

Généralités sur les élections sénatoriales 2004

Le régime des élections sénatoriales a été récemment profondément renouvelé sur des points essentiels :

- la réduction de la durée du mandat sénatorial de neuf à six ans ;
- la répartition des sièges à pourvoir en fonction du recensement de 1999 ;
- la distribution des départements en deux séries au lieu de trois ;
- la répartition entre les différents mode de scrutin ;
- augmentation progressive du nombre de sièges de sénateurs (24 sièges supplémentaires en 2010) ;
- l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs.

Le régime électoral sénatorial a été peu modifié depuis 1959, si l'on excepte les adaptations rendues nécessaires par l'évolution des structures administratives françaises (création de nouveaux départements, modifications statutaires de l'outre-mer, etc.).

La dernière actualisation du nombre des sièges de sénateurs date de 1976. Elle est intervenue après le recensement général de la population de 1975 et s'est traduite par la création de 33 sièges supplémentaires.

La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 a étendu l'application du scrutin de listes proportionnel en y introduisant les règles nouvelles de parité entre candidats et candidates.

L'innovation essentielle du régime électoral des sénateurs résulte de trois lois récentes :

- la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat ;
- la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs ;
- la loi n° 2004-404 du 10 mai 2004 actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs.

Ce dernier texte a également introduit quelques autres innovations de moindre portée.

I - La réduction du mandat sénatorial

A - Les règles antérieures

Si l'on excepte la parenthèse de la IV^{ème} République, où le Conseil de la République était élu pour six ans et renouvelé par moitié tous les trois ans, le Sénat se renouvelle par tiers tous les trois ans depuis 1875.

A cet effet, les départements, classés dans un ordre à la fois minéralogique et alphabétique, sont répartis en trois séries :

- série A : Ain à Indre plus le territoire de Belfort ;
- série B : Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales ;
- série C : Bas-Rhin à Yonne et Essonne à Yvelines.

Les départements et collectivités d'outre-mer sont ainsi répartis entre ces trois séries :

- série A : Guyane, Polynésie française et Wallis et Futuna ;
- série B : La Réunion et Nouvelle-Calédonie ;
- série C : Guadeloupe, Martinique, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En complément de chaque série, quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

B - Les règles nouvelles

Le dispositif nouveau maintient la fréquence triennale des élections. En conséquence, la durée de six ans du mandat des sénateurs

s'accompagne d'un renouvellement par moitié tous les trois ans.

En complément de chaque série, six sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

C - Les modalités de la transition

Pour assurer le passage d'un régime à l'autre, une période transitoire est nécessaire. Elle comporte deux phases, d'importance inégale :

a) en 2003 et 2004 a lieu l'étape la plus importante

- La série C, renouvelable en 2004, a été scindée en deux fractions venant s'ajouter aux anciennes séries A et B et comportant approximativement le même nombre de sièges (créations comprises, cf. infra) :
 - l'une constituée par les départements du Bas-Rhin à l'Yonne (61 sièges),
 - l'autre regroupant tous les départements de la région Ile-de-France, ceux des Antilles, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (62 sièges) ;
- Dans l'une des fractions, les sénateurs seront élus pour six ans (jusqu'en 2010), dans l'autre pour neuf ans (jusqu'en 2013) ;
- Conformément à la loi, le choix de l'affectation de chacune de ces fractions à l'une ou l'autre des séries A ou B, et donc de la durée du mandat des élus, résulte du tirage au sort, effectué par les soins du Bureau du Sénat, qui a eu lieu le 1^{er} octobre 2003 ;
- En fonction de ce tirage au sort, la fraction élue pour six ans est constituée de l'Ile-de-France et de l'outre-mer, l'autre fraction (départements du Bas-Rhin à l'Yonne, moins ceux de la région Ile-de-France) restant élue pour neuf ans.

b) en 2007, une étape de moindre portée

La seconde étape s'effectuera de façon plus discrète : les sénateurs de la série A, successeurs de ceux élus en 1998, le seront pour six ans. Ainsi, dès 2007, tous les sénateurs seront élus pour six ans.

