

CONSEIL D'ETAT

ASSEMBLEE GENERALE

Section de l'intérieur

Séance du jeudi 20 juin 2019

N° 397909 et 397910

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS

AVIS

sur le **PROJET DE LOI ORGANIQUE** et sur le **PROJET DE LOI ORDINAIRE**

pour un renouveau de la vie démocratique

NOR : INTX1915527L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 29 mai 2019 d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire « *pour un renouveau de la vie démocratique* ». Ces deux projets de loi s'inscrivent dans le cadre d'une réforme des institutions dont le premier volet est constitué par le projet de loi constitutionnelle dont le Conseil d'Etat a été saisi le même jour.

Présentation générale des deux projets de loi

2. Les deux projets reprennent de nombreuses dispositions des projets de loi organique et ordinaire « *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* », sur lesquels le Conseil d'Etat avait donné un avis le 3 mai 2018. Le présent avis reprend donc, sur ces dispositions, les observations de l'avis précédent.

3. Le projet de loi organique comprend quinze articles répartis en quatre chapitres. Le projet de loi comprend neuf articles, eux aussi répartis en quatre chapitres.

Le chapitre 1^{er} de chaque loi est essentiellement consacré à la réforme de l'élection des députés, à laquelle s'ajoute, dans la loi organique, la diminution du nombre de députés et de sénateurs. La loi prévoit notamment qu'une partie des députés seront élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique. A cette mesure essentielle s'ajoutent d'autres dispositions relatives à l'élection des députés, notamment celles qu'exige le scrutin de liste.

Le chapitre II de chaque loi est consacré à la limitation dans le temps de l'exercice de certains mandats et fonctions. La loi organique applique cette limitation aux députés et aux sénateurs, ainsi qu'aux titulaires de fonctions exécutives dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie. La loi ordinaire applique la même limitation aux titulaires de fonctions similaires dans les autres collectivités territoriales et dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec une exception pour les collectivités et les établissements dont la population n'excède pas un certain seuil.

Le chapitre III de la loi organique comporte un article unique modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, afin de compléter le

contrôle exercé par ce dernier sur les propositions de loi formées sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Le chapitre III de la loi ordinaire comporte un article unique autorisant le Gouvernement à prendre certaines mesures par ordonnance, parmi lesquelles figurent notamment la délimitation des nouvelles circonscriptions législatives.

Enfin, les derniers chapitres sont consacrés à des dispositions électorales diverses, dont certaines sont relatives à l'outre-mer, à l'entrée en vigueur des dispositions et à leur application sur tout le territoire de la République. S'agissant particulièrement de la diminution du nombre de sénateurs, la loi organique prévoit qu'elle sera appliquée à l'occasion d'un renouvellement intégral du Sénat effectué en septembre 2021, ce qui suppose de modifier la durée des mandats en cours et celle de certains des mandats qui débiteront à cette date.

Les études d'impact qui accompagnent ces projets sont précises, documentées et complètes au regard des exigences de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

Réduction du nombre de parlementaires et réforme de l'élection des députés

4. Le projet de loi organique prévoit que le nombre de députés sera réduit de 25 %, passant de 577 à 433. Une telle disposition relève de la loi organique en vertu de l'article 25 de la Constitution.

Cette mesure a pour objet, selon le Gouvernement, d'assurer une plus grande efficacité du Parlement et une meilleure représentation des électeurs. Telle qu'elle est formulée, elle relève d'un choix politique sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer.

5. Par ailleurs, le projet de loi prévoit que, parmi les 433 députés, 87 seront élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique. Seront également élus au scrutin de liste, dans une circonscription unique, les députés élus par les Français établis hors de France. Les autres députés seront élus, comme aujourd'hui, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Le scrutin proportionnel aura lieu le jour du premier tour du scrutin majoritaire.

Seules seront admises à la répartition des sièges les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. La répartition sera opérée selon la règle de la plus forte moyenne d'après l'ordre de présentation des candidats. Ces modalités sont identiques à celles qui sont en vigueur pour les autres scrutins de liste en France et n'appellent pas d'autre observation.

6. Le Conseil d'Etat considère que l'introduction d'une part limitée de représentation proportionnelle résulte d'un choix politique visant à une meilleure représentation de la diversité des formations politiques, renforcée par le fait que les électeurs disposeront de deux bulletins, l'un pour désigner le député de leur circonscription, l'autre pour se prononcer en faveur d'une liste nationale. Il relève cependant que le nombre de sièges concernés, ainsi que l'instauration du seuil de 5 % des suffrages exprimés, ne bénéficiera pas nécessairement aux formations politiques actuellement les moins représentées à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la modification du mode de scrutin entraînera la présence, au sein de l'Assemblée nationale, de deux catégories de députés : les uns auront obtenu, sur leur personne, la confiance d'une majorité d'électeurs de leur circonscription, tandis que l'élection des autres sera due à la place qu'ils occupent sur une liste nationale. Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle, notamment constitutionnel.

7. Le Conseil d'Etat s'est attaché à vérifier, dans la mesure du possible, que la diminution importante du nombre de circonscriptions législatives ne fera pas obstacle à ce que l'Assemblée nationale soit élue sur des bases essentiellement démographiques, comme l'exige le Conseil constitutionnel. Cette vérification ne pourra toutefois être entièrement effectuée que lorsque les nouvelles circonscriptions auront été délimitées, particulièrement en ce qui concerne le respect de la règle démographique au sein de chaque département.

8. Le nombre de sénateurs sera réduit dans la même proportion, passant de 348 à 261. Le Conseil d'Etat observe qu'une telle disposition doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, en application de l'article 46 de la Constitution.

9. Le projet de loi prévoit que le nombre de sénateurs ne peut être inférieur à un par département et collectivité d'outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Le Conseil d'Etat relève que l'application de cette règle, à laquelle s'ajoute la diminution du nombre de sénateurs, augmentera encore l'importance de la représentation des départements les moins peuplés.

