

N° 357

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 2008

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. Jean-Pierre BEL, Bernard FRIMAT et les membres du groupe socialiste et apparentés, relative aux conditions de l'élection des sénateurs,

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Éliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. François Pillet, Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 322 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE RÉGIME ÉLECTORAL ACTUEL DES SÉNATEURS	8
A. UN RÉGIME ÉLECTORAL QUI ILLUSTRE LA VOCATION SPÉCIFIQUE DU SÉNAT A REPRÉSENTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE	8
1. <i>Les principales caractéristiques du régime électoral sénatorial</i>	8
2. <i>La composition du collège électoral sénatorial</i>	10
a) Les sénateurs sont élus par un collège électoral essentiellement composé d'élus locaux	10
b) Les modalités de désignation des délégués des conseils municipaux	11
B. UN RÉGIME ÉLECTORAL RÉGULIÈREMENT ADAPTÉ	14
1. <i>Le Sénat a pris l'initiative de la réforme de son régime électoral en 2003</i>	14
2. <i>Le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Cinquième République tend à faciliter une modification éventuelle du collège électoral sénatorial</i>	16
a) A l'heure actuelle, toute évolution du collège électoral du Sénat doit respecter la définition du corps électoral sénatorial posée par le Conseil constitutionnel le 6 juillet 2000	16
b) Le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen se présente comme ayant pour objet de faciliter une adaptation éventuelle du collège électoral sénatorial	17
II. LA PROPOSITION DE LOI N°322	18
1. <i>Les dispositions relatives aux délégués des conseils municipaux</i>	18
2. <i>Les dispositions relatives aux délégués des conseils régionaux et à l'Assemblée de Corse</i>	19
3. <i>Les dispositions relatives aux délégués des conseils généraux</i>	20
4. <i>Les dispositions relatives aux délégués de l'Assemblée des Français de l'étranger</i>	21
5. <i>Les dispositions relatives au mode de scrutin sénatorial</i>	22
III. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : NE PAS ADOPTER UNE RÉFORME DU COLLÈGE ÉLECTORAL SÉNATORIAL DANS LA PRÉCIPITATION	22
1. <i>En préalable, chasser quelques idées fausses</i>	22
2. <i>Ne pas revenir sur l'équilibre des modes de scrutin du Sénat trouvé en 2003</i>	24
3. <i>Constater l'impossibilité d'une refonte immédiate du collège électoral sénatorial et prolonger la réflexion</i>	25
MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE SUR LA PROPOSITION DE LOI	29
ANNEXES	31
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	33
ANNEXE 2 QUELQUES RÈGLES SPÉCIFIQUES DE COMPOSITION ET DE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE ÉLECTORAL SÉNATORIAL	35
ANNEXE 3 LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE LA RÉFORME DU SÉNAT	37
ANNEXE 4 LA DÉCISION N° 2000-431 DC DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 6 JUILLET 2000 SUR LA LOI RELATIVE À L'ÉLECTION DES SÉNATEURS	41
TABLEAU COMPARATIF	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 28 mai 2008 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-René Lecerf, la proposition de loi n° 322, présentée par MM. Jean-Pierre Bel, Bernard Frimat, et les membres du groupe socialiste et apparentés, relative aux **conditions de l'élection des sénateurs**.

Le rapporteur a relevé que la proposition de loi tendait tout d'abord à déséquilibrer le partage par moitié entre la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire des modes de scrutin du Sénat, fixé en 2003.

Il a constaté que le texte, en modifiant le nombre de délégués des conseils municipaux dans le collège électoral sénatorial par l'attribution d'un délégué pour 300 habitants, et en augmentant la représentation des conseils généraux et des conseils régionaux au sein de ce collège électoral par l'institution de délégués supplémentaires dont la majorité ne serait pas des élus du suffrage universel, serait en l'état du droit contraire aux dispositions de l'article 24 de la Constitution selon lequel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

La commission a donc considéré qu'il n'était pas opportun de délibérer sur un tel dispositif avant que le Sénat se prononce sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République qui modifierait l'article 24 et a estimé que la réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial devait se poursuivre.

En conséquence, elle a décidé d'opposer la question préalable sur la proposition de loi.

« *Conservateur le Sénat, oui, mais de la République.* »
Georges Clemenceau

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'une proposition de loi n° 322 présentée par MM Jean-Pierre Bel et Bernard Frimat et leurs collègues du groupe socialiste et apparentés relative aux conditions de l'élection des sénateurs. Cette proposition tend à la fois, à augmenter le nombre de délégués des conseils municipaux au sein du collège électoral sénatorial et à y créer des délégués des conseils généraux et régionaux, à revenir sur l'équilibre des modes de scrutin du Sénat en prévoyant l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle dans les départements élisant trois sénateurs ou plus au lieu de quatre actuellement, à élargir le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France et à prévoir diverses dispositions techniques pour préciser le cadre de leur élection.

Un texte identique a été présenté en séance publique à l'Assemblée nationale le 20 mai¹ et les députés ont décidé de ne pas passer à l'examen des articles. Comme le rappelait Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur au cours de ce débat, « *...la méthode choisie est peu respectueuse des membres de la Haute Assemblée. La tradition républicaine, que certains ont trop tendance à vouloir effacer, aurait en effet voulu que l'on confiât la première lecture de ce texte au Sénat lui-même, puisqu'il est directement concerné. Une proposition de loi semblable lui sera d'ailleurs soumise dès le 4 juin prochain. Il serait bien inélégant d'anticiper un débat qui doit s'engager d'abord à la Haute Assemblée.* »

Animé par un souci de dialogue, votre rapporteur a examiné attentivement cette proposition de loi, dont plusieurs dispositions esquissent des pistes de travail pour la réflexion sur le collège électoral sénatorial.

Comme le rappelait le rapporteur de l'Assemblée nationale, la principale modification du collège électoral sénatorial prévue par la proposition de loi est semblable à une disposition de la loi relative à l'élection

¹ Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues relative aux conditions de l'élection des sénateurs, n° 851, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 6 mai.

des sénateurs adoptée en 2000 « censurée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 6 juillet 2000 »¹.

Une réforme de l'article 24 de la Constitution, qui prévoit aujourd'hui que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, apparaît donc comme un préalable nécessaire à une éventuelle évolution du collège électoral sénatorial telle que souhaitée par les auteurs de la proposition de loi.

Ce peut être l'objet de l'article 9 du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République qui sera prochainement examiné par votre commission.

Avant d'examiner les dispositions de la proposition de loi, votre rapporteur rappellera les modalités actuelles de l'élection des sénateurs, profondément modifiées en 2003, et la composition de son collège électoral.

I. LE RÉGIME ÉLECTORAL ACTUEL DES SÉNATEURS

A. UN RÉGIME ÉLECTORAL QUI ILLUSTRE LA VOCATION SPÉCIFIQUE DU SÉNAT À REPRÉSENTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE

1. Les principales caractéristiques du régime électoral sénatorial

Le bicamérisme français est « différencié » et c'est sa raison d'être. Comme le rappelait le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel², le Sénat se distingue en effet de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct « sur des bases essentiellement démographiques », par sa vocation constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales de la République et des Français établis hors de France que lui confère l'article 24 de la Constitution :

« Assemblée parlementaire de plein exercice, le Sénat est en outre investi d'une représentativité propre, les collectivités locales et les Français de l'étranger, qui justifie que les sénateurs soient dotés d'un statut électoral propre, différent de celui des députés.

« Même si ce statut n'a rien de figé ni d'intangible -il a d'ailleurs évolué sur plusieurs points depuis 1875-, la différence entre le régime électoral des membres des deux assemblées est une constante remontant aux origines de la III^{ème} République, et qui est devenue partie intégrante de la tradition parlementaire française. »

¹ Rapport n° 884 de M. Bernard Roman au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

² Ce groupe de réflexion composé de représentants de l'ensemble des groupes du Sénat mena ses travaux au premier semestre 2002 et son rapport fut présenté au Bureau du Sénat en juillet 2002.

En outre, dès l'origine, le Sénat a été conçu comme une chambre de sages ainsi que le rappelait Clémenceau : « *Le Sénat, c'est le temps de la réflexion...* ».

Ainsi, l'Assemblée nationale est la première à examiner les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et, cas de conflit entre les deux chambres, peut avoir « le dernier mot ». Elle est aussi la seule des deux chambres à pouvoir mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Pour autant, l'apport de la Haute assemblée à la qualité de la législation n'est plus à démontrer et la contribution déterminante de ses travaux d'information et de contrôle fait aujourd'hui consensus.

