les dispositions des I, II et IV prennent effet à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle Mayotte appartient.

Article 13

A l'article L. 439 du même code, les mots : « Les dispositions du titre III et des chapitres Ier à VII du titre IV du livre II » sont remplacés par les mots : « Les dispositions du titre III, des chapitres Ier à VII du titre IV et du titre VI du livre II ».

TABLEAU COMPARATIF

ANNEXES

ANNEXE 1

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 régionaux.⁸¹

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.

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 ;

⁸¹ Rapport n°192 (Sénat ; 2002-2003) de M. Patrice Gélard.

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 France⁸².

« *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

⁸² *Il exerce ce rôle, en pratique, depuis le renouvellement sénatorial du 28 septembre 1986.*

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

ANNEXE 2

DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS 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	15	3	0	3
De 1.500 à 2.499 habitants	19	5	0	5
De 2.500 à 3.499 habitants	23	7	0	7
De 3.500 à 4.999 habitants	27	15	0	15
De 5.000 à 8.999 habitants	29	15	0	15
De 9.000 à 9.999 habitants	29	29	0	29
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

ANNEXE 3

RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS : RÉPARTITION DES SIÈGES DE SÉNATEURS ÉLUS DANS LES DÉPARTEMENTS

(Tableau n° 6 annexé au code électoral)

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE SÉNATEURS
Ain	3 (+1)
Aisne	3
Allier	2
Alpes-de-Haute-Provence	1
Alpes (Hautes)	1
Alpes-Maritimes	5 (+1)
Ardèche	2
Ardennes	2
Ariège	1
Aube	2
Aude	2
Aveyron	2
Belfort (Territoire de)	1
Bouches-du-Rhône	8 (+1)
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
Creuse	2
Dordogne	2
Doubs	3
Drôme	3 (+1)
Eure	3
Eure-et-Loir	3 (+1)
Finistère	4
Gard	3
Garonne (Haute-)	5 (+1)
Gers	2
Gironde	6 (+1)
Hérault	4 (+1)
Ille-et-Vilaine	4
Indre	2

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE SENATEURS
Indre-et-Loire	3
Isère	5 (+1)3
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	4 (+1)
Manche	3
Marne	3
Marne (Haute)	2
Mayenne	2
Meurthe-et-Moselle	4
Meuse	2
Morbihan	3
Moselle	5
Nièvre	2
Nord	11
Oise	4 (+1)
Orne	2
Pas-de-Calais	7
Puy-de-Dôme	3
Pyrénées-Atlantiques	3
Pyrénées (Hautes-)	2
Pyrénées-Orientales	2
Rhin (Bas-)	5 (+1)
Rhin (Haut-)	4 (+1)
Rhône	7
Saône (Haute-)	2
Saône-et-Loire	3
Sarthe	3
Savoie	2
Savoie (Haute-)	3
Seine-Maritime	6
Seine-et-Marne	6 (+2)
Sèvre (Deux-)	2
Somme	3
Tarn	2
Tarn-et-Garonne	2
Var	4 (+1)
Vaucluse	3 (+1)
Vendée	3
Vienne	2

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE SENATEURS
Vienne (Haute)	2
Vosges	2
Yonne	2
Guadeloupe	3 (+1)
Guyane	2 (+1)
Martinique	2
Réunion	4 (+1)
Essonne	5
Paris	12
Hauts-de-seine	7
Seine-saint-Denis	6
Val-de-Marne	6
Val-d'Oise	5 (+1)
Yvelines	6 (+1)
Total	326

Répartition des sièges de sénateurs représentant les collectivités d'outre-mer et les Français établis hors de France

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