10. Comme il l'a fait pour les députés, le Conseil d'Etat s'est attaché à vérifier que ces dispositions n'entraîneraient pas d'écarts de représentation trop importants entre les moins peuplés et les plus peuplés des départements. En effet, bien que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales en application de l'article 24 de la Constitution, le Conseil constitutionnel exige qu'il soit, lui aussi, élu sur des bases essentiellement démographiques, même si cette exigence est moins élevée qu'elle ne l'est pour l'Assemblée nationale.

En l'état, le Conseil d'Etat estime que les dispositions du projet de loi relatives à la répartition des sénateurs entre les départements et collectivités ne font pas obstacle au respect des exigences constitutionnelles.

11. Il considère également qu'aucune disposition relative à la réduction du nombre de membres du Parlement n'impose, à ce stade, la consultation préalable de la commission instituée par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution.

Modification de la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale

Le projet de loi organique modifie l'article LO 121 pour reporter la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale du troisième au quatrième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection. Le Conseil d'Etat estime que cette prolongation limitée est justifiée par l'instauration d'un scrutin de liste national, pour lequel les modalités retenues par le Gouvernement nécessitent de disposer d'une semaine supplémentaire afin de permettre l'enregistrement des candidatures. Le projet précise que cette modification s'applique à l'Assemblée élue en juin 2017, s'inspirant en cela des dispositions de la loi organique du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Inéligibilités

12. Le projet de loi organique étend au scrutin de liste national la liste des inéligibilités prévue, pour le scrutin majoritaire, à l'article LO 132. Ainsi, les préfets ne pourront être candidats sur la liste nationale s'ils exercent ou ont exercé leurs fonctions en poste territorial depuis moins de trois ans à la date du scrutin. Cette durée d'inéligibilité est fixée à un an pour les titulaires des fonctions énumérées au II de cet article. L'étude d'impact indique que nombre d'autres pays européens ont opté pour des solutions plus sévères, telles qu'un délai d'inéligibilité plus long ou même une inéligibilité absolue ou une démission préalable du service public.

Le projet de loi organique élargit également les inéligibilités applicables aux diplomates et à d'autres fonctionnaires exerçant leurs fonctions à l'étranger cités à l'article LO 329. L'inéligibilité s'applique non seulement à la nouvelle circonscription unique des Français établis hors de France mais aussi au scrutin national de liste.

Le Conseil constitutionnel juge que l'éligibilité, c'est-à-dire le droit de se porter candidat, dont jouit en principe chaque citoyen en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789, ne peut être remise en cause « *que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'élection* » (décision du 12 avril 2011, n° 2011-628 DC).

Au regard de cette jurisprudence, la solution retenue par le Gouvernement, consistant à étendre au scrutin de liste national les inéligibilités mentionnées aux articles LO 132 et LO 329, est relativement sévère. Ces articles réservent en effet l'inéligibilité aux circonscriptions comprises en tout ou partie dans les ressorts où les personnes concernées ont exercé leurs fonctions.

Pour autant, le Conseil d'Etat relève que les titulaires concernés ne sont pas privés du droit de se présenter aux élections législatives puisqu'ils peuvent se porter candidats dans toutes les circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire où ils n'ont pas récemment exercé leurs fonctions. Par ailleurs, ce choix procède d'une volonté de moralisation de la vie publique destinée à prévenir les risques de conflits d'intérêts. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le choix du Gouvernement ne porte pas, au regard de l'objectif poursuivi, une atteinte disproportionnée au droit des intéressés à se porter candidats.

13. L'article LO 136-1 du code électoral organise les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas respecté les règles relatives au compte de campagne, notamment si les dépenses électorales ont excédé le plafond autorisé. Le projet étend cette disposition au scrutin de liste national, en précisant que l'inéligibilité concerne uniquement le candidat tête de liste. Cette modification n'appelle pas d'observations particulières.

Consultation par les électeurs des déclarations de situation patrimoniale des députés

14. Le projet de loi organique adapte les modalités de consultation des déclarations de situation patrimoniale des députés élus au scrutin de liste national. Si ces déclarations, pour les députés élus au scrutin majoritaire, restent tenues à la disposition des électeurs à la seule préfecture de leur département d'élection, le projet du Gouvernement prévoit que celles des députés élus au scrutin de liste national sont accessibles dans chaque préfecture et « *outré-mer, dans chaque service du représentant de l'Etat* ». Cette disposition tire la conséquence du fait que le scrutin de liste se tient à l'échelle d'une circonscription nationale unique, ce qui implique que l'ensemble des électeurs inscrits sur les listes électorales doivent être en mesure de les consulter.

Incompatibilités entre le mandat de député et d'autres mandats et fonctions électifs

15. L'article LO 141 du code électoral prévoit que le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats qu'il énumère, dont le mandat de conseiller départemental ou de conseiller municipal. Le Gouvernement étend cette liste d'incompatibilités au mandat de conseiller métropolitain de Lyon. Il s'agit seulement de tirer les conséquences de la création de ce nouveau mandat par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette disposition n'appelle pas d'observation.

16. La première modification de l'article LO 141-1 du code électoral procède de la même logique : le mandat de député est désormais incompatible avec les fonctions de président et de vice-président du conseil de la métropole de Lyon. La seconde, qui prévoit que le mandat de député est également incompatible avec les fonctions de vice-président de l'assemblée de Corse, applique une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 février 2014 n° 2014-689 DC, selon laquelle le législateur ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, permettre le cumul du mandat de député ou de sénateur avec de telles fonctions. Ces dispositions n'appellent pas plus d'observations.

Déclarations de candidature

17. En premier lieu, le projet de loi organique modifie les procédures applicables lorsque la candidature déposée pour le scrutin majoritaire ne satisfait pas, au premier tour, aux conditions fixées par le code électoral.

