

Commentaire de la décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005

Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat

Le 6 décembre 2005, l'Assemblée nationale a adopté sans l'amender un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire précédemment approuvés par le Sénat. Le premier prolonge d'un an les mandats en cours des sénateurs. Le second prolonge d'un an les mandats en cours des conseillers municipaux et des conseillers généraux.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre, en application des articles 46 (alinéa 5) et 61 (alinéa 1er) de la Constitution, de la loi organique. La loi ordinaire n'a pas été déférée.

Avant d'examiner la conformité à la Constitution du dispositif finalement adopté, on rappellera la problématique du calendrier électoral de l'année 2007.

Position du problème

A la fin du premier semestre de l'année 2005, le calendrier électoral prévisible de 2007 comportait un télescopage de scrutins encore jamais rencontré dans l'histoire de la Vème République.

Venaient en effet à échéance au cours d'une période de six mois, selon la chronologie ci-dessous, les mandats :

- En mars : des conseillers municipaux élus en mars 2001 ;
- En mars également : de la série des conseillers généraux élus concomitamment aux conseils municipaux en 2001 (l'autre série ayant été pourvue en mars 2004) ;
- En avril et mai : du Président de la République, élu en mai 2002, dont le mandat prendra fin le mercredi 16 mai 2007, à 24 heures ;
- En juin : des députés ;
- En septembre : des sénateurs de la série A (renouvelée en septembre 1998), soit ceux des départements de l'Ain à l'Indre, plus le territoire de Belfort, la Guyane, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, ainsi que de quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Un tel télescopage aurait imposé une charge sans précédent tant aux administrations qu'aux candidats et aux partis politiques, avec d'importants risques de dysfonctionnements, de confusion des campagnes et des enjeux, ainsi que de démobilisation du corps électoral.

Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il appelé publiquement de ses voeux une détente de ce calendrier.

Aux termes de sa délibération du 7 juillet 2005, reproduite au Journal officiel du lendemain (page 11259) :

" Deux raisons justifient une modification de ce calendrier :

- une telle concentration de scrutins sollicite à l'excès le corps électoral au cours de la même période et fait peser sur les pouvoirs publics (notamment la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) une charge trop lourde eu égard aux moyens matériels et surtout humains disponibles ;

- les élections locales auraient lieu en plein recueil des présentations, pour l'élection présidentielle, avec tous les risques que cela comporte tant pour la vérification de la validité des mandats que sur le nombre des candidats (deux générations de présentateurs pourraient être habilités à parrainer).

Il convient donc de reporter les élections locales, ce qui pose nécessairement la question du report des élections sénatoriales "

Sur ce dernier point, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 24 de la Constitution selon lesquelles le Sénat *" assure la représentation des collectivités territoriales de la République "* 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 "*.

Les exigences de l'article 24 de la Constitution avaient été sévèrement rappelées par le Conseil constitutionnel sous la précédente législature (n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, cons. 2 à 9).

Le Conseil a jugé qu'il résultait de ces dispositions *" 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 "*.

Ce corps électoral doit donc être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; en outre, sa représentativité doit être incontestable.

La même sévérité est de mise sous l'actuelle législature.

Le voeu du Conseil constitutionnel a été entendu, puisque deux projets de loi ont été déposés au Parlement le 2 août 2005 :

- un projet de loi organique prorogeant le mandat des sénateurs renouvelables en 2007 ;

- un projet de loi prorogeant le mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

Afin d'éviter la concentration de scrutins, les deux projets reportaient en mars 2008 les élections municipales et cantonales prévues en mars 2007. De même, les élections sénatoriales, prévues en septembre 2007, sont reportées en septembre 2008.

Les projets de loi prévoyaient également :

- la prorogation d'un an, jusqu'en mars 2011, du mandat des conseillers généraux élus en mars 2004 afin de préserver le rythme de renouvellement triennal par moitié des conseils généraux ;
- la fixation à cinq ans du mandat des sénateurs élus en septembre 2008 afin de ne pas affecter la réforme du Sénat, qui ramène le mandat de sénateur de neuf à six ans et remplace le renouvellement triennal par tiers par un renouvellement triennal par moitié ; l'échéance de 2013, année d'aboutissement de la réforme, était ainsi respectée.

Pour les élections postérieures à 2008, le projet du Gouvernement tendait à rétablir au plus tôt le calendrier électoral qui eût été observé en l'absence de modification des échéances de 2007. Aussi prorogeait-il d'un an le mandat des sénateurs élus en septembre 1998 (qui aurait dû être renouvelé en septembre 2007), mais réduisait-il d'un an (soit de six à cinq) le mandat des sénateurs élus en septembre 2008.

La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel

La position du Sénat était déterminante puisque, en vertu du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution, les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées en termes identiques par les deux assemblées. Le projet de loi organique, évidemment relatif au Sénat, ne pouvait donc être adopté sans son accord.

Le Sénat (première assemblée saisie) a admis le report à 2008 de son renouvellement partiel, mais non la réduction de la durée du mandat des sénateurs élus en 2008.

