



**PROJET DE LOI ORGANIQUE PORTANT REPORT DE L'ÉLECTION
DE SIX SÉNATEURS REPRÉSENTANT
LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

Commission des lois

**Rapport n° 513 de Philippe Bas (Les Républicains – Manche),
déposé le mardi 16 juin 2020**

Réunie le 10 juin puis le 16 juin 2020, la commission des lois a examiné le rapport de Philippe Bas (Les Républicains – Manche) sur le projet de loi organique n° 473 (2019-2020) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles.

*

Tel que déposé sur le Bureau du Sénat le 27 mai dernier, ce texte visait principalement à **reporter d'un an l'élection de 178 sénateurs prévue en septembre 2020.**

Cette disposition constitue une **loi organique relative au Sénat**, au sens de l'article 46 de la Constitution : elle doit en conséquence être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, le cas échéant après accord en commission mixte paritaire (CMP).

*

La commission a regretté la méthode utilisée par le Gouvernement, dont le texte initial reposait sur une situation purement hypothétique : il postulait que le second tour des élections municipales ne pourrait pas se tenir en juin 2020 en raison de la crise sanitaire, empêchant ainsi le renouvellement complet du corps électoral des élections sénatoriales.

Un tel postulat entrerait en contradiction avec la décision prise par le Gouvernement d'organiser le second tour des élections municipales le 28 juin prochain.

Le Parlement n'a pas vocation à trancher des questions virtuelles, et moins encore en ces temps où tant de problèmes bien réels assaillent la Nation du fait de la crise économique et sociale d'une gravité exceptionnelle provoquée par la pandémie mondiale de COVID-19.

Sauf retrait, jour après jour plus improbable, du décret de convocation des électeurs pour le second tour des élections municipales, il apparaît que le corps électoral de 172 sénateurs élus sur le territoire national sera renouvelé en temps utile pour permettre la tenue des élections sénatoriales de septembre 2020. **Rien ne semble donc justifier que le Parlement décide aujourd'hui d'un report généralisé de ce renouvellement.**

*

De manière très paradoxale, le texte initial du Gouvernement éludait la seule question qui doit pourtant être tranchée de façon certaine : celle de **la prolongation du mandat et du report du renouvellement des six sénateurs représentant les Français de l'étranger**, élus en septembre 2014.

*

Revenant sur cette approche critiquable, le Gouvernement a tardivement déposé plusieurs amendements pour réécrire intégralement son propre texte. Le rapporteur en a pris acte, tout en regrettant vivement que ce dispositif n'ait pas fait l'objet d'un avis préalable du Conseil d'État, qui aurait permis d'éclairer le Parlement sur des questions juridiques très délicates.

L'exécutif a estimé que les conseillers consulaires dont il a proposé au Parlement de prolonger d'un an le mandat (qui s'achevait initialement en juin 2020) ne pourraient pas élire les six sénateurs représentant les Français établis hors de France renouvelables en septembre 2020. **En conséquence, il a proposé de prolonger d'un an le mandat de ces six sénateurs et de réduire à due concurrence le mandat de leurs successeurs.**

Au terme d'un large débat et sous réserve de plusieurs ajustements destinés à en conforter l'assise juridique, la commission a retenu cette solution pour éviter le risque contentieux auquel l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger serait exposée si elle avait lieu en septembre 2020.

Peu d'incertitudes demeurent pour les prochaines élections sénatoriales

178 sénateurs ont été élus le 28 septembre 2014, pour une durée de six ans.

Les sénateurs élus en septembre 2014

- les sénateurs de 58 départements métropolitains, dont l'ordre minéralogique va de l'Ain (1) à l'Indre (36) et du Bas-Rhin (67) au Territoire de Belfort (90), à l'exception des départements d'Ile-de-France ;

- les sénateurs de Guyane, de Saint-Barthélemy, de Wallis-et-Futuna, de Saint-Martin et de Polynésie Française ;

- six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Sur ces 178 sièges, 119 sont à pourvoir à la représentation proportionnelle (29 circonscriptions départementales et circonscription des Français de l'étranger) et 59 au scrutin majoritaire (34 circonscriptions).