Le droit actuel distingue deux hypothèses : si la candidature ne remplit pas une condition de forme, le préfet doit, en application de l'article L. 159, saisir dans les vingt-quatre heures le tribunal administratif qui dispose de trois jours pour statuer. Si le candidat ne remplit pas une condition de fond, par exemple en raison de son inéligibilité, il se voit notifier un refus d'enregistrement qu'il peut contester dans les vingt-quatre heures devant le tribunal administratif, qui doit également rendre sa décision dans les trois jours.

Le projet met en place une procédure unique : le candidat qui ne remplit pas les conditions se voit notifier un refus d'enregistrement motivé, contestable dans les vingt-quatre heures devant le tribunal administratif qui devra se prononcer sous quarante-huit heures.

Le Conseil d'Etat constate que cette mesure met fin à une dualité procédurale parfois source d'erreurs. Il considère que, dans une matière sensible, et alors même que les déclarations de candidature sont instruites dans des délais brefs, la simplification est opportune, tant pour les administrations concernées que pour les candidats. Le choix de réduire à quarante-huit heures le délai imparti au tribunal administratif n'appelle pas d'observations, comme en témoigne l'expérience du référé-liberté. Au demeurant, le code électoral prévoit des délais encore plus courts, par exemple de vingt-quatre heures pour les refus d'enregistrement au second tour (articles L. 162 et L. 351).

18. Le projet de loi organique applique cette unité procédurale au scrutin de liste national, avec deux adaptations.

D'une part, le tribunal administratif de Paris est désigné pour statuer sur le recours contre le refus d'enregistrement d'une liste formé par le candidat tête de liste ou par la personne que ce dernier désigne à cet effet, Cette précision ne modifie toutefois pas la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative puisque, dans le cas du scrutin de liste national, la décision contestée émanera du ministre de l'intérieur.

D'autre part, le projet accorde vingt-quatre heures pour se compléter à une liste devenue incomplète en application de la décision du tribunal administratif. Cette possibilité est limitée aux cas où le refus d'enregistrement est motivé par l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats ou par la violation de l'interdiction des doubles candidatures. Par ailleurs, pour éviter de contraindre un candidat tête de liste à saisir le tribunal administratif aux seules fins de disposer du délai supplémentaire pour compléter sa liste, alors même qu'il ne contesterait pas le bien-fondé du refus qui lui est opposé, le délai de vingt-quatre heures court soit à compter de la notification du refus, soit à compter de la décision du tribunal administratif le confirmant.

Le projet de loi organique modifie en conséquence l'article LO 304 du code électoral, pour appliquer ces nouveaux dispositifs aux élections sénatoriales. Le projet précise que les dispositions prennent effet à l'occasion du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.

19. En second lieu, le projet de loi ordinaire détaille les modalités de dépôt des candidatures selon le mode de scrutin.

Les conditions qui régissent les candidatures au scrutin majoritaire ne sont pas modifiées. Quant aux candidats au scrutin de liste national, ils sont soumis aux mêmes conditions, sous réserve des adaptations liées aux caractéristiques de ce scrutin, inspirées des dispositions applicables à d'autres scrutins de liste comme les élections régionales ou européennes.

Le projet prévoit que l'enregistrement des candidatures au scrutin de liste national précède celui des candidatures au scrutin majoritaire. Le Gouvernement entend ainsi permettre aux candidats à ce dernier scrutin d'indiquer dans leur déclaration de candidature le nom de la liste qu'ils soutiennent. Ces soutiens sont en effet pris en compte pour déterminer si les listes peuvent bénéficier des moyens de la propagande électorale.

Ces dispositions n'appellent pas d'autres observations.

Opérations préparatoires au scrutin

20. Le projet de loi ordinaire modifie les articles L. 172 et L. 173 pour prévoir que le décret convoquant les électeurs est publié au moins sept semaines avant la date du scrutin, alors qu'en l'état ces articles prévoient que les élections ont nécessairement lieu le septième dimanche suivant la publication de ce décret. Cette modification, qui donne plus de latitude au Gouvernement pour décider de la date d'édiction de ce décret, n'appelle pas d'observation.

Opérations de vote, recensement et proclamation des résultats

21. Le projet de loi ordinaire prévoit que les suffrages attribués au candidat qui a fait acte de candidature dans plus d'une circonscription ou sur plus d'une liste sont considérés comme nuls. Ce candidat ne peut être élu dans aucune circonscription et les listes où il figure ne peuvent obtenir aucun siège. On étend ainsi aux deux modes de scrutin les dispositions similaires de l'actuel article L. 174.

22. Le projet de loi ordinaire indique également les conditions dans lesquelles les résultats sont recensés et proclamés.

Pour les circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire, l'actuel article L. 175 est, en substance, conservé : le recensement général des votes reste effectué au chef-lieu du département, au plus tard le lundi qui suit le scrutin, en présence des représentants des candidats, par une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. Le projet ajoute que les résultats sont proclamés dans le même délai par cette commission.

La commission départementale est également chargée de recenser les votes du scrutin de liste national. Elle les transmet à une commission nationale, dont la composition et le fonctionnement seront fixés par décret en Conseil d'Etat et qui devra effectuer le recensement général des votes et proclamer les résultats. Le recensement général et la proclamation interviennent au plus tard le jeudi qui suit le scrutin, par cohérence avec les dispositions applicables au scrutin majoritaire ou à d'autres élections.

Ces mesures n'appellent pas plus d'observations.

Plafonnement des dépenses électorales

23. Le projet de loi ordinaire conserve, pour les élections au scrutin majoritaire et pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, la méthode de calcul du plafond des dépenses prévue par l'article L. 52-11 du code électoral. Le plafond est égal à 38 000 euros par candidat ou par liste, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription.

Pour les candidats au scrutin de liste national, le plafond des dépenses est fixé à 9 200 000 euros par liste. Le Conseil d'État relève que ce montant est identique à celui prévu pour les élections européennes, dont les caractéristiques sont semblables.