Les caractéristiques du régime électoral du Sénat ont donc été établies pour lui permettre d'assumer son rôle de représentation spécifique et de modération :

- l'âge d'éligibilité des sénateurs (30 ans)¹ est plus élevé que celui des députés et du Président de la République (vingt-trois ans) ;

- **la durée du mandat sénatorial (six ans)² est aussi plus longue** que celle du mandat des députés et du Président de la République (cinq ans). En outre, elle est aujourd'hui la même que celle des mandats locaux. De plus, le renouvellement partiel de l'assemblée, tout en assurant sa continuité, lui garantit tous les trois ans³ une « *respiration démocratique* » plus fréquente que toutes les autres institutions représentatives nationales ;

- si l'on fait exception des sénateurs représentant les Français établis hors de France, par nature « *sénateurs du monde* », les sénateurs ne sont pas élus dans des circonscriptions seulement électorales mais dans des **territoires**, départements ou collectivités d'outre-mer ;

- **les sénateurs sont élus par un collège électoral composé en quasi-totalité d'élus locaux** (voir ci-dessous), ce qui favorise la prise en considération des préoccupations des collectivités territoriales ;

- **deux modes de scrutin coexistent pour l'élection des sénateurs**, ces derniers étant élus pour moitié au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements les moins peuplés, et pour moitié à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans les plus peuplés.

¹ Depuis la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 qui l'a abaissé de 35 à 30 ans.

² Depuis la même loi qui l'a réduit d'un tiers de 9 ans à 6 ans.

³ Depuis cette même loi, il s'agit d'un renouvellement de la moitié du Sénat tous les trois ans. Le dernier renouvellement par tiers aura lieu en septembre prochain.

2. La composition du collège électoral sénatorial

a) Les sénateurs sont élus par un collège électoral essentiellement composé d'élus locaux

« *Elus des élus* » et représentants constitutionnels des collectivités territoriales de la République, les sénateurs sont aujourd'hui élus par un corps électoral « *essentiellement composé des membres des assemblées délibérantes* » de ces collectivités.

Conformément à l'article L. 280 du code électoral, dans chaque département, les sénateurs sont élus par un collège électoral composé :

- des députés (577 dont 570 dans les départements) ;
- des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département¹ et des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III bis du présent livre² (1.722 selon les données de 2.000 reprises dans la proposition de loi) ;
- des conseillers généraux (3.857 selon les données de 2.000 reprises dans la proposition de loi) ;
- des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués (137.951 selon les données de 2.000 reprises dans la proposition de loi).

Des règles de vote spécifiques sont prévues pour éviter que les élus titulaires de plusieurs mandats puissent voter plusieurs fois lors de l'élection (voir annexe n° 2).

Il convient d'y ajouter les électeurs sénatoriaux de chaque collectivité d'outre-mer, où la composition du collège électoral sénatorial est adaptée à la répartition spécifique des compétences entre collectivités territoriales.

¹ La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a prévu l'élection des conseillers régionaux dans chaque région au scrutin de liste à deux tours. Chaque liste doit être constituée de sections départementales correspondant aux départements de la région. Une fois les sièges attribués à chaque liste en fonction de leur résultat régional, ils sont répartis entre les sections départementales de la liste au prorata des voix obtenues par cette dernière dans chaque département.

² Dans le mois suivant son entrée en fonction, l'Assemblée de Corse répartit ses membres entre les collèges électoraux chargés d'élire les sénateurs de Corse du sud (24) et de Haute Corse (27 ; articles L. 293-1 et suivants du code électoral).

Le collège électoral sénatorial des collectivités d'outre-mer

Collectivité	Collège électoral	Texte de référence
Mayotte	- Le député ; - Les conseillers généraux ; - Les délégués des conseils municipaux ou leurs suppléants	Art. L. 475 du code électoral
Nouvelle-Calédonie	- Les députés ; - Les membres des assemblées de province et les délégués des conseils municipaux ou leurs suppléants	Art. L. 441 du code électoral
Polynésie française	- Les députés ; - Les membres de l'assemblée de la Polynésie française ; - Les délégués des conseils municipaux ou leurs suppléants	Art. L. 441 du code électoral
Saint-Barthélemy	- Le député et les conseillers territoriaux	Art. L. 502 du code électoral
Saint-Martin	- Le député et les conseillers territoriaux	Art. L. 529 du code électoral
Saint-Pierre-et-Miquelon	- Le député ; - Les conseillers territoriaux ; - Les délégués des conseils municipaux ou leurs suppléants	Art. L. 557 du code électoral
Wallis-et-Futuna	- Les députés ; - Les membres de l'assemblée territoriale	Art. L. 441 du code électoral

Quant aux 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, ils sont élus par un collège formé par les 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)¹, assemblée représentative des Français établis hors de France siégeant sous la présidence du ministre des affaires étrangères.

Ces 155 conseillers sont élus au suffrage universel direct par les quelque 2 millions de Français vivant à l'étranger, pour une durée de six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans².

Ils sont élus à la représentation proportionnelle et selon la règle de la plus forte moyenne, dans les circonscriptions où sont élus au moins trois conseillers et au scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions où sont élus un ou deux conseillers.

b) Les modalités de désignation des délégués des conseils municipaux

Représentant la grande majorité des membres du collège électoral sénatorial, les délégués des conseils municipaux doivent être élus au moins six semaines avant le jour de l'élection sénatoriale³.

¹ Article 13 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.

² La série A comprend les circonscriptions d'Amérique et d'Afrique et la série B, les circonscriptions d'Europe et d'Asie-Océanie et Levant.

³ Article L. 283 du code électoral.

A l'heure actuelle, le **nombre des délégués des conseils municipaux au collège électoral sénatorial est fonction de l'importance de l'effectif du conseil municipal, et donc, indirectement, de la population de la commune.**

Conformément à l'article L. 284 du code électoral, dans les communes de moins de 9.000 habitants¹, les conseils municipaux élisent, parmi leurs membres :

- 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.

Dans les communes de 9.000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont membres de droit du collège électoral sénatorial.

En outre, dans les communes de plus de 30.000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison d'un pour 1000 habitants en sus de 30.000².

Le vote des délégués à l'élection sénatoriale étant obligatoire, des **suppléants** sont également élus, susceptibles de remplacer les titulaires le jour du scrutin (le nombre de suppléants est de trois quand le nombre de titulaires est égal ou inférieur à cinq et il est ensuite augmenté de un par cinq titulaires ou fraction de cinq).

Dans les communes de moins de 3.500 habitants, ces suppléants sont élus au sein du conseil municipal mais lorsque leur nombre dépasse celui des conseillers municipaux, ils peuvent être choisis parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune.

Dans les communes de moins de 3.500 habitants, délégués et suppléants sont élus séparément au scrutin secret majoritaire à deux tours. Nul ne peut être élu au premier tour s'il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. Au second tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages, c'est le candidat le plus âgé qui est élu.

Les candidats peuvent se présenter soit isolément, soit sur une liste qui peut ne pas être complète. Adjonctions et suppressions de noms sont autorisées et l'ordre des suppléants est déterminé par le nombre de voix obtenues (en cas d'égalité, la préséance appartient au plus âgé).

¹ Article L. 284 du code électoral.

² Article L. 285 du code électoral.

Dans les communes de 3.500 habitants et plus, délégués et suppléants sont élus en même temps au scrutin de liste en 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 peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants, l'ordre des suppléants résultant 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 tableau ci-après récapitule, par tranches de population des communes, le nombre de leurs conseillers municipaux comparé à celui des délégués qu'ils désignent.

Désignation des délégués des conseils municipaux

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

B. UN RÉGIME ÉLECTORAL RÉGULIÈREMENT ADAPTÉ

1. Le Sénat a pris l'initiative de la réforme de son régime électoral en 2003

En 2002, un groupe de réflexion pluraliste¹ sur l'institution sénatoriale a examiné le mandat sénatorial et ses caractéristiques, émettant plusieurs propositions pour conforter son rôle spécifique de représentant constitutionnel des collectivités territoriales et des Français établis hors de France.

Puis, en 2003, deux lois d'origine sénatoriale², fortement inspirées par les travaux du groupe de réflexion précité, ont adapté le régime électoral des sénateurs, tout en garantissant ses spécificités, qui constituent l'un des fondements du bicamérisme différencié.