Le renouvellement de ces 178 sièges est prévu en septembre 2020. En raison de la pandémie, des incertitudes ont longtemps demeuré concernant le collège des grands électeurs.

Le corps électoral des élections sénatoriales

Pour les sénateurs élus sur le territoire national, le corps électoral se compose :

- de conseillers municipaux et de délégués des conseils municipaux, qui représentent plus de 96 % des grands électeurs ;
- des conseillers départementaux et régionaux ;
- des députés et des sénateurs.

Pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France, le corps électoral se compose de 534 grands électeurs, dont :

- 443 conseillers consulaires ;
- 68 délégués consulaires ;
- 12 sénateurs et 11 députés.

Le texte initial : reporter l'élection de 178 sénateurs

A. L'hypothèse retenue par le Gouvernement : l'annulation du second tour des élections municipales et des élections consulaires

Le projet de loi organique part du postulat que tous les scrutins prévus en juin 2020 - second du tour des élections municipales et élections consulaires - ne pourront pas avoir lieu. D'après l'étude d'impact, environ 75 % des conseils municipaux ont été renouvelés dès le premier tour organisé le 15 mars 2020.

Le Gouvernement constate dès lors « *un risque d'inconstitutionnalité fort sur la tenue des élections sénatoriales avant l'achèvement des élections municipales et métropolitaines* ».

B. La solution initiale du Gouvernement : reporter d'un an le renouvellement de 178 sénateurs

En conséquence, le projet de loi organique reporte d'un an le renouvellement de 178 sénateurs, qui n'aurait dès lors pas lieu en septembre 2020 mais en septembre 2021. Le mandat des sénateurs « sortants », élus en 2014, serait en conséquence prolongé jusqu'à cette date.

À l'inverse, **le mandat des sénateurs élus en septembre 2021 serait réduit d'un an**, pour s'achever en septembre 2026.

C. Un texte « virtuel » : les difficultés induites par la méthode employée par le Gouvernement

Dans sa version initiale, le projet de loi organique entrerait en contradiction avec la décision prise par le Gouvernement de convoquer les électeurs pour le second tour des élections municipales le 28 juin prochain.

Cette décision s'est appuyée sur les avis du comité de scientifiques, qui a émis plusieurs recommandations pour assurer la sécurité sanitaire du scrutin.

Si les élections municipales ne sont pas reportées, le corps électoral de 172 sénateurs élus sur territoire national pourra être renouvelé en temps utile pour maintenir les élections sénatoriales de septembre 2020.

La position de la commission : reporter d'un an l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France

A. Prendre en compte le report des élections consulaires

Contrairement aux élections municipales, le report des élections consulaires est acté : en raison de la crise sanitaire, il est impossible d'organiser l'élection de 443 conseillers consulaires répartis à travers le monde.

Le Sénat risque d'être confronté à une situation inédite pour l'élection, en septembre 2020, de 178 sénateurs : le corps électoral serait renouvelé pour les 172 sénateurs élus sur le territoire national mais pas pour les six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Les sénateurs représentant les Français de l'étranger

Les Français de l'étranger sont représentés au Sénat depuis la IV^{ème} République. Il a d'ailleurs fallu attendre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour qu'ils élisent des députés.

Le Sénat compte aujourd'hui douze membres représentant les Français établis hors de France.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983, « **six d'entre eux sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat** ». Des élections sénatoriales ont lieu tous les trois ans, dans le cadre d'une circonscription électorale unique et selon un scrutin proportionnel de liste.

Les six sénateurs renouvelables en septembre 2020 ont été élus en 2014, pour une durée de six ans.

B. Deux solutions écartées par la commission

1. Maintenir l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger en septembre 2020

Le premier scénario consiste à ne pas séparer le mandat des sénateurs représentant les Français de l'étranger du mandat des autres sénateurs renouvelables.

Ces six sièges seraient pourvus à l'occasion des **élections sénatoriales de septembre 2020**, c'est-à-dire en amont des élections consulaires.