Propagande

24. Le projet de loi ordinaire modifie certaines dispositions relatives à la propagande pour tenir compte de l'existence du scrutin de liste national.

25. Le projet modifie l'article L. 167-1 du code électoral relatif à la répartition des temps d'antenne entre les partis et groupements politiques dans les émissions du service public de la communication audiovisuelle.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 167-1, issu de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, prévoit que le temps d'antenne est réparti en trois fractions.

En premier lieu, une durée d'émission de sept minutes est attribuée, pour le premier tour de scrutin, à chaque parti ou groupement politique auquel 75 candidats au moins ont déclaré se rattacher. Une durée supplémentaire de cinq minutes est attribuée dans les mêmes conditions pour les émissions précédant le deuxième tour.

Le projet prévoit qu'une durée totale de sept minutes sera désormais attribuée à chaque liste régulièrement enregistrée.

En deuxième lieu, une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des présidents des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale, pour le premier tour de scrutin, au prorata du nombre de députés rattachés à leur groupe. Une durée supplémentaire d'une heure leur est allouée pour les émissions précédant le deuxième tour. Chaque président de groupe attribue le temps qui lui est alloué aux partis et groupements politiques bénéficiant d'une durée d'émission au titre de la première fraction.

Le projet prévoit désormais une durée totale de deux heures que les présidents de groupe attribueront à une ou plusieurs des listes régulièrement enregistrées.

Enfin, une durée supplémentaire d'une heure est répartie par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour le premier tour de scrutin, entre les partis et groupements politiques auxquels 75 candidats au moins ont déclaré se rattacher, afin que le temps d'émission attribué à chaque parti ou groupement ne soit pas « *hors de proportion avec leur participation à la vie démocratique de la Nation* ». Une durée supplémentaire d'une demi-heure est répartie selon les mêmes modalités pour les émissions précédant le deuxième tour de scrutin.

Désormais, une durée totale d'une heure sera répartie entre les listes régulièrement enregistrées, afin que le temps d'émission attribué à chaque liste ne soit pas « *hors de proportion avec la*

participation à la vie démocratique de la nation des partis et groupements politiques qui ont déclaré (...) [la] soutenir ». Les critères présidant à la répartition de cette troisième fraction sont inchangés.

Le Conseil d'Etat considère que ces modifications, qui préservent l'équilibre général du dispositif actuel, sont justifiées par l'existence du scrutin de liste national. Il modifie cependant la rédaction relative à la troisième fraction du temps d'antenne, en prévoyant que celle-ci peut ne pas être répartie entre toutes les listes. L'objet de cette fraction n'implique pas, en effet, que toutes les listes puissent en bénéficier.

26. Le projet de loi ordinaire adapte les autres moyens de propagande au scrutin de liste national. Le Gouvernement souhaite dématérialiser la diffusion des circulaires : une commission nationale, après les avoir validées ainsi que les bulletins de vote, mettra les circulaires en ligne sur un site internet dédié. Toutefois, les circulaires resteront matériellement accessibles en mairie.

Le Conseil d'Etat estime que cette mesure est justifiée par l'évolution des moyens de communication et par l'importance prise par les services de communication au public pour l'exercice de la démocratie. Compte tenu de la possibilité d'accéder à ces documents en mairie, y compris en dehors des heures d'ouverture puisque les circulaires devront être affichées à l'extérieur, la réforme proposée ne porte atteinte ni à l'égalité des électeurs, ni à la sincérité du scrutin.

27. Le projet prévoit que le coût du papier et l'impression des bulletins de vote et des affiches, ainsi que les frais d'apposition de ces dernières, sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés. Le Conseil d'Etat relève que ce seuil est inférieur à celui de 5% prévu pour les élections au scrutin majoritaire, mais cette différence est justifiée par la spécificité du scrutin de liste national. Le seuil retenu est d'ailleurs identique à celui qui s'applique aux scrutins de liste existants.

28. Enfin, le projet précise que seules les listes ayant obtenu le soutien de candidats ou de candidats tête de liste dans au moins quarante-quatre circonscriptions pourront bénéficier des dispositions relatives à la propagande électorale. Cette condition vise à éviter que le scrutin de liste national ne soit utilisé par des listes dont le message politique localement limité ne correspondrait pas à l'enjeu du scrutin. Le seuil de soutien retenu est, en proportion, équivalent à celui existant à l'actuel article L. 167-1, qui exige que soixante-quinze candidats aient indiqué se rattacher à un parti ou groupement politique pour que ce dernier puisse disposer de sept minutes d'émission.

29. Le Conseil d'Etat estime que le principe du seuil et le nombre de soutiens requis ne portent pas une atteinte disproportionnée au principe constitutionnel du pluralisme des courants d'idées et d'opinion, et que le dispositif peut être regardé comme participant de l'objectif de clarté du débat électoral reconnu d'intérêt général par le Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que, conformément aux préconisations exprimées dans son avis du 3 mai 2018, le projet prévoit que toutes les listes, dès lors qu'elles auront été régulièrement enregistrées, pourront bénéficier de l'acheminement de leurs bulletins de vote en mairie, qui sera effectué par les commissions départementales.

Transparence financière de la vie politique

30. Le projet de loi ordinaire modifie également la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, pour tenir compte de la réforme du mode de scrutin et de la diminution du nombre des députés.

Le projet ne modifie pas l'économie générale de l'article 9 de la loi, qui fixe les modalités de calcul des deux fractions de l'aide destinée aux partis et groupements politiques. Mais il réduit le nombre des candidats que les partis et groupements devront avoir présentés pour être éligibles à la première fraction de l'aide. Actuellement, les candidats doivent avoir obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions. Le nombre de circonscriptions nécessaire est ramené à 30. Le Conseil d'Etat constate que cette réduction est proportionnelle à la baisse prévue du nombre des circonscriptions.