De la sorte, à partir de 2007, les deux séries 1 et 2 seront définitivement composées :

- la série 1 correspondant à l'ancienne série B plus la demi-série C, pour laquelle les sénateurs sont élus pour six ans, ces mandats s'achevant en 2010 ;
- la série 2 correspondant à l'ancienne série A plus l'autre demi-série C, pour laquelle les sénateurs sont élus pour neuf ans, ces mandats s'achevant en 2013.

En définitive, comme le montre le schéma suivant, l'ultime trace du système ancien prendra fin en 2013, quand les derniers sénateurs, élus pour neuf ans en 2004, verront leur mandat s'achever.

Séries	A	B	C	A	1 (B + ½ C)	2 (A + ½ C)	1	2
Années	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019
Durées des mandats	(9 ans)		=>	*				
		(9 ans)	=>	=>	*			
			(1/2, 6 ans)	=>	*			
			(1/2, 9 ans)	=>	=>	*		
				(6 ans)	=>	*		

					(6 ans)	=>	*	
						(6 ans)	=>	*

II - La détermination du nombre de sièges par départements ou collectivités d'outre-mer

A - Les règles de référence

La répartition des sièges entre départements tient compte des données démographiques retracées par le dernier recensement général de 1999.

Depuis la redistribution de 1976, deux recensements avaient eu lieu, l'un en 1982, l'autre en 1989, dont il n'avait pas été tenu compte. En un quart de siècle, l'évolution démographique a été substantielle.

La clef de répartition retenue est celle qui a prévalu depuis 1948 (cf. loi n° 48-1971 du 23 septembre 1948) et qui a été reprise depuis pour les actualisations successives, notamment au moment de la création des nouveaux départements de la région parisienne et en 1976 (cf. loi organique n° 76-643 et loi n° 76-645 du 16 juillet 1976).

Chaque département a droit à un nombre de sénateurs variant en fonction de sa population de la façon suivante :

- jusqu'à 150 000 habitants, un sénateur ;
- par tranche entière de 250 000 habitants, un sénateur supplémentaire ;
- pour la dernière, jusqu'à 250 000 habitants, un sénateur supplémentaire.

Ce dispositif vaut également pour l'outre-mer, en fonction, le cas échéant, des recensements locaux, dont le calendrier diffère de ceux de métropole.

En revanche, le nombre des sénateurs dans les départements affectés par un mouvement de décroissance démographique n'a pas été modifié.

B - Les résultats retenus

Les modifications sont substantielles puisque, au total, 25 sièges ont été créés (soit une augmentation du nombre de sénateurs de près de 8 %). En métropole, 18 départements sont concernés, l'un d'entre eux (la Seine-et-Marne) gagnant même deux sièges.

L'outre-mer bénéficie largement de la nouvelle répartition (6 créations de sièges au total). A l'exception des circonscriptions les moins peuplées (Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) et de la Martinique, qui demeure dans la même tranche démographique, toutes les collectivités d'outre-mer, qu'elles soient départementales ou à statut particulier, gagnent un siège supplémentaire.

Le tableau suivant indique, par nombre de sièges sénatoriaux élus dans chaque département ou collectivité équivalente, l'évolution catégorielle ainsi retracée.

La répartition entre petits et grands départements apparaît plus équilibrée, la strate la plus nombreuse, les départements à deux sénateurs, n'excédant pas le quart de l'ensemble.