Cette réforme a en particulier :

- **abaissé à 30 ans** (contre 35 ans auparavant) **l'âge d'éligibilité** des sénateurs ;

- **diminué, de neuf à six ans, la durée du mandat sénatorial et institué un renouvellement du Sénat par moitié tous les trois ans** au lieu d'un renouvellement par tiers ;

- **actualisé la représentation sénatoriale**, inchangée depuis 1976, en prenant en considération les évolutions démographiques des collectivités territoriales en appliquant la clé de répartition démographique initiée en 1948 et modifiée en 1976³ aux résultats du recensement général de la population de 1999. Tout en supprimant le siège de l'ancien territoire français des Afars et des Issas (inoccupé depuis 1980), le législateur a créé 25 nouveaux sièges de sénateurs, répartis entre les départements et collectivités qui étaient manifestement « *sous-représentés* »⁴.

En pratique, diminution de la durée du mandat sénatorial et augmentation du nombre de sénateurs entrent progressivement en vigueur entre 2004 et 2014 (voir annexe II) ;

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

² Lois n° 2003-696 et 2003-697 du 30 juillet 2003.

³ Cette clé de répartition prévoit l'attribution d'un siège de sénateur pour 150.000 habitants puis d'un siège supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 250.000 habitants.

⁴ En outre, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a institué deux sièges supplémentaires en prévoyant l'élection d'un sénateur dans chacune des deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui seront élus pour la première fois en septembre 2008.

- instauré un équilibre entre les modes de scrutin utilisés pour l'élection sénatoriale. Jusqu'en 2000, la représentation proportionnelle était en vigueur dans les départements où sont élus au moins cinq sénateurs, le scrutin majoritaire étant applicable dans les départements disposant de quatre sièges ou moins. Si bien que plus de 65 % des sénateurs étaient élus au scrutin majoritaire.

La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 avait inversé cette proportion en prévoyant l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle dans les départements élisant trois sénateurs ou plus. En pratique, 69,9 % des sièges de sénateurs devaient être pourvus selon ce mode de scrutin, au détriment d'une représentation satisfaisante des départements moyennement peuplés.

C'est pourquoi, la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 a prévu que les sénateurs seraient élus au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins et à la représentation proportionnelle au-delà. Ainsi, actuellement, la moitié des sénateurs sont élus à la proportionnelle et la moitié au scrutin majoritaire.

En raison de l'ampleur de cette réforme, le collège électoral sénatorial n'avait pas été modifié mais la majorité sénatoriale avait auparavant mené une réflexion sur son adaptation éventuelle.

Ainsi, en 1999, une proposition de loi déposée par la majorité sénatoriale¹ et défendue lors des débats de 2000 sur la modification du régime électoral des sénateurs², dessinait une adaptation du collège électoral de la Haute assemblée répondant à ces exigences mais, en raison de l'opposition du gouvernement, cette solution n'avait pas été retenue.

Ce dispositif prévoyait l'élection de délégués supplémentaires dans les communes d'au moins 9.000 habitants, à raison d'un délégué par tranche entière de 700 habitants en sus de 9.000 habitants.

Il augmentait la représentation des villes de plus de 30.000 habitants, conservant une représentation renforcée des communes de moins de 9.000 habitants par rapport à leur population tout en diminuant leur poids relatif dans le collège électoral sénatorial, et garantissant que ce collège demeurerait majoritairement composé d'élus locaux.

En 2002, le rapport du groupe de réflexion pluraliste sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel, s'était quant à lui prononcé pour une augmentation du nombre d'électeurs sénatoriaux destinée à mieux prendre en compte le fait urbain dans le collège électoral sénatorial et à assurer une meilleure représentation des départements et des régions en son sein par la désignation de délégués supplémentaires.

¹ Proposition de loi n° 230 (1998-1999) présentée par MM. Henri de Raincourt, Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Christian Bonnet, Patrice Gélard, Paul Girod, Jean-Jacques Hiest et Jacques Larché.

² [Rapport n° 260](#) (1999-2000) de notre collègue Paul Girod au nom de votre commission des Lois.

2. Le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Cinquième République tend à faciliter une modification éventuelle du collège électoral sénatorial

a) A l'heure actuelle, toute évolution du collège électoral du Sénat doit respecter la définition du corps électoral sénatorial posée par le Conseil constitutionnel le 6 juillet 2000

En 1999 et 2000, un projet de loi présenté par le gouvernement de M. Lionel Jospin et discuté par les deux chambres proposait de supprimer le lien existant entre le nombre des délégués d'une commune au collège électoral sénatorial et l'effectif du conseil municipal et **d'imposer un lien strictement proportionnel entre le nombre des délégués supplémentaires d'une commune et la population de cette dernière** : fixé à 1 pour 500 habitants dans la version initiale du projet de loi, ce seuil avait été établi **à 1 pour 300 habitants par l'Assemblée nationale**.

Mais, dans sa décision n° 2000-431 du 6 juillet 2000, le Conseil constitutionnel avait censuré ce dispositif¹:

*« Considérant (...) que, si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune et si, dans les communes les plus peuplées, des **délégués supplémentaires, choisis en dehors du conseil municipal**, peuvent être élus par lui pour le représenter, c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège électoral sénatorial conserve un **caractère de correction démographique** ; que l'application des dispositions en vigueur de l'article L. 285 du code électoral ne remet pas en cause les principes sus-énoncés ;*

*« Considérant en revanche, qu'en application des dispositions (...) l'article 2 de la loi déferée, **des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal**, seront désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal ; que dès lors, ces délégués supplémentaires constitueront une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux (...) ;*

*« Considérant que l'importance ainsi donnée par la loi déferée aux délégués supplémentaires des conseils municipaux au sein des collèges électoraux irait **au-delà de la simple correction démographique** ; que seraient méconnus les principes sus-énoncés ;*

« Considérant qu'il y a lieu en conséquence de déclarer [ces dispositions] contraires à la Constitution ».

¹ Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel, au Bureau du Sénat (2002).

Comme l'avait remarqué le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, le juge constitutionnel avait alors élaboré un « véritable statut constitutionnel de la représentativité sénatoriale » :

- la répartition par département des sièges de sénateurs doit « tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation » ;

- de même, au sein du collège électoral sénatorial, « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside », sans pour autant que le nombre de délégués supplémentaires fixé aille au-delà de la simple correction démographique ;

- mais **le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République, doit être élu par un corps électoral émanant lui-même de ces collectivités**, si bien que **ce corps électoral doit être composé** « essentiellement de membres des assemblées délibérantes locales » ;

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

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

b) *Le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen se présente comme ayant pour objet de faciliter une adaptation éventuelle du collège électoral sénatorial*

L'article 9 du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Cinquième République, très prochainement examiné par notre Haute assemblée, tend à modifier la rédaction de l'article 24 de la Constitution afin de préciser que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population ».

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « l'objet de cette disposition est de surmonter les contraintes résultant de la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, laquelle a eu pour effet d'interdire toute évolution de la composition du collège électoral sénatorial dans le sens d'un équilibre plus juste, en termes démographiques, entre petites, moyennes et grandes communes. »

Cette réforme importante est inspirée des recommandations du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, dit « comité Balladur », qui estimait qu'« Il n'est pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement de ce collège favorise à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines. »

II. LA PROPOSITION DE LOI N°322

La proposition de loi n°322 relative aux conditions de l'élection des sénateurs est composée de 11 articles.

Affirmant leur attachement au bicamérisme, ses auteurs *« ne peuvent accepter l'existence d'une assemblée politique où l'alternance est de facto interdite. C'est un déni évident de démocratie que le Sénat ne puisse jamais changer de majorité et soit ainsi réservé à la droite »*¹.

Après avoir rappelé que la majorité des collectivités territoriales était désormais administrée par des élus de gauche (20 régions sur 22 ; 58 des 102 départements ; 60 % des communes), ils estiment que le mode de scrutin sénatorial, *« en décalage avec la réalité politique et institutionnelle de la France de 2008 »*, ne devrait pas permettre au Sénat de refléter cette nouvelle situation, *« ni en septembre 2008, ni même en 2011. »*

Plus précisément, leurs critiques portent sur la composition du collège électoral sénatorial : *« le collège électoral du Sénat sur-représente en effet les communes les moins peuplées :*

« -les 21.704 communes de moins de 500 habitants qui abritent 8,39 % de la population (en 1990) désignent 16,17 % des grands électeurs

« -Pour les villes de plus de 100.000 habitants (dont Paris, Lyon, Marseille) qui représentent 16 % de la population (en 1990), elles ne disposent que de 8 % des délégués.

« -La France rurale (des communes de moins de 10.000 habitants) où vivait en 1990 51 % de la population comptait 69% des délégués sénatoriaux tandis que la France urbaine (villes de plus de 10.000 habitants) où vivait 49 % de la population n'était représenté que par 31 % des électeurs sénatoriaux. »

Ce collège électoral *« sur-représente par ailleurs les communes par rapport aux autres collectivités locales : départements et régions. »*

1. Les dispositions relatives aux délégués des conseils municipaux

En conséquence, l'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article L. 280 du code électoral pour supprimer la participation des députés au collège électoral sénatorial.