Cette solution n'implique pas l'adoption d'une loi organique, le calendrier des élections sénatoriales étant maintenu, tout comme la durée des mandats parlementaires. Les conseillers consulaires élus en 2014, qui représentent 95 % du collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, seraient autorisés à voter à trois reprises pour les élections sénatoriales (2014, 2017 et 2020).

Ce scénario présente toutefois une incertitude constitutionnelle : il reviendrait à déroger, pour une raison qui s'apparenterait certes à la force majeure, au principe selon lequel un même collège électoral ne peut pas se prononcer deux fois pour pourvoir les mêmes sièges.

L'exigence de renouvellement du collège des grands électeurs

Conformément à l'article 24 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». En outre, « les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

Le Conseil constitutionnel en déduit que les sénateurs doivent être « élus par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation » des collectivités territoriales, afin d'assurer sa représentativité¹.

Dans la même logique, toutes les catégories de collectivités doivent être représentées dans le collège des grands électeurs, la représentation des communes devant « refléter leur diversité » et « tenir compte de la population qui y réside ».

C'est donc à juste titre que le législateur organique a pris soin d'éviter que le collège des grands électeurs soit « en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal ».

Le commentaire de la décision du 15 décembre 2005 du Conseil constitutionnel précise ainsi que ce dernier « a estimé qu'il n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 24 de la Constitution (...) que la série A des sénateurs soit élue en septembre 2007 par des élus locaux en prolongement de mandat et dont la représentativité était dans cette mesure "défraîchie" ».

Dans sa décision du 6 juin 2013², le juge constitutionnel semble étendre cette jurisprudence aux Français de l'étranger.

Le commentaire de la décision indique, qu'en l'espèce, la prorogation de certains mandats n'a pas conduit « à ce que des élus de l'Assemblée des Français de l'étranger exerçant leur mandat au-delà de son terme normal participent au prochain renouvellement des sénateurs, ce dernier étant postérieur à la date limite de prorogation du mandat ». Il souligne donc, en creux, qu'une solution inverse aurait appelé de sa part une observation ou une censure.

Au regard de cette jurisprudence, le Gouvernement considère qu'il « ne semble pas possible que les conseillers consulaires sortants puissent élire » les six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Le risque contentieux paraît d'ailleurs élevé : dans l'hypothèse où l'élection de ces six sénateurs serait annulée, leurs sièges resteraient vacants pendant plusieurs mois, dans l'attente de nouveaux scrutins consulaires et sénatoriaux.

2. Prolonger de trois ans le mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger

Ce deuxième scénario consiste à reporter l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger jusqu'au renouvellement partiel suivant du Sénat, en septembre 2023.

Une telle prolongation peut toutefois paraître disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir tirer les conséquences de la crise sanitaire.

L'organisation des élections consulaires en mai 2021 permettra, en effet, de renouveler le collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, sans besoin d'attendre deux ans supplémentaires pour procéder au scrutin.

¹ Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, décision n° 2000-431 DC ; 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat*, décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005 ; 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, décision n° 2010-618 DC.

² Conseil constitutionnel, *Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger*, décision n° 2013-671 DC.

**Les prolongations de mandat :
rappel de la jurisprudence constitutionnelle**

De jurisprudence ancienne, le Conseil constitutionnel rappelle que les électeurs doivent exercer leur droit de suffrage « *selon une périodicité raisonnable* »¹, sur le fondement de l'article 3 de la Constitution.

Le législateur peut néanmoins prolonger la durée d'un mandat, sous réserve de respecter deux conditions :

- cette prolongation doit être **proportionnée à l'objectif d'intérêt général** poursuivi ;
- elle doit rester « **exceptionnelle et transitoire** ».

C. La solution retenue par la commission

1. Un report, le plus court possible, de l'élection de six sénateurs représentant les Français de l'étranger

La commission des lois a opté pour la prolongation d'un an du mandat des seuls six sénateurs représentant les Français établis hors de France élus en septembre 2014. Leurs successeurs seraient élus en septembre 2021, pour une durée de cinq ans.