Nombre de sénateurs élus par département ou collectivité	Nombre de départements (métropole et outre-mer)				Nombre de collectivités d'outre-mer				Nombre total de sièges de sénateurs		
	A l'heure actuelle	Mise à jour		Nouveau total (en 2010)	A l'heure actuelle	Mise à jour		Nouveau total (en 2010)	A l'heure actuelle	Mise à jour	Nouveau total (en 2010)
		En plus	En moins			En plus	En moins				
1 sénateur	8		- 1	7	5		- 3	2	13	- 4	9
2 sénateurs	42	+ 1	- 5	38		+ 3		3	84	- 2	82
3 sénateurs	26	+ 5	- 6	25					78	- 3	75
4 sénateurs	10	+ 6	- 6	10					40	0	40
5 sénateurs	5	+ 5	- 2	8					25	+ 15	40
6 sénateurs	3	+ 3		6					18	+ 18	36
7 sénateurs	4		- 1	3					28	- 7	21
8 et plus	2	+ 1		3					23	+ 8	31
C.S.F.E.									12		12
Total	100	+21	- 21	100	5	+ 3	- 3	5	321	25	346

III - L'évolution du nombre global de sièges de sénateurs et leur répartition par séries

A - La détermination de l'effectif global des sénateurs

En vertu de l'article 25 de la Constitution, la loi organique fixe le nombre des membres de chaque assemblée. S'agissant du Sénat, la disposition essentielle est celle qui fixe l'effectif de l'ensemble des élus des départements (art. L.O. 274 du code électoral).

Mais le nombre total de sièges de sénateurs résultait de multiples dispositions dispersées dans plusieurs textes, notamment pour les sièges d'outre-mer.

Elles sont maintenant toutes introduites dans le code électoral, à l'exception de celles relatives aux sénateurs représentant les Français établis hors de France (cf. infra).

Il subsistait de façon anachronique, faute de texte l'ayant supprimé, un siège de sénateur de l'ancien territoire français des Afars et des Issas, qui n'a plus lieu d'être renouvelé depuis 1977, date de l'accession à l'indépendance du territoire, devenu la République de Djibouti. Le siège, vacant depuis la démission de son dernier titulaire en 1980, est officiellement supprimé.

Toutes dispositions confondues, en fonction des renouvellements successifs, le nombre total de sièges de sénateurs passe par étapes successives de 321 en 2001 à 346 en 2010, comme l'indique le tableau suivant.

années	départements	créations	sous-total	collectivités d'outre-mer	créations	sous-total	autres (C.S.F.E.)	Total général
2001	304		304	5		5	12	321
2004	304	9	313	5	1	6	12	331
2007	313	9	322	6	1	7	12	341
2010	322	4	326	7	1	8	12	346

B - La répartition des sièges par séries

1. La répartition des sièges entre les séries A, B et C

Le nombre des sièges du Sénat varie à la fois en fonction du nombre de sièges nouveaux créés et du calendrier des renouvellements à venir.

Les étapes successives seront les suivantes :

- en 2004, à la série C s'ajoutent dix sièges de sénateurs élus dans les départements, huit en métropole (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Var, Vaucluse, Seine-et-Marne (2 sièges), Val-d'Oise et Yvelines), un outre-mer (Guadeloupe), ainsi qu'un siège supplémentaire à Mayotte ;
- en 2007, à la série A s'ajoutent dix sièges, huit dans les départements de métropole (Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Drôme, Eure-et-Loir, Haute-Garonne, Gironde, Hérault), un outre-mer (Guyane), ainsi qu'un siège supplémentaire pour la Polynésie française ;
- en 2010, à la série B s'ajoutent cinq sièges de sénateurs, trois dans les départements métropolitains (Isère, Maine-et-Loire, Oise), un outre-mer (La Réunion), ainsi qu'un siège supplémentaire pour la Nouvelle-Calédonie.

2. La répartition des sièges entre les séries 1 et 2

En définitive, la répartition entre les séries 1 et 2 du nombre total de sièges est fonction de trois critères :

- l'effectif des séries de départ (respectivement B et A) actuellement à 102 sièges dans les deux cas (y compris l'outre-mer et les Français de l'étranger) ;
- l'effet de la répartition des deux fractions de l'ancienne série C, qui comprennent (y compris les créations nouvelles) :
 - 61 sièges pour la fraction élue pour six ans ;
 - 62 pour celle élue pour neuf ans ;
 - par fraction, les deux sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France pourvus en même temps que la série C et redistribués (cf. supra) ;
- les créations de sièges pourvus au fur et à mesure des renouvellements, soit 5 sièges venant compléter l'actuelle série B et 10 sièges venant compléter l'actuelle série A (cf. supra).