31. Le projet précise également l'article 9-1 de cette loi, qui aménage la distribution des aides versées aux partis et groupements politiques qui ne respectent pas les règles de parité.

Actuellement, si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement politique dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction de l'aide est diminué d'un pourcentage égal à 150 % de cet écart rapporté au nombre total des candidats, sans que cette diminution puisse excéder le montant total de la première fraction de l'aide.

Le projet précise que, pour ce calcul, seuls les candidats au scrutin majoritaire sont pris en compte. Le Conseil d'Etat estime que ce choix est cohérent. En effet, dès lors que les listes candidates au scrutin de liste sont obligatoirement paritaires, les inclure dans le calcul aurait pour effet de rehausser artificiellement le taux de parité, à l'inverse de l'objectif poursuivi par le législateur.

Remplacement des députés dont le siège est devenu vacant

32. Le projet de loi organique crée un article LO 176-1 pour organiser le remplacement d'un député élu au scrutin de liste et dont le siège est devenu vacant. Le projet prévoit que ce député est remplacé par la première personne non élue dans l'ordre de la liste des candidats dont il est issu.

33. Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions entrent dans les compétences confiées par l'article 25 de la Constitution au législateur organique, alors même que le deuxième alinéa de cet article mentionne les personnes « *appelées à assurer le remplacement des députés* ». En effet, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que le suivant de liste pour l'élection sénatoriale devait être regardé comme un « *remplaçant* » pour l'application de l'article LO 134 (n° 2012-4563/4600 AN du 18 octobre 2012).

34. Le projet de loi organique ne prévoit pas l'organisation d'une élection partielle dans l'hypothèse où il n'y aurait pas ou plus de candidat suivant sur la liste pour remplacer le député dont le siège serait devenu vacant.

Le Conseil d'Etat considère que cela ne soulève pas de difficultés car l'hypothèse dont il s'agit n'a quasiment aucune chance de se réaliser, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà constaté dans son avis du 21 décembre 2017 sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen. Quant à la liste pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, le projet prévoit qu'elle doit comporter quatre noms de plus que le nombre des sièges à pourvoir.

35. Enfin, s'agissant particulièrement du remplacement d'un député nommé membre du Gouvernement, le projet précise utilement que ce dernier reprend l'exercice de son mandat à l'expiration du délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions gouvernementales.

Contentieux devant le Conseil constitutionnel

36. Le projet de loi organique complète l'article 45 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, afin de tirer les conséquences du nouveau mode de scrutin sur le contentieux des élections législatives. Un renvoi à ces dispositions figurera à l'article LO 189 du code électoral.

Le projet prévoit que l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats élus au scrutin de liste n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des députés inéligibles. Le Conseil constitutionnel proclamera en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

Ces dispositions, semblables à celles actuellement prévues pour les autres scrutins de liste aux élections municipales, régionales et européennes, n'appellent pas d'observation.

Abrogation de dispositions relatives à l'effectif des sénateurs élus outre-mer et des sénateurs élus par les Français établis hors de France

37. Le projet de loi organique prévoit d'abroger les dispositions déterminant le nombre de sénateurs élus en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que l'effectif des sénateurs élus par les Français établis hors de France. Il s'inspire directement du dispositif adopté pour les députés par la loi organique du 13 janvier 2009, qui a abrogé les dispositions relatives aux effectifs de députés dans les collectivités d'outre-mer.

Cette disposition, qui répond à un objectif de simplification du droit, ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, dès lors que l'article 24 de la Constitution ne détermine qu'un plafond pour le nombre global de sénateurs et que son article 25 ne renvoie à la loi organique que pour déterminer l'effectif global du nombre de sénateurs. En outre, les dispositions de l'article 74 propres aux collectivités concernées n'imposent pas que l'effectif des sénateurs qui y sont élus soit déterminé par la loi organique.

S'agissant enfin des sénateurs élus par les Français établis hors de France, le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution pose le principe de leur représentation, mais n'encadre pas ses modalités. Le Conseil d'Etat approuve le choix consistant à abroger également les dispositions de rang organique les concernant.

Parrainage d'un candidat à l'élection présidentielle par les députés élus au scrutin de liste national

38. Conformément aux dispositions de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, le candidat à l'élection présidentielle doit être présenté par au moins 500 élus titulaires d'un des mandats que le I de l'article 3 de cette loi énumère, émanant d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, et sans que plus d'un dixième de ces soutiens soit élu d'un même département ou collectivité. L'affectation d'un élu à un département ne pose pas de difficulté pour la majorité des élus, mais lorsque cette affectation est impossible, ils sont réputés élus dans un département « virtuel », permettant de vérifier l'obligation relative aux trente départements.

Le projet de loi organique indique que les députés élus au scrutin de liste national peuvent eux aussi soutenir un candidat à l'élection présidentielle et qu'à cette fin, ils sont réputés être les élus d'un même département.

39. Le Conseil d'Etat considère que le choix d'un département virtuel unique est préférable au rattachement à un ou plusieurs départements existants, qui n'aurait pu avoir de fondement objectif. Ce choix s'inspire d'ailleurs du droit applicable aux députés européens et aux députés élus par les Français établis hors de France.

Il est vrai que si plusieurs départements virtuels étaient retenus, les soutiens des députés concernés auraient des conséquences plus importantes puisque que la loi organique du 6 novembre 1962 impose qu'un dixième au maximum des soutiens provienne d'élus d'un même département. Toutefois, le Conseil d'Etat relève que des différences existent déjà entre les départements selon leur nombre de circonscriptions. Il n'identifie donc pas d'obstacle constitutionnel à cette disposition qui permettra en tout état de cause à chaque député, quel que soit le mode de scrutin dont il sera issu, de soutenir un candidat à la présidence de la République.