Il précise que l'ensemble des conseils municipaux, des conseils généraux et des conseils régionaux désignent des délégués, titulaires et suppléants, pour l'élection des sénateurs.

¹ Cette citation et les suivantes sont extraites de l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 322.

Le Conseil de Paris serait explicitement assimilé à un conseil municipal pour l'application de ces règles.

L'article 2 modifie l'article L. 284 du code électoral pour préciser que les conseils municipaux de toutes les communes de France et le Conseil de Paris élisent des délégués dont le nombre est déterminé en fonction de la population des communes, à raison **d'un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre**¹.

En conséquence, **l'article 3** supprime l'article L. 285 du code électoral relatif au nombre de délégués des conseils municipaux des communes de 9.000 habitants et plus.

Selon l'exposé des motifs du présent texte, le nombre de délégués des communes passerait ainsi de 137.951² à **213.694**.

2. Les dispositions relatives aux délégués des conseils régionaux et à l'Assemblée de Corse

L'article 4, qui modifie le titre troisième bis du livre deuxième du code électoral, tend à prévoir que les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département, qui demeureront membres de droit du collège électoral, **doivent élire un nombre de délégués égal à 15 % du nombre total de délégués composant, dans le département, le collège électoral**, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur (**soit 45.791 membres** selon l'exposé des motifs de la proposition de loi).

Les conseillers régionaux précités devraient en outre élire des délégués suppléants, dont le nombre est égal au dixième du nombre de délégués qu'ils élisent.

Délégués titulaires et suppléants seraient élus ensemble au scrutin de liste avec application de la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes pourraient toutefois comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir (article L. 293-1 du code électoral).

Ce dispositif serait en outre rendu applicable à l'élection des délégués et des suppléants à l'Assemblée de Corse (article L. 293-2 nouveau du code précité).

¹ Cette modification est aussi prévue par la proposition de loi n° 343 relative à l'élection sénatoriale présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

² Données relatives aux collèges départementaux de métropole tirées du rapport n° 260 (1999-2000) de notre collègue Paul Girod au nom de votre commission des Lois sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

3. Les dispositions relatives aux délégués des conseils généraux

L'article 5 insère un nouveau titre troisième ter dans le code électoral relatif à la désignation des délégués des conseils généraux reproduisant pour les conseils généraux le dispositif présenté au 2 pour la désignation de délégués des conseils régionaux. Les délégués des conseils généraux seraient donc également au nombre de **45.791**.

Ce dispositif serait applicable aux conseils généraux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

Evolution de la composition du collège électoral sénatorial dans les départements

Composantes du collège électoral ¹	Participation actuelle au collège électoral	Proportion actuelle du collège électoral	Participation proposée au collège électoral	Proportion proposée du collège électoral
Communes de moins de 3.500 habitants 33.971 communes : 34,31 % de la population	67.975	47,17 %	84.480	27,67 %
Communes de 3.500 à 8.999 habitants 1.637 communes : 15,17 % de la population	24.555	17,04 %	30.347	9,94 %
Communes de 9.000 à 29.999 habitants 719 communes : 19,47 % de la population	23.673	16,43 %	38.279	12,54 %
Communes de 30.000 à 99.999 habitants 195 communes : 15,91 % de la population	11.752	8,16 %	31.081	10,18 %
Communes de plus de 100.000 habitants 36 communes : 15,14 % de la population	9.996	6,94 %	29.507	9,67 %
Total des communes	137.951	95,7 %	213.694	70 %
Départements	3.857	2,7 %	45.791	15 %
Régions	1.722	1,2 %	45.791	15 %
Députés	570 ¹	0,4 %	0	0 %
Ensemble du collège électoral	144.100	100 %	305.276	100 %

¹ L'ensemble de ces données sont issues du rapport n° 260 (1999-2000) précité.

4. Les dispositions relatives aux délégués de l'Assemblée des Français de l'étranger

Ces dispositions reprennent, pour l'essentiel, celles de la proposition de loi n° 75 (2005-2006) tendant à élargir le collège électoral des sénateurs établis hors de France, présenté par nos collègues Monique Cerisier ben Guiga et Richard Yung le 14 novembre 2005.

L'article 6 tend à modifier l'article 13 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 pour préciser que des délégués supplémentaires seraient désignés par les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, à raison d'un pour 300 Français inscrits au registre mondial des Français établis hors de France.

Le nombre de membres du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France passerait à **4.735**.

L'article 7 tend à insérer un nouveau chapitre Ier bis relatif au collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France dans l'ordonnance précitée.

En pratique :

- délégués titulaires et suppléants seraient élus le troisième mardi du mois de mars (article 14 bis nouveau) ;

- le nombre de suppléants serait de un pour cinq titulaires. Titulaires et suppléants seraient élus ensemble au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ;

- tout Français inscrit sur une liste électorale consulaire serait éligible ;

- chaque membre élu ou groupe de l'AFE pourrait présenter une liste, qui pourrait comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués titulaires et de suppléants à pourvoir ;

- un délégué ne pouvant être présent le jour de l'élection pourrait donner un pouvoir écrit à l'un de ses collègues permettant à ce dernier de voter en son nom (article 14 ter nouveau) ;

- les recours contestant l'élection ou le tableau des électeurs sénatoriaux seraient portés devant le tribunal administratif de Paris par le ministre chargé des relations extérieures ou par tout membre du collège électoral. La décision du tribunal ne pourrait être contestée que devant le Conseil constitutionnel (article 14 quater nouveau) ;

- les articles L. 291 (arrêté fixant de nouvelles élections dans l'hypothèse où le refus des délégués et des suppléants épuiserait la liste des délégués) et L. 293 (arrêté fixant de nouvelles élections en cas d'annulation de

l'élection des délégués et des suppléants) du code électoral seraient rendus applicables à l'élection des délégués de l'AFE, le ministre en charge des relations extérieures remplaçant néanmoins le préfet pour prendre les arrêtés visés (article 14 quinquies nouveau).

L'article 8, qui modifie l'article 21 de l'ordonnance, prévoit que les délégués pourraient voter par correspondance, sous pli fermé ou par voie électronique, lorsqu'ils désignent les délégués et leurs suppléants.

L'article 9 opère une coordination à l'article 22 de l'ordonnance.

5. Les dispositions relatives au mode de scrutin sénatorial

L'article 10 tend à modifier l'article L. 294 du code électoral pour prévoir l'élection des sénateurs au scrutin majoritaire dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins alors que **l'article 11** tend à réécrire l'article L. 295 du même code pour prévoir l'élection des sénateurs au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle et à la plus forte moyenne, dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus¹.

III. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : NE PAS ADOPTER UNE RÉFORME DU COLLÈGE ÉLECTORAL SÉNATORIAL DANS LA PRÉCIPITATION

Votre rapporteur souhaite tout d'abord remercier l'ensemble des sénateurs qui ont pu participer à ses travaux préparatoires et alimenter sa réflexion sur l'institution sénatoriale, menée avec un souci constant du dialogue et de pragmatisme.

1. En préalable, chasser quelques idées fausses

Avant d'indiquer la position de votre commission des Lois sur la proposition de loi, votre rapporteur tient à rectifier certaines inexactitudes régulièrement mentionnées sur le statut du Sénat.

En premier lieu, cela a été rappelé (voir le 1^o du A du I), la légitimité démocratique du Sénat, considérée comme « insuffisante » par le rapporteur de l'Assemblée nationale, doit être examinée à l'aune du bicamérisme, qui trouve sa raison d'être en ce qu'il est différencié. En effet, les assemblées parlementaires ne sont pas des « clones ».

Si l'Assemblée nationale et le Sénat représentent tous deux la souveraineté nationale, la première, par son mode d'élection, fait écho aux préoccupations de l'opinion et est tributaire du lien existant entre la majorité parlementaire et le gouvernement nommé par le Président de la République,

¹ Ces modifications sont également prévues dans la proposition n° 343 précitée.

élu pour la même durée de mandat. Le Président de la République peut la dissoudre. Elle peut renverser le gouvernement.

Son mode d'élection, le scrutin majoritaire à deux tours, qui facilite l'émergence de cette majorité parlementaire, n'est d'ailleurs pas sans créer d'importantes distorsions entre les suffrages exprimés par les électeurs lors des élections législatives et la composition de l'assemblée élue, plus encore en cette heure où les circonscriptions pour l'élection des députés doivent être redéfinies, car elles sont encore basées sur le recensement général de la population de 1982.