On passe ainsi de trois séries A, B et C comprenant respectivement 102, 102 et 117 sièges en 2001 à deux séries 1 et 2, comprenant respectivement 170 et 176 sièges en 2010.

Séries	Année du renouvellement	Actuelle série A (total)	Actuelle série B (total)	Créations	Série C (avec les créations)	Total final
1	2010		102	5	63	170
2	2013	102		10	64	176

IV - La modification du seuil de changement de mode de scrutin

A - L'existence d'un double système électoral

Traditionnellement, pour mieux assurer un équilibre entre la représentation des petits et des grands départements, le Sénat a deux modes de scrutin différents déterminés par le nombre de sièges à pourvoir dans chaque département ou collectivité équivalente.

En deçà du seuil légal, le scrutin est nominal et majoritaire à deux tours. Au-delà du seuil, il s'agit d'un scrutin de listes, les sièges étant répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Cette règle présente un paradoxe : lorsque la vacance d'un siège rend nécessaire une élection sénatoriale partielle dans un département à scrutin proportionnel, elle a lieu au scrutin majoritaire (art. L. 324 du code électoral).

Dans le code électoral, deux articles différents déterminent respectivement le nombre de sénateurs en deçà duquel s'applique le scrutin majoritaire (art. L. 294) et celui au-delà duquel s'applique la proportionnelle (art. L. 295).

B - L'évolution du seuil légal

Ce seuil a évolué dans le temps sous la Vème République. Fixé initialement à cinq (en dessous, scrutin majoritaire, à cinq ou plus, scrutin proportionnel), il a été abaissé à trois en 2000.

La loi précitée du 30 juillet 2003 a retenu le seuil médian de quatre.

L'importance relative des deux modes de scrutin, comparée dans le temps, peut se résumer par le tableau suivant.

	Scrutin majoritaire				Scrutin proportionnel			
	Départements		Sénateurs		Départements		Sénateurs	
	Nombres	Pourcentage	Nombres	Pourcentage	Nombres	Pourcentage	Nombres	Pourcentage
Avant 2000	90	84 %	211	66 %	15	14 %	110	34 %
En 2000	55	52 %	97	30 %	50	48 %	224	70 %
En 2010	75	71 %	166	48 %	30	28 %	180	52 %

En définitive, à terme, une majorité des sénateurs sera élue à la proportionnelle.

V - Les autres dispositions de la réforme

A - Les adaptations pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France

Deux textes non codifiés, la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 et la loi n° 83-390 du 18 mai 1983, relatives l'une et l'autre à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, règlent les modalités de ce scrutin, pour l'essentiel par renvoi aux dispositions du code électoral.

Le dispositif retenu adapte les règles précédemment décrites à ces élections avec une dérogation sur un point particulier.

Les douze sièges de sénateurs, dont le nombre n'est pas modifié, sont actuellement répartis par tiers entre les 3 séries A, B et C, à raison de quatre par série. A l'avenir, six sièges s'ajouteront à chacune des séries 1 et 2. Les sièges pourvus en même temps que les séries A et B seront renouvelés selon le même calendrier.

Conformément à la loi, les quatre sièges de la série C, renouvelables en septembre 2004, seront répartis en deux fractions : deux sénateurs seront élus pour six ans, les deux autres l'étant pour neuf ans.

Toutefois, en l'absence de circonscription électorale géographique délimitée, il n'est pas possible de procéder à un tirage au sort comme pour les sénateurs des départements. Il s'effectuera donc nominativement entre les quatre sénateurs après leur élection.

Par parallélisme avec la formule retenue précédemment, le tirage au sort sera effectué en séance publique par le Bureau du Sénat dans le mois suivant l'élection des sénateurs concernés, donc en octobre 2004, en début de session.

