



PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À L'ÉLECTION DES SÉNATEURS

Commission des lois

Rapport n° 127 (2018-2019) de M. Vincent Segouin, déposé le 14 novembre 2018

Réunie le mercredi 14 novembre 2018, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné le rapport de M. Vincent Segouin, rapporteur, sur la proposition de loi organique n° 744 (2017-2018) relative à l'élection des sénateurs, présentée par M. André Gattolin et plusieurs de ses collègues.

Ce texte tend à réduire l'âge minimal pour se présenter aux élections sénatoriales de 24 à 18 ans.

Au terme d'un débat approfondi, la commission n'a pas adopté la proposition de loi organique dans l'attente d'un débat à venir, plus large, sur les réformes institutionnelles et l'avenir du bicamérisme.

L'âge d'éligibilité, l'une des spécificités du Sénat

Les quatre principales spécificités des élections sénatoriales

Les élections sénatoriales présentent **quatre spécificités**, qui font du Sénat une « assemblée de proximité à l'écoute des élus locaux », comme l'avait souligné Jacques Larché, alors président de la commission des lois.

1. Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral composé d'environ 162 000 grands électeurs.

Sauf pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, le scrutin se déroule dans une circonscription territoriale (les départements, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer).

2. L'âge d'éligibilité des sénateurs est fixé à 24 ans, contre 18 ans pour les députés.

3. Les élections sénatoriales combinent deux modes de scrutin : un scrutin majoritaire à deux tours (pour les circonscriptions qui élisent un seul ou deux sénateurs) et un scrutin de liste à la représentation proportionnelle (pour les circonscriptions qui élisent trois sénateurs ou plus).

4. Les sénateurs sont élus pour un mandat de six ans (contre cinq ans pour les députés), avec un renouvellement partiel tous les trois ans.

Un âge d'éligibilité plus élevé que pour les autres scrutins

« *Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de vingt-quatre ans révolus* » (article L.O. 296 du code électoral).

À l'inverse, les majeurs de 18 ans sont éligibles aux élections locales et, depuis 2011, à l'élection présidentielle, aux élections législatives et aux élections européennes.

Seuils d'éligibilité applicables aux différentes élections

Élections	Seuils d'éligibilité	Bases juridiques	Remarques
Présidentielle	18 ans	Art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel	Seuils abaissés de 23 à 18 ans par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs
Législatives	18 ans	Art. L.O. 127 du code électoral	
Européennes	18 ans	Art. 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen	
Sénatoriales	24 ans	Art. L.O. 296 du code électoral	
Départementales	18 ans	Art. L. 194 du code électoral	Seuils abaissés de 23 à 18 ans par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice
Régionales	18 ans	Art. L. 339 du code électoral	
Municipales	18 ans	Art. L. 228	Seuil abaissé de 23 à 18 ans par la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales
Congrès de Nouvelle-Calédonie	21 ans	Art. 194 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	

Source : commission des lois du Sénat

Historiquement, l'âge d'éligibilité aux élections sénatoriales est plus élevé qu'aux élections législatives. Longtemps fixé à 35 ans, l'âge minimal pour être élu sénateur a été abaissé à deux reprises sous la V^{ème} République : il est passé à 30 ans en 2003, puis à 24 ans en 2011.

Au moins trois raisons expliquent l'existence d'un âge d'éligibilité plus élevé pour les sénateurs :

1. Un compromis initial, après la Révolution française puis sous la III^{ème} République, pour concilier évolution du régime et pacification sociale.

Pour François-Antoine de Boissy d'Anglas, rapporteur de la Constitution du 5 Fructidor An II (1795), « *les Cinq Cents seront l'imagination de la République, les Anciens en seront la raison* ».