Sa position a été dictée par deux motifs :

- Ne pas déroger au rythme triennal des renouvellements sénatoriaux. Dans le projet du Gouvernement, l'élection de la série 1 (2010) aurait en effet eu lieu deux ans après celle de la série A (2008) ;
- Et surtout, éviter de reproduire à l'avenir une situation s'apparentant à celle qui justifie le report des élections sénatoriales de 2007 à 2008, c'est-à-dire des élections sénatoriales intervenant en fin de mandat des grands électeurs. Or, dans le projet du Gouvernement, une série de sénateurs sur deux aurait été élue par des élus locaux en fin de mandat (ainsi, en septembre 2013, la série 2 aurait été désignée par des élus locaux dont le mandat se terminait en mars 2014).

Sur le plan de la procédure législative, les prescriptions constitutionnelles ont toutes été respectées :

- Le projet n'a été soumis à la délibération du Sénat qu'après l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution (quinze jours suivant le dépôt) ;

- Le texte a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées (quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution) ;

- Les autres règles de procédure de valeur constitutionnelle, notamment celles relatives au droit d'amendement, ont été respectées.

Qu'en était-il sur le fond ?

La loi organique comprend deux articles :

- le premier prévoit que, par dérogation aux dispositions de l'article L.O. 275 du code électoral (qui dispose que " *Les sénateurs sont élus pour six ans* "), les mandats s'achevant en septembre 2007, 2010 et 2013 seront prolongés jusqu'en septembre 2008, 2011 et 2014 ;

- le second modifie les articles 2, 3 et 5 de 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 afin de tirer les conséquences des dispositions précitées sur l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives au renouvellement du Sénat par moitié et à l'augmentation progressive du nombre de ses membres.

Le prochain renouvellement du Sénat devant être postérieur aux prochaines élections municipales, légitimement reporté à mars 2008 par la loi ordinaire, il devait avoir lieu après mars 2008.

Pour éviter toute perturbation des travaux parlementaires, ce report ne devait pas interférer avec la session 2007-2008, ni même avec une éventuelle session extraordinaire de l'été 2007.

Il convenait donc, comme pour les élections locales, de prévoir franchement un report d'un an (septembre 2008) et, là aussi, de retrouver une échéance électorale familière.

Le renouvellement par tiers du Sénat prévu initialement en septembre 2007 (qui sera, rappelons-le, le dernier) étant retardé d'un an, le mandat des sénateurs élus en 1998 est donc porté à 10 ans.

Dans le projet du Gouvernement, on l'a dit, celui des sénateurs élus en 2008 était réduit à 5 ans.

En résultait le paradoxe d'un mandat de cinq ans (élus de 2008) faisant suite à un mandat de dix ans (élus de 1998), alors que la durée du mandat sénatorial est de six dans le " régime stationnaire ".

Ce paradoxe est évité par le dispositif adopté par le Sénat, puisque celui-ci n'affecte pas la durée des mandats futurs.

En contrepartie, le système adopté par le Sénat proroge d'un an tous les mandats sénatoriaux en cours : non seulement ceux venant normalement à échéance en 2007, ce que faisait le projet du Gouvernement, mais encore ceux des sénateurs élus en 2001 pour 9 ans et ceux des sénateurs élus en 2004 (moitié pour 6 ans et moitié pour 9 ans).

Cette solution affecte évidemment la durée des mandats en cours plus sensiblement que celle du projet du Gouvernement.

Elle présente toutefois des mérites de nature à en faire admettre la constitutionnalité au regard d'une " pesée " des avantages et des inconvénients qui a pour but de vérifier que le législateur a adopté non nécessairement la solution optimale (du point de vue des exigences constitutionnelles et de l'intérêt général), mais une solution non manifestement inappropriée aux objectifs légitimes qu'il poursuit.

Ces mérites sont les suivants :

- Elle assure durablement que les sénateurs ne seront pas élus par des grands électeurs en fin de mandat. Ils le seront soit par des élus locaux en début de mandat (en 2008, 2014, 2020..), soit par des élus locaux à mi-mandat (2011, 2017, 2023..). Au regard du principe constitutionnel selon lequel le Sénat représente les collectivités territoriales, il est préférable (sans être indispensable) de rapprocher à l'avenir l'élection des sénateurs de la désignation par les citoyens de la majeure partie du collège électoral sénatorial ;
- Elle ne met pas en cause la durée des mandats sénatoriaux futurs ;
- Elle permet de traiter également les sénateurs actuels (élus en 1998, 2001 et 2004) : dans tous les cas, le mandat est prolongé d'un an ;
- Elle repousse loin dans le temps (2032) un nouveau télescopage des élections (du type de celui évité en 2007) ;
- Elle présente un degré d'acceptabilité suffisant tant entre assemblées parlementaires qu'entre familles politiques, considération qui, en pareille matière, n'est pas de simple opportunité et se rattache à un impératif démocratique de confiance dans les institutions.