B - Les adaptations prévues pour l'outre-mer

Les départements d'outre-mer sont régis par les mêmes règles que ceux de métropole.

Les territoires d'outre-mer ayant disparu depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il n'y a plus lieu de fixer le nombre global de sénateurs appelés à les représenter.

La loi organique détermine désormais le nombre de sénateurs par collectivité d'outre-mer par une disposition spécifique du code électoral :

- l'article L.O. 334-14-1 fixe le nombre de sénateurs élus à Mayotte à deux ;
- l'article L.O. 438-1 détermine le nombre de sénateurs élus dans les territoires du Pacifique de la façon suivante :
 - Polynésie française : 2 sénateurs ;
 - Nouvelle-Calédonie : 2 sénateurs ;
 - Wallis-et-Futuna : 1 sénateur.

L'article L. 442, qui distribuait ces sièges entre les séries A, B ou C, est remplacé par une disposition renvoyant aux nouvelles séries 1 et 2.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'article L.O. 334-2, relatif à l'élection du sénateur représentant la collectivité, date de 1986.

C - L'âge minimal d'éligibilité

L'autre principale disposition acquise en 2003 est l'abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs, c'est-à-dire l'âge minimal légal requis pour être élu.

En application de l'article 25 de la Constitution, il est fixé par une loi organique (article L.O. 296 du code électoral).

Il était de 40 ans sous la III^{ème} République. Il a été abaissé à 35 ans en 1959. Il l'est désormais à 30 ans.

Pour mémoire, il est de 23 ans pour les députés à l'Assemblée nationale (article L.O. 127 du code électoral).

D - Les autres innovations acquises en 2004 (principales dispositions)

a) date d'élection des délégués des conseils municipaux (art. L. 283)

Jusqu'en 1998, trois semaines exactement séparaient l'élection des délégués des conseils municipaux de l'élection des sénateurs. En conséquence, l'élection des sénateurs se déroulait le dernier dimanche de septembre, celle des délégués le premier (art. L. 311).

En 2000, l'adjonction des mots « au plus tôt » dans ce même article a légèrement modifié ce calendrier. Le décret n° 2001-580 du 4 juillet 2001 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs a ainsi fixé cette date, non plus le troisième dimanche précédant l'élection des sénateurs, mais le vendredi d'avant (à l'époque, le 31 août).

Ce délai de trois semaines au plus tôt est désormais porté à six.

Le décret de convocation des électeurs a fixé cette date au vendredi 2 juillet 2004.

b) retrait de candidatures (art. L. 300)

Les dispositions nouvelles encadrent les modalités de retrait de candidatures dans les départements où l'élection se déroule au scrutin proportionnel (c'est-à-dire ceux désignant quatre sénateurs ou plus), en s'inspirant du dispositif qui prévaut pour les élections régionales (cf. art. L. 332 du code électoral).

c) vote électronique (art. L. 313 et L. 314)

L'élection sénatoriale pourra s'effectuer en recourant à une machine à voter. Les modalités du vote sont reprises des dispositions de l'article L. 62 (dernier alinéa) du code électoral.

La loi limite cette faculté aux départements où l'élection se déroule à la proportionnelle.

d) sanctions pénales (art. L. 318)

Le caractère obligatoire de la participation au scrutin est soulignée par l'existence d'une sanction de nature pénale, prononcée sous forme d'amende.

Celle-ci s'élevait à 3 000 francs à l'origine de son institution au début de la IVème République, c'est-à-dire, en termes de pouvoir d'achat, à un montant approximatif de 210 euros, soit 1 380 Francs de 2001.

Le montant initial n'a jamais été relevé par la suite. L'instauration du nouveau franc en 1960 l'a maintenu à 30 francs, celle de l'euro en 2002 à 4,5 euros après arrondissement.

Son caractère dérisoire n'étant plus dissuasif, le législateur l'a porté à 100 euros.

Source : services du Conseil constitutionnel - juin 2004