Le Sénat quant à lui, est à la fois le gardien de la modération et de la continuité de nos institutions et le représentant de la Nation à travers les collectivités territoriales, pour reprendre une expression de M. Michel Verpeaux, entendu par votre rapporteur.

Son mode d'élection, alliant élection au suffrage indirect par les élus locaux et pour la même durée que ces derniers, et renouvellements partiels lissant les « secousses » électorales, contribue à le constituer en chambre bénéficiant d'un temps de réflexion par rapport aux soubresauts de l'actualité.

Alliant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, il a aussi permis une représentation large du pluralisme politique et le développement d'une culture de compromis au sein de la Haute Assemblée.

La légitimité du Sénat et celle de l'Assemblée nationale sont donc complémentaires.

En deuxième lieu, contre l'affirmation hâtive selon laquelle le Sénat conserverait toujours la même majorité politique sous la Cinquième République, votre rapporteur rappellera simplement que le président Gaston Monnerville et le Sénat qu'il présida de 1959 à 1968 furent sans conteste les premiers opposants à la politique menée par les gouvernements du général de Gaulle et que le président Alain Poher (président du Sénat de 1969 à 1992) fut le candidat de « l'opposition » contre Georges Pompidou lors de l'élection présidentielle de 1969.

En troisième lieu, votre rapporteur déplore que le rapporteur de l'Assemblée nationale ait affirmé sans nuance que le Sénat « déséquilibre l'institution parlementaire » en « s'opposant, de façon quasi-systématique aux projets législatifs des gouvernements progressistes et en soutenant à l'inverse ceux des gouvernements conservateurs. »

Au cours de cette session, les prises de position du Sénat, par exemple lors des débats sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile pour encadrer les tests ADN destinés à prouver une filiation déclarée à l'occasion d'une demande de regroupement familial¹, ou

¹ Loi n° 2007-631 du 20 novembre 2007. Voir le [rapport n° 470](#) rectifié (2006-2007) de notre collègue François-Noël Buffet et le [rapport n° 30](#) (2007-2008) de François-Noël Buffet et Thierry Mariani, député, au nom de la commission mixte paritaire.

sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental afin de concilier la procédure de rétention de sûreté avec le principe de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère¹, soulignent au contraire l'indépendance et le souci permanent d'améliorer la législation qui animent les travaux de la Haute Assemblée.

De plus, dans une période récente où il fut dans l'opposition, il a également participé très positivement à l'évolution de la procédure pénale, prenant par exemple l'initiative de la création de l'appel des décisions des cours d'assises en complément d'un projet de loi présenté par Mme Elisabeth Guigou alors garde des sceaux².

2. Ne pas revenir sur l'équilibre des modes de scrutin du Sénat trouvé en 2003

Concernant la modification des modes de scrutin du Sénat suggérée par les articles 10 et 11 de la proposition de loi, **votre rapporteur rappelle que dans le dispositif fixé par la loi du 30 juillet 2003**, la majorité des sièges est pourvue à la représentation proportionnelle (en 2011, environ 52 %), particulièrement adaptée aux départements les plus peuplés, et qu'une représentation satisfaisante des départements moyens ou moins peuplés est assurée par le scrutin majoritaire.

Votre rapporteur a pris bonne note des remarques de notre collègue Bernard Frimat lors de son audition tendant à souligner les apports du mode de scrutin proportionnel en faveur de la féminisation et du rajeunissement de notre Haute Assemblée mais il note que les règles actuelles, en prévoyant l'élection de plus de la moitié des sénateurs à la représentation proportionnelle ne remettent pas en cause ces constats et qu'elles permettent en outre de représenter au mieux les collectivités territoriales dans leur diversité. Le droit en vigueur a établi un équilibre politique et géographique satisfaisant.

Il ne paraît donc pas pertinent de remettre en cause cet équilibre récent, ce qui aurait de surcroît pour effet de laisser à penser que le législateur ne sait pas ce qu'il veut.

¹ Loi n° 2008-174 du 25 février 2008. Voir le [rapport n° 174](#) (2007-2008) de votre rapporteur et le rapport n° 192 (2007-2008) présenté par votre rapporteur et M. Georges Fenech, député, au nom de la commission mixte paritaire.

² Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes. Voir le [rapport n° 419](#) (1998-1999) de notre ancien collègue Charles Jolibois au nom de votre commission.

3. Constater l'impossibilité d'une refonte immédiate du collège électoral sénatorial et prolonger la réflexion

Votre rapporteur considère que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission constitue une bonne opportunité de considérer attentivement le collège électoral sénatorial actuel.

Force est de constater que le texte soumis à votre examen met l'accent sur de réelles fragilités de la représentativité du collège électoral sénatorial actuel telles que la faible part des conseils généraux et des conseils régionaux en son sein ou le nombre limité d'électeurs dans le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Certaines de ces dispositions peuvent en outre constituer des pistes de travail pour une adaptation éventuelle du collège électoral sénatorial.

Mais l'ouverture d'une telle réflexion ne peut être menée dans le délai imparti à la commission pour examiner ce texte. De plus, elle suppose au préalable une révision de la Constitution.

En effet, votre commission constate que certaines dispositions de la proposition de loi sont en l'état du droit, inconstitutionnelles.

Le dispositif proposé par le présent texte pour augmenter le nombre des délégués supplémentaires des conseils municipaux et conforter la représentation des zones urbaines en appliquant une clé de répartition attribuant un délégué pour 300 habitants, est similaire à la réforme jugée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet 2000. S'il était saisi du présent texte, le juge constitutionnel ne pourrait donc que confirmer cette décision.

Ce constat d'inconstitutionnalité semble également valable en l'état du droit, pour la création de délégués supplémentaires des conseils généraux et des conseils régionaux puisque, comme le rappelait Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, lors de la lecture de la proposition de loi de MM. Jean-Marc Ayrault et ses collègues à l'Assemblée nationale¹, les conseillers généraux et régionaux élus au suffrage universel ne représenteraient respectivement que 8 % et 4 % de ces délégués dans un tel dispositif. La part de ces élus dans le collège électoral sénatorial serait plus faible qu'aujourd'hui.

Ce dispositif de délégués supplémentaires pose en outre une question : une même population peut-elle être prise en compte trois fois de suite pour le calcul du nombre de délégués des trois catégories de collectivités territoriales?

Toutefois, certaines dispositions du texte seraient difficiles à mettre en œuvre sans modification.

¹ *Séance publique du 20 mai 2008.*

Ainsi, si le collège électoral sénatorial actuel des sénateurs représentant les Français établis hors de France peut être considéré comme trop restreint, le dispositif prévu par la proposition de loi pour l'élargir ne paraît pas satisfaisant, le grand nombre de délégués induit par les dispositions de la proposition de loi (4.735) étant susceptible de poser des difficultés matérielles réelles : il faut rappeler que le collège électoral de ces sénateurs doit se réunir au ministère « *des relations extérieures* » pour voter¹, ce qui impliquerait une forte hausse du coût d'organisation de l'élection liée au remboursement des frais de transport des délégués qui arriveraient du monde entier.

Or, le développement du vote par correspondance, sous format papier ou par voie électronique, ne paraît pas être une alternative satisfaisante. Si ce vote est autorisé pour l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger en raison de ses spécificités, il ne semble pas souhaitable pour les scrutins politiques nationaux ou locaux. En effet, les faiblesses de la fiabilité de cette technique de vote qui ont conduit à son interdiction en 1975 pour ces scrutins -en particulier les risques de fraude- demeurent valables.

D'autres solutions, telle qu'une augmentation plus mesurée de ce collège électoral devraient donc être envisagées.

De plus, toute réflexion ultérieure sur le collège électoral sénatorial devra intégrer la résolution de certains déséquilibres électoraux actuels et prendre en considération des évolutions institutionnelles en cours.

Trois déséquilibres électoraux doivent être plus particulièrement mentionnés :

- **les limites actuelles des cantons**, où sont élus les conseillers généraux, **ne respectent plus le principe de l'égalité du suffrage**. A titre d'exemple, dans le département du Nord, la population des cantons varie entre 9.000 et 60.000 habitants. Selon un représentant du ministère de l'intérieur entendu par votre rapporteur, ces écarts de population, qui vont de 1 à 45 sur la France entière, vont être prochainement atténués par une redéfinition des cantons qui doit intervenir après le redécoupage en cours des circonscriptions législatives ;

- **dans les communes ayant fait l'objet d'une fusion-association**; la population des communes associées, dans le silence de la législation, a pu être prise en compte une première fois pour l'attribution des délégués relevant de ces communes associées, et une seconde fois pour l'attribution des délégués revenant à la commune « absorbante ». Cette pratique, qui a pour conséquence l'attribution d'un plus grand nombre de délégués à cette dernière commune, a fait l'objet d'une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 17 janvier

¹ Article 21 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.