Élection des députés élus par les Français établis hors de France

40. Aux termes du dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution : « *Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat* ». Les élections législatives se déroulent aujourd'hui dans onze circonscriptions, au scrutin uninominal majoritaire. Le projet de loi prévoit que ces députés seront désormais élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique à un seul tour.

41. Le Conseil d'Etat estime que la consultation préalable de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution n'est pas plus requise sur ces dispositions qu'elle ne l'est sur la nouvelle circonscription unique nationale, dès lors qu'il s'agit de l'instauration d'un nouveau mode de scrutin et non d'une opération de répartition des sièges ou de délimitation des circonscriptions.

42. Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que la réforme ne pose pas de difficulté au regard du principe d'égalité, compte tenu de la situation particulière des Français établis hors de France, et que l'instauration d'un scrutin proportionnel de liste est cohérente avec les objectifs généraux du projet de loi.

Quant au choix d'une circonscription unique, il apparaît le plus adapté en raison des contraintes pesant sur cette élection. En effet, le maintien du nombre actuel de circonscriptions est impossible en raison de la diminution du nombre total des députés. Quant à une éventuelle réduction du nombre de circonscriptions, elle soulèverait de grandes difficultés en raison de l'obligation d'assurer le respect de l'équilibre démographique. Enfin, la fusion avec la nouvelle liste nationale serait inconstitutionnelle, puisque les Français établis hors de France ne voteraient qu'une fois.

La solution retenue par le Gouvernement est donc pertinente.

43. Le projet de loi prévoit que le vote par correspondance sera supprimé lorsque le dispositif mettant en œuvre le vote électronique aura été homologué par le ministre chargé des affaires étrangères.

Le Conseil d'Etat considère que la suppression à venir du vote par correspondance est justifiée compte tenu des nombreuses difficultés concrètes affectant ce vote et du faible recours à cette modalité. Quant au fait de subordonner cette suppression à l'homologation du système de vote électronique, il s'explique par la nécessité de garantir le secret du vote et la sincérité du scrutin.

Habilitation à procéder par ordonnance pour répartir les sièges et délimiter les circonscriptions législatives

44. La baisse du nombre de parlementaires implique une nouvelle répartition des sièges et une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives. Elle impose également d'introduire

différentes modifications d'ordre technique au code électoral. Le projet de loi habilite le Gouvernement à procéder par ordonnances pour déterminer les règles qui régiront ces opérations.

45. Le recours à l'article 38 de la Constitution pour procéder par ordonnance à la répartition des sièges de parlementaires et à la délimitation des circonscriptions législatives a déjà été admis à deux reprises par le Conseil constitutionnel, dans ses décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986 et n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

Le Conseil d'Etat estime que la définition des finalités et du champ des mesures assignées aux futures ordonnances est suffisamment précise pour respecter les exigences constitutionnelles qui s'imposent au stade de l'habilitation. Les objectifs et les critères qui guideront les opérations de répartition des sièges et de délimitation des circonscriptions, qui s'inspirent de la précédente habilitation de 2009 en les adaptant, ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel. Ils respectent en particulier le principe d'égalité du suffrage, qui exige que les bases de l'élection soient essentiellement démographiques sous réserve de la prise en compte, dans une mesure limitée, d'impératifs d'intérêt général.

46. Le projet d'habilitation, contrairement à celui présenté en 2018, n'indique pas la méthode retenue pour déterminer le nombre de circonscriptions dans chaque département.

Cette précaution, conforme aux préconisations figurant à l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2018, permet d'éviter que la répartition des sièges entre les départements soit la conséquence mécanique de l'application de la méthode imposée par l'habilitation. Une telle conséquence pourrait en effet se heurter au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, qui prévoit qu'« *une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.* ». Dans la décision du 8 janvier 2009 citée au point 45, le Conseil constitutionnel a en effet admis que cette commission pouvait n'être consultée que sur les projets d'ordonnances et non sur l'habilitation, à la condition que l'habilitation ne prive pas la commission de la possibilité de « *formuler utilement un avis* » sur les projets d'ordonnance qui lui seraient soumis.

La méthode retenue pour déterminer le nombre de circonscriptions sera donc soumise à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, dans des conditions lui permettant de formuler utilement son avis.

Limitation dans le temps de l'exercice des mandats parlementaires et de fonctions exécutives locales

47. Le projet de loi organique interdit de se présenter à un quatrième mandat consécutif de député ou de sénateur.

Le mandat actuellement en cours est considéré comme le premier des trois et les mandats incomplets sont pris en compte si la durée pendant laquelle ils n'ont pas été exercés est inférieure à 365 jours.

Selon l'exposé des motifs, « *cet objectif de renouvellement participe tant du respect du principe d'égalité devant le suffrage que de la préservation de la liberté de l'électeur* ».

48. Se pose d'abord la question de savoir si la disposition doit trouver sa place dans la Constitution ou, au contraire, relève de la compétence du législateur organique. Le Conseil d'Etat relève qu'il n'existe pas de matière qui soit constitutionnelle par nature. Comme il est dit à

l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La loi est l'expression de la volonté générale* », et elle ne trouve pas d'autre limite que le respect de la Constitution. En l'absence de toute règle constitutionnelle, c'est à la loi qu'il appartient de fixer les règles applicables à la limitation dans le temps du nombre des mandats.

En l'espèce, la règle proposée par le projet de loi organique soumis à l'examen du Conseil d'Etat doit s'analyser en une règle d'inéligibilité du député ou du sénateur, qui ne peut se présenter au suffrage des électeurs pour obtenir un quatrième mandat identique et consécutif.

Or l'article 25 de la Constitution donne compétence au législateur organique pour fixer « *le régime des inéligibilités* » des membres du Parlement, sans encadrer cette compétence par des règles plus précises.