Elle a donc repris la solution proposée par le Gouvernement, tout en l'aménageant : la commission a fixé à septembre 2021 la nouvelle échéance du mandat des six sénateurs renouvelables en septembre 2020, alors que le Gouvernement proposait de renvoyer cette question à un décret. Conformément à l'article 25 de la Constitution, la modification de la durée de mandats parlementaires relève en effet exclusivement de la loi organique.

Le renouvellement du mandat des sénateurs concernés aurait lieu à **la date la plus proche possible de l'échéance normale de septembre 2020**, compte tenu de la situation sanitaire et de la date envisagée pour le report des élections consulaires.

Cette solution respecte ainsi le principe selon lequel une assemblée ne saurait prolonger le mandat de ses membres que de manière strictement justifiée par un motif d'intérêt général.

Elle implique, certes, de **déroger, de manière exceptionnelle et à titre transitoire, à l'article 1^{er} de la loi organique du 17 juin 1983** : les six sénateurs concernés seraient élus un an après le renouvellement partiel du Sénat.

Le reste du calendrier sénatorial resterait toutefois inchangé : 172 sénateurs seraient élus en septembre 2020 et 170 sénateurs le seraient en septembre 2023.

L'application de l'article 1^{er} de la loi organique de 1983 serait rétablie lors du renouvellement partiel du Sénat de 2026, grâce au raccourcissement d'un an de la durée du mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger élus en 2021. L'élection sénatoriale de 2026 aurait lieu peu après les élections municipales et consulaires, permettant ainsi de renouveler le collège des grands électeurs en amont du scrutin.

¹ Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, décision n° 90-280 DC.

L'élection, en 2021, de six sénateurs représentant les Français de l'étranger ne constituerait ainsi qu'un **ajustement transitoire, d'ampleur limitée et strictement proportionné aux circonstances exceptionnelles qui le justifient**. Ses conséquences juridiques seraient les mêmes que celles d'élections partielles organisées entre deux renouvellements partiels du Sénat pour pourvoir un ou plusieurs sièges vacants.

2. Le « gel » des élections partielles pour les parlementaires représentant les Français établis hors de France

Il convient de « geler » les élections partielles pour les députés et les sénateurs qui représentent les Français établis hors de France, dans la mesure où, comme le souligne le Gouvernement, « *la situation sanitaire ne sera pas nécessairement propice à la tenue d'un scrutin. En effet, les circonscriptions des députés des Français établis hors de France sont particulièrement vastes et comprennent de nombreux pays, où la situation sanitaire peut être plus ou moins rétablie. Quant aux sénateurs des Français établis hors de France, ils sont élus dans une unique circonscription mondiale* ».

3. Les obligations déclaratives des parlementaires : une situation à sécuriser

En premier lieu, la commission a validé l'interprétation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) concernant les obligations déclaratives pendant la crise sanitaire.

En raison du confinement, la HATVP a allongé les délais pour l'ensemble de ses déclarants : les parlementaires peuvent transmettre leurs déclarations d'intérêts et d'activité ou de situation patrimoniale jusqu'au 23 août 2020 à minuit, dès lors qu'elles auraient dû l'être au cours de la période comprise entre le 12 mars et le 23 juin 2020.

Pour les parlementaires, ce dispositif doit toutefois être confirmé par le législateur organique, en application de l'article 25 de la Constitution.

En second lieu, la commission a tiré les conséquences de la prolongation, jusqu'en septembre 2021, du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Dans un souci de sécurité juridique, les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat déjà déposées entre le 12 mars et le 23 juin 2020 resteraient valables.

Les six sénateurs concernés communiqueraient ensuite, sous une forme simplifiée, les événements majeurs ayant affecté la composition de leur patrimoine ainsi qu'un récapitulatif de l'ensemble des revenus perçus au cours de leur dernière année de mandat.

*

Le projet de loi organique ainsi adopté sera examiné en séance publique le mercredi 17 juin 2020.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I19-513/I19-513.html>

Commission des lois du Sénat

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