2008 mais le législateur devrait actualiser les règles relatives au sectionnement de communes ;

- **dans les communes de 3.500 habitants et plus**, les délégués des conseils municipaux confortent, lors de l'élection sénatoriale, la disproportion constatée, lors du scrutin municipal, entre les suffrages exprimés par les électeurs et la répartition des sièges. A **Paris, Lyon et Marseille**, le scrutin municipal et le découpage en arrondissements¹ peuvent même amener l'élection de candidats ayant obtenu globalement moins de voix que leurs adversaires².

Au titre des évolutions institutionnelles en cours, la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans lesquels vivent aujourd'hui la grande majorité de nos concitoyens (86,7 %), devrait être prise en considération. Ce constat avait déjà été effectué en 2002 par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale.

Certes, ces dernières ne sont pas des collectivités territoriales à l'heure actuelle mais elles assument dans les faits nombre de leurs compétences, et la question de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct se pose aujourd'hui avec force. Si une telle modification intervenait, elle devrait logiquement entraîner celle de leur statut et leur prise en considération dans le collège électoral sénatorial.

De même, les interrogations récentes sur la pertinence des échelons départementaux et régionaux ainsi que la possibilité d'accroître leurs liens voire de les fusionner, devraient être considérées attentivement pour l'avenir de la composition du collège électoral sénatorial³.

En outre, votre rapporteur souhaite mentionner quelques pistes d'évolution du collège électoral sénatorial, suggérées lors des auditions, et qui pourraient être examinées plus précisément dans ce cadre :

- afin de conforter la part des conseils généraux et régionaux dans le collège électoral sénatorial sans que les conseillers généraux et régionaux soient « noyés » au milieu d'un grand nombre de délégués supplémentaires non élus, les élus locaux qui ne sont pas membres du collège électoral sénatorial aujourd'hui (certains conseillers municipaux des communes de

¹ Ce dispositif prévoit l'élection simultanée des conseillers d'arrondissement et des membres du Conseil de Paris ou du conseil municipal, élus par secteurs, au scrutin de liste à deux tours. La liste victorieuse obtient une prime majoritaire égale à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.

² Hypothèse confirmée lors des élections municipales à Marseille en 1983 où M. Gaston Defferre avait été élu contre notre collègue Jean-Claude Gaudin qui avait obtenu 2.500 voix de plus et lors des élections municipales à Paris en 2001 où notre ancien collègue Bertrand Delanoë fut élu contre M. Philippe Séguin, qui bénéficiait d'environ 4.000 voix supplémentaires.

³ La proposition n° 19, fort controversée, du rapport de la commission pour la libération de la croissance française, remis au Président de la République le 24 janvier dernier, préconise ainsi de renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental. Voir aussi la proposition de loi n°655 (XIIIème législature) de nos collègues députés Jean-François Mancel et Jérôme Bignon qui confierait à des conseillers territoriaux le soin d'assumer les mandats de conseiller général et de conseiller régional.

moins de 9.000 habitants) ou les suivants de liste non élus lors des élections municipales dans les communes de 3.500 habitants et plus, pourraient être désignés délégués supplémentaires pour les représenter;

- il a été suggéré que le Sénat pourrait aussi être désigné par plusieurs collèges électoraux correspondant chacun à une catégorie de collectivités territoriales. Ce faisant, x sénateurs seraient élus au titre des communes, x autres au titre des départements... Néanmoins, les parlementaires ainsi élus pourraient, en pratique, avoir plus de difficultés à assumer leur rôle de représentant de la souveraineté nationale, devenant des « mandataires » de telle ou telle collectivité ;

- l'élection des délégués des conseils municipaux le même jour que les élections municipales, suggérée par notre collègue Christian Cointat, pourrait conforter le lien entre les délégués et les élus municipaux et simplifier leur mode de désignation ; elle rendrait néanmoins plus complexe le déroulement des élections municipales.

En conséquence, conformément à l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, votre commission vous proposera d'adopter sur le présent texte une motion tendant à lui opposer la question préalable.

MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE SUR LA PROPOSITION DE LOI

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat,

Considérant que la proposition de loi tend tout d'abord à déséquilibrer le partage par moitié entre la proportionnelle et le scrutin majoritaire des modes de scrutin du Sénat fixé en 2003 puisqu'elle prévoit l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus trois sénateurs ;

Considérant que la proposition de loi tend aussi à la fois, à modifier le nombre des délégués des conseils municipaux et du Conseil de Paris dans le collège électoral sénatorial, en attribuant un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre et à augmenter la représentation des conseils généraux, et des conseils régionaux au sein de ce collège électoral ainsi que le corps électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, en instituant des délégués supplémentaires parmi les citoyens non élus ;

Considérant que certaines des dispositions de la proposition de loi comportent des pistes de réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial ;

Considérant qu'en l'état du droit, ce texte n'est toutefois pas conforme à l'article 24 de la Constitution qui fait du Sénat le représentant constitutionnel des collectivités territoriales, car le nombre de délégués supplémentaires non élus des collectivités territoriales qu'il prévoit irait au-delà de la simple correction démographique et remettrait en cause le principe selon lequel le corps électoral du Sénat, doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes de ces collectivités, principe posé par le juge constitutionnel dans sa décision n° 2000-431 du 6 juillet 2000 ;

Considérant que votre commission souhaite par conséquent poursuivre sa réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial ;

Décide qu'il y a lieu d'opposer la question préalable sur la proposition de loi relative aux conditions de l'élection des sénateurs.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'intérieur**

M. Amaury de Saint-Quentin, conseiller au cabinet du ministre

M. Xavier Péneau, chef du service des Affaires politiques et de la vie associative

M. Stanislas Bourron, chef du bureau des élections

- **Groupe socialiste**

M. Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste, sénateur de l'Ariège

M. Bernard Frimat, sénateur du Nord

- **Université Paris 1**

M. Michel Verpeaux, directeur de recherche et professeur de droit constitutionnel

ANNEXE 2

QUELQUES RÈGLES SPÉCIFIQUES DE COMPOSITION ET DE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE ÉLECTORAL SÉNATORIAL

1) L'interdiction du double vote des membres du collège électoral sénatorial

L'interdiction du double vote des membres du collège électoral sénatorial¹

Le double vote étant interdit, lorsqu'un conseiller général est par ailleurs député, conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par le président du conseil général.

Lorsqu'un conseiller régional ou à l'Assemblée de Corse est également député, le président de l'assemblée concernée désigne aussi un remplaçant dans les conditions précitées.

Enfin, les députés, les conseillers généraux, les conseillers régionaux ou à l'Assemblée de Corse ne peuvent être désignés délégués de droit du conseil municipal où ils siègent.

Si l'un de ces élus est désigné délégué de droit comme conseiller municipal ou membre du conseil consultatif d'une commune associée, un remplaçant lui est désigné par le maire, sur sa présentation.

2) La représentation des conseils municipaux dans le collège électoral sénatorial : cas particuliers :

- Conformément à l'article L.O. 286-1 du code électoral, les conseillers municipaux ayant la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union européenne ne peuvent pas participer à l'élection sénatoriale ni en tant que délégué titulaire ni en tant que suppléant.

Dans les communes de 9.000 habitants et plus, ces conseillers municipaux sont donc 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 municipale².

- Dans les communes de moins de 9.000 habitants résultant d'une fusion de communes, le nombre de délégués est égal à celui auquel auraient eu droit les anciennes communes.

- Dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu des articles L. 2121-35

¹ Article L. 287 du code électoral.

² Article L.O. 286-2 du code électoral.

et L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales¹, délégués et suppléants sont élus par l'ancien conseil convoqué à cet effet par le président de la délégation spéciale.

- Les communes associées conservent un nombre de délégués égal à celui auquel elles auraient eu droit en l'absence de fusion. Ces délégués sont désignés par le conseil municipal de la commune issue de la fusion parmi les conseillers municipaux issus de la section électorale correspondante ou parmi les électeurs de cette section. Néanmoins, lorsqu'il existe un conseil consultatif, les délégués de la commune associée sont désignés en son sein.

Lorsque le nombre de délégués est supérieur à l'effectif du conseil consultatif, les membres de ce conseil sont délégués de droit, les autres délégués étant élus parmi les électeurs de la commune associée.

¹ Une délégation spéciale peut être instituée en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, en cas d'annulation définitive de l'élection de tous ses membres ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué.

ANNEXE 3

LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE LA RÉFORME DU SÉNAT

Depuis le renouvellement de la série C en 2004, l'effectif du Sénat est fixé à 331 sièges. La série A compte 102 sièges, tout comme la série B (.