49. Le Conseil d'Etat observe certes que l'interdiction de même nature faite au Président de la République d'accomplir plus de deux mandats consécutifs a été inscrite à l'article 6 de la Constitution. Toutefois, cette considération – au demeurant inopérante compte tenu de ce qui vient d'être dit au point 48 - s'explique par la place éminente que le Président occupe dans les institutions et par le fait que cette interdiction, si elle était posée par le législateur, pourrait être considérée comme portant atteinte à la séparation des pouvoirs. De plus, alors que l'article 25 de la Constitution habilite expressément le législateur organique à définir le régime des inéligibilités des parlementaires, tel n'est pas le cas de l'article 6, relatif à l'élection du Président de la République, qui renvoie à la loi organique le soin d'en fixer les modalités d'application.

50. Le Conseil d'Etat s'attache ensuite à vérifier que l'inéligibilité proposée par le projet de loi organique ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel.

Toute inéligibilité, par nature, affecte le droit de se présenter au suffrage des électeurs, proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel « *Tous les citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, (...) sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Elle restreint également le libre choix par les électeurs de leurs représentants garanti par l'article 3 de la Constitution, qui dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* »

51. La seule contrainte qui s'impose à la loi organique, dans l'exercice de la compétence qui lui est attribuée par la Constitution, est de ne pas porter une atteinte disproportionnée aux principes constitutionnels rappelés ci-dessus. Par conséquent, l'inéligibilité doit, d'une part, être justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, être proportionnée à l'objectif poursuivi en n'étant édictée que « dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur » (voir notamment décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, § 5).

52. En ce qui concerne le motif d'intérêt général, l'inéligibilité prévue par le projet de loi organique répond à l'objectif de renouvellement des élus et de « *non professionnalisation* » de la vie politique, qui n'a à ce stade pas été examiné par le Conseil constitutionnel : ce dernier s'est, en l'état de sa jurisprudence, essentiellement attaché à vérifier que les inéligibilités dues à l'existence de condamnations antérieures, à la nature des fonctions occupées par le candidat ou au risque de conflits d'intérêts respectaient les exigences rappelées ci-dessus. Il les a admises au nom de l'intérêt général qui s'attache à renforcer les garanties de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants (voir la décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique, § 8).

Pour autant, il ne peut être considéré que les inéligibilités existantes, de la nature de celles présentées ci-dessus, épuisent les motifs d'intérêt général dont peut s'inspirer le législateur organique pour prévoir de nouveaux cas d'inéligibilité.

53. La possibilité donnée à un parlementaire d'exercer plusieurs mandats successifs peut se recommander de deux objectifs qui méritent d'être pris en compte : d'une part, elle permet de présenter au suffrage des candidats expérimentés, connaissant les règles et les exigences de l'élaboration de la loi et susceptibles d'assurer ainsi une meilleure efficacité du travail parlementaire ; d'autre part, le fait d'interdire aux électeurs de renouveler leur confiance à des personnes auxquelles elles ont accordé leur suffrage à plusieurs reprises peut contribuer à rompre le lien qui s'était établi entre les citoyens et leurs élus.

54. En sens inverse, le renouvellement des élus favorise la diversité des profils, des expériences et des générations et permet de lutter contre une « *professionnalisation* » excessive de la vie politique. En ce sens, il peut être regardé comme un objectif d'intérêt général. L'adoption d'une règle contraignante pour satisfaire à cet objectif apparaît à la fois nécessaire et inspirée par un souci d'égalité effective, les candidats qui exercent leurs fonctions depuis longtemps bénéficiant d'un avantage structurel par rapport à ceux qui se présentent pour la première fois.

Le législateur a d'ailleurs poursuivi cet objectif dans les nombreux cas où a été instituée une règle de limitation des mandats ou des fonctions dans le temps, par exemple aux articles L. 225-67 et suivants du code de commerce à propos des mandats exercés par les dirigeants et les membres du conseil de surveillance ou du directoire des sociétés anonymes, ou encore à l'article 7 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 pour les membres des autorités administratives indépendantes. Une limitation de même nature est apportée à la durée des mandats des membres du comité social et économique d'une entreprise par l'article L. 2314-33 du code du travail, créé par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017.

55. En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure, le Conseil d'Etat relève que les modalités d'application prévues par le projet de loi organique limitent l'interdiction à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Ainsi, l'inéligibilité n'est pas absolue, puisque la personne concernée pourra de nouveau se présenter, après une interruption correspondant à la durée d'un mandat. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit plus haut, le mandat en cours à l'entrée en vigueur de la loi organique est considéré comme le premier des trois mandats à prendre en compte, et il n'est pas tenu compte de ceux qui ont été interrompus pendant 365 jours ou plus.

56. En conclusion, et même si toute incertitude ne peut être levée, s'agissant d'une question nouvelle à laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne peut avoir apporté de réponse, le Conseil d'Etat émet un avis favorable à la disposition en cause.

57. Les projets prévoient que la limitation du nombre de mandats s'applique selon les mêmes modalités aux présidents des assemblées délibérantes et aux titulaires de fonctions exécutives des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. En seraient cependant exceptés les maires des communes de moins de 9000 habitants et les responsables des établissements publics de moins de 25 000 habitants.

Le Conseil d'Etat considère que cette mesure appelle les mêmes observations que celles qui viennent d'être faites à propos de la limitation du nombre des mandats des membres du Parlement.

Contrôle du Conseil constitutionnel sur le référendum d'initiative partagée

58. Le projet de loi organique modifie l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, afin de combler une lacune dans le contrôle exercé par ce dernier sur les propositions de loi formées sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Aux termes de cet alinéa, le référendum organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits, prend la forme d'une proposition de loi qui « *ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an* ».

Toutefois l'article 11 de la Constitution ne traite pas de l'hypothèse dans laquelle la proposition de loi viserait à abroger une disposition législative en cours de discussion au Parlement ou adoptée par ce dernier mais non encore promulguée.

Le projet de loi constitutionnelle dont le Conseil d'État est concomitamment saisi vise à combler cette lacune. Cependant, le Gouvernement souhaite apporter une première réponse à cette difficulté dans le cadre de la Constitution actuelle en modifiant la loi organique.