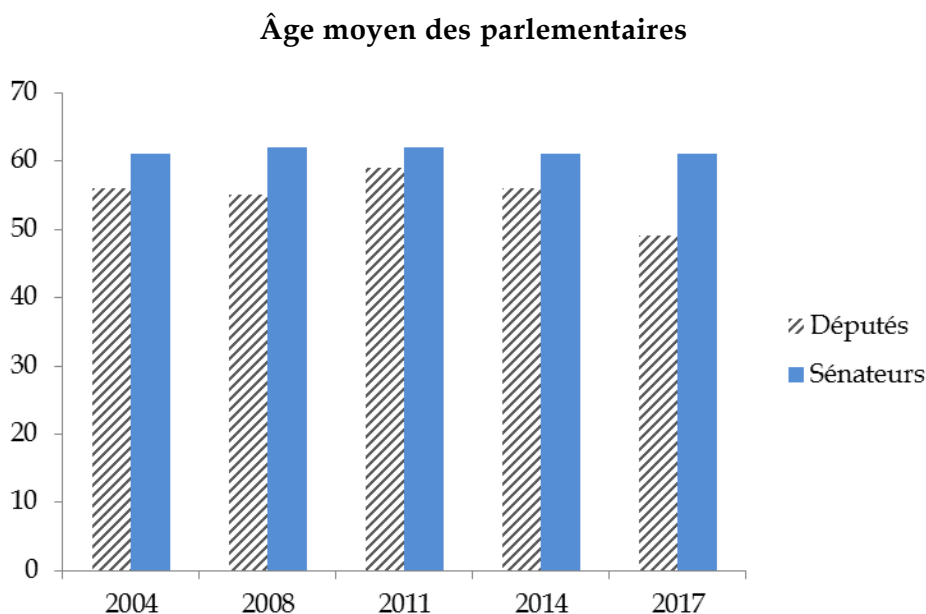
2. L'âge perçu comme un facteur de modération, Georges Clemenceau déclarant par exemple :

« *Pendant une partie de ma vie, plus près de la théorie que de la réalité, j'ai eu foi en la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire [...]. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait laisser au peuple le temps de la réflexion : le temps de la réflexion, c'est le Sénat* » ;

3. La valorisation de l'expérience au sein des collectivités territoriales.

L'âge moyen des parlementaires

Depuis le début de la V^{ème} République, l'âge moyen des sénateurs est proche de celui des députés.



Source : commission des lois du Sénat

Certes, l'écart d'âge entre les deux chambres a augmenté en 2017, après le renouvellement de l'Assemblée nationale : l'âge moyen des sénateurs s'est stabilisé à 61 ans alors que celui des députés a baissé de 7 ans pour s'établir à 49 ans.

Toutefois, le rajeunissement de l'Assemblée nationale en 2017 s'explique par l'augmentation du nombre de députés âgés de 30 à 50 ans, non par l'élection de députés de moins de 30 ans.

La proposition de loi organique : réduire de 24 à 18 ans l'âge d'éligibilité des sénateurs

La proposition de loi organique de M. André Gattolin tend à réduire de 24 à 18 ans l'âge d'éligibilité des sénateurs.

Son exposé des motifs mentionne trois principaux objectifs :

1. Aligner l'âge d'éligibilité des élections sénatoriales sur les autres scrutins.

D'après M. André Gattolin, « *on comprend [...] assez mal comment un citoyen français âgé de dix-huit ans peut être candidat à la présidence de la République et non au Sénat* ».

2. Tirer les conséquences du fait qu'il n'est pas obligatoire d'avoir exercé un mandat local pour se présenter aux élections sénatoriales.

3. S'inscrire dans une volonté de « *renouvellement politique* ».

La position de la commission des lois : rejeter la proposition de loi organique, dans l'attente d'un débat plus large sur les réformes institutionnelles

En 2011, l'âge d'éligibilité des sénateurs a été fixé à **24 ans** pour donner l'opportunité aux sénateurs, qui assurent la représentation des collectivités territoriales de la République, selon les termes de l'article 24 de la Constitution, d'**exercer un mandat local** avant de siéger au Palais du Luxembourg.

Les **comparaisons internationales** montrent que l'âge requis pour se présenter aux élections est généralement plus élevé dans les chambres hautes que dans les chambres basses. Ainsi, un citoyen américain doit avoir 25 ans pour être élu à la chambre des représentants et 30 ans pour entrer au Sénat. En Italie, ces seuils d'éligibilité sont respectivement de 25 et 40 ans.

Après ces rappels, le rapporteur a estimé que la question de l'âge d'éligibilité des sénateurs devait être examinée dans le cadre, plus large, de la réforme des institutions engagée par le Président de la République et qui a donné lieu au dépôt à l'Assemblée nationale, au mois de mai 2018, d'un projet de loi constitutionnelle d'un projet de loi organique et d'un projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

La commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi organique.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-127/l18-127.html>

Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37