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) **compte 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 2008 (tableau II), cette dernière comptera 114 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 ; création de deux sièges de sénateurs élus respectivement à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin¹), les effectifs des séries B et C demeurant inchangés tandis que l'effectif de la Haute Assemblée passera à **343 sièges**.

A l'issue de ce renouvellement, tous les nouveaux sénateurs seront élus pour six ans.

Le renouvellement par moitié du Sénat sera mis en œuvre à compter du renouvellement partiel de 2011 avec l'élection de la série 1 :

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 2014, la série 2 comprendra 178 sièges, dont 167 sièges pour les départements, 2 sièges pour la Polynésie française, 1 siège pour Saint-

¹ Les lois n° 2007-223 et 2007-224 du 21 février 2007 ont transformé les îles guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en collectivités territoriales à statut particulier, dotant chacune d'entre elles d'un siège de sénateur. Les sénateurs concernés seront élus pour la première fois lors du renouvellement sénatorial partiel de septembre 2008.

Barthélemy, 1 siège pour Saint-Martin, 1 siège pour Wallis-et-Futuna et 6 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France.

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
	<u>96</u>		<u>97</u>		<u>120</u>
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
	<u>102</u>		<u>102</u>		<u>127</u>

A compter du renouvellement partiel de 2008, 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
	<u>105</u>		<u>97</u>		<u>120</u>
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
Saint-Barthélemy	1	Français établis hors de France	4	Saint-Pierre-et-Miquelon	1
Saint-Martin	1			Français établis hors de France	4
Iles Wallis-et-Futuna	1				
Français établis hors de France	4				
	<u>114</u>		<u>102</u>		<u>127</u>

A compter du renouvellement partiel de 2011, 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		
Total départements	<u>159</u>		<u>167</u>
Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer et des Français établis hors de France			
Mayotte	2	Polynésie Française	2
		Saint-Barthélemy	1
		Saint-Martin	1
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
Total général	<u>170</u>		<u>178</u>

ANNEXE 4

LA DÉCISION N° 2000-431 DC DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 6 JUILLET 2000 SUR LA LOI RELATIVE À L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le code électoral ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 29 juin 2000 ;

Vu les observations en réplique présentées par les auteurs de la saisine, enregistrées le 4 juillet 2000 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à l'élection des sénateurs, et mettent en cause la conformité à la Constitution de ses articles 2, 9 et 10 ;

- SUR LES MOYENS TIRÉS DE L'ATTEINTE À L'ARTICLE 24 DE LA CONSTITUTION :

2. Considérant que le 1° de l'article 2 de la loi déferée a pour objet de modifier l'article L. 284 du code électoral en substituant à ses six premiers alinéas les dispositions suivantes : " Les conseils municipaux désignent un nombre de délégués déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre. Le Conseil de Paris élit un nombre de délégués égal à dix fois son effectif.

" Lorsque le nombre de délégués est inférieur ou égal à l'effectif du conseil municipal, les délégués sont élus au sein de ce conseil.

" Lorsque le nombre de délégués est supérieur à l'effectif du conseil municipal, les membres de ce conseil sont délégués de droit, les autres délégués étant élus dans les conditions fixées à l'article L. 289. " ;

3. Considérant que les requérants soutiennent que cet article serait, à plusieurs titres, contraire à l'article 24 de la Constitution ; qu'ils exposent en premier lieu que la loi n'assurerait plus correctement la représentation des collectivités territoriales de la République ; que " l'abaissement à 300 habitants du seuil pour désigner les délégués des communes bouleverse complètement la représentation des collectivités territoriales : les petites communes sont écrasées tout comme les départements et les régions " ; que le seuil de 300 habitants leur apparaît arbitraire et n'est justifié, à leurs yeux, par aucun autre argument que celui de la démographie ; qu'ils allèguent en deuxième lieu que la loi ne respecterait pas la règle de l'élection des sénateurs au

suffrage indirect, car " les élus du suffrage universel deviennent souvent minoritaires au sein du collège des grands électeurs sénatoriaux " ;

4. Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum " ; que le même article dispose, dans son troisième alinéa, que " Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret " ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution : " 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 " ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside ;

6. Considérant, en conséquence, que, si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune et si, dans les communes les plus peuplées, des délégués supplémentaires, choisis en dehors du conseil municipal, peuvent être élus par lui pour le représenter, c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique ; que l'application des dispositions en vigueur de l'article L. 285 du code électoral ne remet pas en cause les principes sus-énoncés ;

7. Considérant, en revanche, qu'en application des dispositions du 1^o de l'article 2 de la loi déferée, des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal, seront désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal ; que, dès lors, ces délégués supplémentaires constitueront une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux ; que leur participation à l'élection des sénateurs sera d'autant plus déterminante que l'article 10 de la loi examinée étend à de nombreux départements l'élection des sénateurs au scrutin proportionnel ;

8. Considérant que l'importance ainsi donnée par la loi déferée aux délégués supplémentaires des conseils municipaux au sein des collèges électoraux irait au-delà de la simple correction démographique ; que seraient ainsi méconnus les principes sus-énoncés ;

9. Considérant qu'il y a lieu en conséquence de déclarer contraires à la Constitution les dispositions des deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 2, et, par voie de conséquence, celles du I de l'article 23 ;

- SUR LES MOYENS TIRÉS DU DÉFAUT DE PRISE EN COMPTE DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES :

10. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, la loi déferée ne pouvait modifier le mode de scrutin pour l'élection des sénateurs sans révision préalable de la répartition des sièges par département, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis les trois derniers recensements ; qu'à défaut, la modification du mode de scrutin prévue par les articles 9 et 10 serait " entachée d'arbitraire " ;

11. Considérant que les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ; que ces dispositions n'exigeaient pas pour autant que cette prise en compte intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi déferée ;

12. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel d'examiner d'office aucune question de conformité à la Constitution ;

Décide :

Article premier

Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions des deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 2 et celles du I de l'article 23 de la loi relative à l'élection des sénateurs.