C'est pourquoi le projet insère à l'ordonnance du 7 novembre 1958 un article 45-5-1 afin de permettre au Conseil constitutionnel de constater la caducité d'une initiative prise sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, dans l'hypothèse où, après avoir statué sur cette initiative, il déclarerait conforme à la Constitution une loi ayant le même objet que la proposition de loi ou un objet contraire à celle-ci.

Le Conseil d'État estime que le législateur organique est compétent pour prendre une telle disposition. Le quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution renvoie en effet à la loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions du troisième alinéa du même article, lequel renvoie aux conditions d'organisation d'un référendum à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement et prohibe qu'il ait pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. La loi organique peut en conséquence, sur ce fondement, prévoir que le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 d'un projet de loi qu'il déclare conforme à la Constitution et dont il constate qu'il a le même objet ou un objet contraire à une initiative en cours, puisse mettre fin au processus d'organisation d'un référendum qui porterait sur la proposition de loi présentée dans le cadre de cette initiative.

59. Cependant, la modification proposée ne suffit pas à combler entièrement la lacune observée.

60. En effet, l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui rappelle que le Conseil constitutionnel vérifie que la proposition de loi ne vise pas à abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, précise que ce délai court à compter de la date de la saisine du Conseil.

Or, dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel serait saisi d'une proposition de loi visant à abroger une disposition législative en cours de discussion au Parlement ou adoptée par ce dernier mais non encore promulguée, il ne pourrait ensuite, une fois la disposition promulguée, déclarer que la proposition de loi méconnaît le troisième alinéa de l'article 11 puisqu'à la date de sa saisine la loi n'était pas encore promulguée

Le Conseil d'Etat suggère en conséquence de modifier l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 afin d'indiquer que le délai d'un an fixé au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est calculé à la date à laquelle le Conseil constitutionnel se prononce sur l'éventuelle caducité de l'initiative, et non à la date à laquelle il en a été saisi.

Dispositions diverses et finales

61. Le projet de loi comporte quelques dispositions sur l'outre-mer qui n'appellent pas d'observations.

Il comporte également deux dispositions relatives à l'élection des sénateurs.

La première prévoit que les députés élus sur la liste nationale sont rattachés au collège électoral du département ou de la collectivité où se situe la commune dans laquelle ils sont inscrits comme électeurs.

La seconde disposition comble une lacune afin de permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer à l'élection des sénateurs.

Ces dispositions n'appellent pas d'autre observation.

62. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur n'appellent pas non plus d'observation particulière, à l'exception de celles de la loi organique qui concernent la diminution du nombre de sénateurs.

63. Les prochaines élections sénatoriales devraient en principe se tenir en septembre 2020, à l'occasion du renouvellement de la série n°2. Mais la loi organique prévoit de procéder à un renouvellement intégral du Sénat et d'appliquer alors, concomitamment aux deux séries, la diminution du nombre de sénateurs. Le renouvellement intégral aurait lieu en septembre 2021.

Ce dispositif suppose de proroger d'un an le mandat des sénateurs de la série n°2, élus en septembre 2014, et d'abrégé de deux ans le mandat des sénateurs de la série n°1, élu en septembre 2017. En outre, afin de reprendre le rythme normal des renouvellements partiels, les sénateurs de la série n°2 seront élus en 2021 pour trois ans seulement tandis que ceux de la série n°1 effectueront un mandat normal de six ans.

64. Le Conseil d'Etat considère que le renouvellement intégral du Sénat est justifié par la nécessité de maintenir l'importance approximativement égale des deux séries, prévue par l'article LO 276 du code électoral. En effet, en l'absence de dispositions particulières, la série n°2, renouvelée en 2020 et à laquelle s'appliquerait la diminution du nombre de sénateurs, serait beaucoup moins importante que la série n°1 élue trois ans auparavant et qui ne serait renouvelée qu'en 2023. Une telle situation ne serait pas conforme au principe d'égalité des suffrages.

65. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'article 32 de la Constitution, aux termes duquel le président du Sénat est élu "*après chaque renouvellement partiel*", ne fait pas obstacle à ce que le Sénat soit, à titre exceptionnel, entièrement renouvelé pour tenir compte de l'exigence constitutionnelle d'équilibre entre les deux séries. Seul cet entier renouvellement est de nature à assurer l'égalité de représentation des électeurs au Sénat, par le truchement des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat observe au demeurant que le renouvellement partiel sera remis en application dès l'échéance suivante.

66. S'agissant de la date choisie pour le renouvellement intégral, le Conseil d'Etat constate qu'elle présente l'avantage de prendre en compte, pour la composition du collège électoral, les

résultats des élections municipales prévues en 2020 et ceux des élections départementales et régionales prévues en 2021.

67. Quant aux modifications de la durée des mandats, elles paraissent conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

D'une part, elles sont justifiées par le motif d'intérêt général tiré de la nécessité de ne pas créer un déséquilibre trop important entre les deux séries.

D'autre part, s'agissant de la durée des mandats à venir, le Conseil constitutionnel a admis, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme de 2003 qui réduisait de neuf ans à six ans la durée du mandat des sénateurs, que certains d'entre eux seraient élus pour neuf ans et d'autres pour six ans (décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, §. 6 et 9).

Enfin, en ce qui concerne les mandats en cours, dont la modification porte une atteinte plus grande à l'expression du suffrage, le Conseil constitutionnel admet qu'ils puissent être, exceptionnellement et à titre transitoire, prorogés ou raccourcis pour des motifs d'intérêt général, comme il l'a jugé à plusieurs reprises depuis la décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances* (§. 9).

68. En conséquence, le Conseil d'Etat considère que les dispositions en question, qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis et respecter l'ensemble des exigences en présence, ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 20 juin 2019.