Article 2

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 juillet 2000, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mmes Monique PELLETIER et Simone VEIL.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p><i>Art. L. 280.</i> — Les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé :</p> <p>1° Des députés ;</p> <p>2° Des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département et des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le titre III bis du présent livre ;</p> <p>3° Des conseillers généraux ;</p> <p>4° Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi n° 322 (2007-2008), présentée par MM. Jean-Pierre Bel, Bernard Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés relative aux conditions de l'élection des sénateurs</p> <p style="text-align: center;">Article 1er</p> <p>Les quatre derniers alinéas de l'article L. 280 du code électoral sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« 1° Des délégués des conseils municipaux et du Conseil de Paris ou des suppléants de ces délégués ;</p> <p>« 2° Des délégués des conseils généraux et du Conseil de Paris ou des suppléants de ces délégués ;</p> <p>« 3° Des délégués des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse ou des suppléants de ces délégués. »</p>	<p style="text-align: center;">La commission propose d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable.</p>
<p><i>Art. L. 284.</i> — Les conseils municipaux élisent parmi leurs membres dans les communes de moins de 9000 habitants :</p> <p>- un délégué pour les conseils municipaux de neuf et onze membres;</p> <p>- trois délégués pour les conseils municipaux de quinze membres;</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Les six premiers alinéas de l'article L. 284 du même code sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les conseils municipaux et le Conseil de Paris élisent des délégués dont le nombre est déterminé en fonction de la population des communes, à raison d'un délégué pour 300 habitants ou une fraction de ce nombre.</p> <p>« Lorsque le nombre de délégués est inférieur ou égal à l'effectif du conseil municipal, les délégués sont élus</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>—</p> <p>- cinq délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres;</p> <p>- sept délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres;</p> <p>- quinze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres.</p>	<p>au sein de ce conseil.</p> <p>« Lorsque le nombre de délégués est supérieur à l'effectif du conseil municipal, les membres de ce conseil sont délégués de droit, les autres délégués étant élus dans les conditions fixées à l'article L. 289. »</p>	<p>—</p>
<p>Dans le cas où le conseil municipal est constitué par application des articles L. 2113-6 et L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales relatif aux fusions de communes, le nombre de délégués est égal à celui auquel les anciennes communes auraient eu droit avant la fusion.</p>		
<p>.....</p> <p><i>Art. L. 289.</i> — Dans les communes visées aux chapitres III et IV du titre IV du livre Ier du présent code, 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.</p>		
<p>Chaque conseiller municipal ou groupe de conseillers municipaux peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants.</p>		
<p>L'ordre des suppléants résulte de leur rang de présentation.</p>		
<p>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.</p>		
<p>Un conseiller municipal empêché d'assister à la séance au cours de laquelle sont élus les délégués et les suppléants peut donner à un autre conseiller municipal de son choix pouvoir écrit de voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>seul pouvoir qui est toujours révocable.</p> <p>.....</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article L. 285 est abrogé.</p>	
<p><i>Art. L. 285.</i> — Dans les communes de 9000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit.</p>	<p>Article 4</p>	
<p>En outre, dans les communes de plus de 30000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1000 habitants en sus de 30000.</p>	<p>Le titre III <i>bis</i> du Livre II du même code est ainsi rédigé :</p>	
<p>« TITRE III BIS</p>	<p>« TITRE III BIS</p>	
<p>« DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE</p>	<p>« DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS RÉGIONAUX ET DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE</p>	
<p><i>Art. L. 293-1.</i> — Dans le mois qui suit son élection, l'Assemblée de Corse procède à la répartition de ses membres entre les collèges chargés de l'élection des sénateurs dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.</p>	<p>« <i>Art. L. 293-1.</i> — Les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département élisent un nombre de délégués égal à 15 % du nombre total de délégués composant, dans le département, le collège électoral prévu à l'article L. 280, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur.</p>	
<p>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 de 27.</p>	<p>« Les conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département élisent aussi des suppléants, dont le nombre est égal au dixième du nombre de délégués qu'ils élisent.</p>	
<p><i>Art. L. 280.</i> — Cf <i>supra</i> art. 1^{er}.</p>	<p>« Les membres du conseil régional sont délégués de droit.</p>	
	<p>« 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 du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel ; les listes peuvent</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 293-2.</i> — L'Assemblée de Corse désigne d'abord ses membres appelés à représenter la collectivité territoriale au sein du collège électoral du département de Corse-du-Sud.</p> <p>Chaque conseiller ou groupe de conseillers peut présenter avec l'accord des intéressés une liste de candidats en nombre au plus égal à celui des sièges à pourvoir.</p> <p>L'élection a lieu au scrutin de liste sans rature ni panachage. Les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne.</p> <p>Lorsque les opérations prévues aux alinéas précédents ont été achevées, les conseillers non encore désignés font de droit partie du collège électoral sénatorial du département de Haute-Corse.</p> <p>Celui qui devient membre de l'Assemblée de Corse entre deux renouvellements est réputé être désigné pour faire partie du collège électoral sénatorial du même département que le conseiller qu'il remplace.</p>	<p>—</p> <p>comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir.</p> <p>« <i>Art. L. 293-2.</i> — L'article L. 293-1 est applicable à l'élection des délégués et des suppléants à l'Assemblée de Corse. ».</p>	<p>—</p>
<p><i>Art. L. 280.</i> — <i>Cf supra art. 1^{er}.</i></p>	<p>Article 5</p> <p>Après le titre III <i>bis</i> du Livre II même code, il est inséré un titre III <i>ter</i> ainsi rédigé :</p> <p>« <i>TITRE III TER</i></p> <p>« DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS GÉNÉRAUX</p> <p>« <i>Art. L. 293-3.</i> — Les conseils généraux et le Conseil de Paris élisent un nombre de délégués égal à 15 % de celui du nombre total de délégués composant, dans le département, le collège</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p><i>Art. L. 293-3.</i> — Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse notifie au représentant de l'Etat dans chaque département de la collectivité territoriale les noms des conseillers désignés pour son département en vue de l'établissement du tableau des électeurs sénatoriaux mentionné à l'article L. 292.</p>	<p>électoral prévu à l'article L. 280, le cas échéant arrondi à l'entier supérieur.</p> <p>« Les conseils généraux élisent aussi des suppléants dont le nombre est égal au dixième du nombre de délégués qu'ils élisent.</p> <p>« Les membres du conseil général sont délégués de droit.</p> <p>« 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 du plus fort reste, 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.</p> <p>« Le nombre de suppléants est égal au dixième du nombre de délégués.</p> <p>« <i>Art. L. 293-4.</i> — L'article L. 293-3 est applicable à l'élection des délégués et des suppléants des conseils généraux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. ».</p>	
<p>Ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs</p>	<p>Article 6</p>	
<p><i>Art. 13.</i> — Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger.</p>	<p>L'article 13 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 est complété par les mots : « et des délégués supplémentaires élus par eux à raison d'un pour 300 Français inscrits au registre mondial des Français établis hors de France ».</p>	
	<p>Article 7</p>	
	<p>Après le chapitre I^{er} de la même ordonnance, il est inséré un chapitre I^{er} <i>bis</i> ainsi rédigé :</p>	

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Conclusions
de la commission**

**Loi n° 82-471 du 7 juin 1982
relative à l'Assemblée des Français
de l'étranger**

Art. 2. — Sont électeurs les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires établies en application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

« CHAPITRE 1^{ER} BIS

« COLLÈGE ÉLECTORAL

« *Art. 14 bis.* — La date à laquelle sont désignés les délégués supplémentaires à l'Assemblée des Français de l'étranger ainsi que les suppléants est fixée au troisième mardi du mois de mars.

« *Art. 14 ter.* — L'élection des délégués supplémentaires et des suppléants, qui sont au nombre de un pour cinq titulaires, a lieu sur la même liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Sont éligibles les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales établies en application de l'article 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

« Chaque membre élu ou groupe de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger peut présenter une liste de candidats aux fonctions de délégués et de suppléants. L'ordre des suppléants résulte de leur rang de présentation. Les listes peuvent comprendre un nombre de noms inférieur au nombre de sièges de délégués et de suppléants à pourvoir.

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

« Un membre de l'Assemblée des Français de l'étranger empêché d'assister à la séance au cours de laquelle sont élus les délégués et les suppléants peut donner à un autre membre de cette assemblée pouvoir écrit de voter en son nom. Un même membre ne peut être porteur que d'un seul pouvoir qui est toujours révocable.

« *Art. 14 quater.* — Les recours contestant la régularité de l'élection des

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p><i>Art. L. 291.</i> — Au cas où le refus des délégués et des suppléants épuiserait la liste des délégués, le préfet prend un arrêté fixant la date de nouvelles élections.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 293.</i> — En cas d'annulation de l'élection d'un délégué ou d'un suppléant, il est fait appel au suivant de liste des suppléants élus. Si la liste des délégués reste néanmoins incomplète, le préfet prend un arrêté fixant de nouvelles élections pour la compléter.</p> <p>Ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs</p> <p><i>Art. 21.</i> — Le collège électoral se réunit au ministère des relations extérieures.</p> <p>Le bureau de vote est présidé par un conseiller à la cour d'appel de Paris désigné par le premier président de cette juridiction.</p> <p><i>Art. 22.</i> — Les dispositions des articles L. 63 à L. 67, L. 313 et L. 314 du code électoral sont applicables aux opérations de vote. Les dispositions de l'article L. 314-1 du même code sont également applicables, la liste d'émargement étant constituée par la liste des membres élus du conseil mentionné à l'article 13, certifiée par le ministre</p>	<p>délégués et suppléants ainsi que les recours contre le tableau des électeurs sénatoriaux établi par le ministre chargé des relations extérieures sont portés devant le tribunal administratif de Paris par le ministre chargé des relations extérieures ou par tout membre du collège électoral sénatorial des Français établis hors de France. La décision dudit tribunal ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection.</p> <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. 14 quinquies. — Pour l'application à la constitution du collège électoral sénatorial des Français établis hors de France des articles L. 291 et L. 293 du code électoral, le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « ministre chargé des relations extérieures ».</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p>
	<p>Article 8</p>	
	<p>Le premier alinéa de l'article 21 de la même ordonnance est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, les membres de ce collège peuvent, dans des conditions définies par décret, voter par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique. ».</p>	
	<p>Article 9</p>	
	<p>Après les mots : « liste des membres », la fin de la seconde phrase de l'article 22 de la même ordonnance est ainsi rédigée : « du collège électoral</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>chargé des affaires étrangères.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 13.</i> — Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger.</p>	<p>mentionné à l'article 13, certifiée par le ministre chargé des relations extérieures. »</p>	
<p>Code électoral</p> <p><i>Art. L. 294.</i> — Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.</p> <p>Nul n'est élu sénateur au premier tour du scrutin s'il n'a réuni :</p> <p>1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;</p> <p>2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.</p> <p>Au second tour de scrutin, la majorité relative suffit. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.</p>	<p>Article 10</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article L. 294 du code électoral, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « deux ».</p>	
<p><i>Art. L. 295.</i> — Dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.</p> <p>Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation.</p>	<p>Article 11</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article L. 295 du même code, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois ».</p>	