

SÉNAT

PREMIERE SESS'ON ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de MM. Henri CAILLAVET et Henri MOREAU, relative aux élections cantonales,

Par M. Etienne DAILLY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénat : 526 (1977-1978).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — <i>Le rapport en commission</i>	3
Le rapport proposé ne contredit ni les principes ni la coutume.....	4
Les raisons qui militent en faveur de la prorogation du mandat des conseillers généraux, élus en septembre 1973, jusqu'en octobre 1979.	5
II. — <i>La discussion en commission</i>	6
III. — <i>La décision de la commission</i>	7
Proposition de loi relative aux élections cantonales présentée par MM. Henri Caillavet et Henri Moreau	8

Mesdames, Messieurs,

I. — Le rapport en commission.

La question du report de la date des élections cantonales n'est pas nouvelle. On peut même dire que la fixation de la date de renouvellement partiel des conseils généraux a fait l'objet de remises en cause quasi permanentes.

C'est ainsi que la loi n° 63-1142 du 19 novembre 1963 qui a fixé au mois de mars la date du renouvellement partiel des conseils généraux n'a été respectée que trois fois : en 1964, en 1970 et en 1976. A deux reprises, en 1966 et 1972, des textes législatifs d'origine gouvernementale ont été adoptés pour reporter en octobre les consultations de 1967 et de 1973.

Les bizarreries du calendrier ont d'ailleurs eu pour conséquence que certains conseillers généraux ont été élus pour six ans — terme fixé par l'article L. 192 du Code électoral —, d'autres pour cinq ans et demi, d'autres pour six ans et demi. Ces changements de date fréquents, ajoutés à la création de nouveaux cantons ont même eu pour effet de faire élire en octobre 1973 des conseillers généraux pour un mandat réduit à deux ans et demi !

La V^e République n'a pas eu le monopole de cette inconstance.

Sous la III^e République, entre 1871 et 1931, période pendant laquelle aucune date n'était imposée, les consultations intervinrent à des dates très variables. Sous le premier ministre Clemenceau, par exemple, le renouvellement eut lieu à la charnière des mois de juillet et août. En 1928, en revanche, — ce fut la loi du 17 juillet 1928 qui l'avait prescrit —, les élections eurent lieu les deuxième et troisième dimanches d'octobre. A partir de la loi du 31 juillet 1931, les élections cantonales, du fait des dispositions de son article premier devenu l'article L. 214 du Code électoral, furent d'ailleurs fixées au mois d'octobre et se déroulèrent assez normalement à cette date.

Sous la IV^e République par contre, la même disposition qui demeurerait pourtant en vigueur ne fut respectée qu'une seule fois en 1951.

L'inconstance semblait tellement être la règle en la matière que le premier gouvernement de la V^e République avait estimé que la fixation des dates de renouvellement des conseils généraux était de la compétence réglementaire : par un décret du 18 mars 1961, il avait décidé de proroger jusqu'au mois de juin les pouvoirs des conseillers généraux élus en 1953 « exceptionnellement » en avril au lieu d'octobre.

Après une discussion serrée entre le Gouvernement et la Commission des Lois du Sénat, dont le rapporteur était à l'époque notre regretté et éminent collègue le recteur Marcel Prélot, ce décret dut être validé. Il le fut par la loi du 19 novembre 1963 précitée.

Ainsi l'examen rapide des précédents montre, comme le soulignait d'ailleurs M. Marcel Prélot lui-même dans son rapport du 6 novembre 1963, « qu'aucune date ne découle de la nature des choses ou de la logique du fonctionnement des institutions » (1).

Neuf ans plus tard, M. Jacques Genton qui rapportait, toujours au nom de la Commission des Lois du Sénat, le projet reportant en octobre 1973 l'expiration du mandat des conseillers généraux élus en octobre 1967 (2), parlait d'un « irrespect chronique des dispositions législatives ». Il envisageait même « une codification de la coutume d'irrégularité qui s'est introduite en la matière » (3).

Toutes ces modifications ont cependant un point commun : c'est la raison qui les a motivées. Elles tendent toutes (4) à éviter la coïncidence entre deux élections générales, et plus précisément, entre des élections à caractère local et des élections à caractère national.

La proposition de loi qui nous est soumise par MM. Caillavet et Moreau n'est donc en contradiction ni avec les principes, ni avec la coutume. Son originalité est ailleurs : elle veut éviter le télescopage entre le renouvellement partiel des conseils généraux prévu pour 1979 et la campagne pour la première election au suffrage universel direct des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes. Cette election fera l'objet d'un scrutin national et de grande portée puisque, pour la première fois dans notre pays, une election se déroulera au scrutin national de liste

(1) Rapport n° 20, 1963-1964 (p. 2).

(2) En fait, les élections eurent lieu les dimanches 24 septembre et 1^{er} octobre.

(3) Débats Sénat, séance du 15 novembre 1972 (p. 2071).

(4) Sauf celle de 1954 qui, au contraire, afin d'éviter les abstentions, avait pour but de regrouper (mais non de faire coïncider) diverses consultations.

et à la représentation proportionnelle intégrale, scrutin dont il est par ailleurs impossible de déplacer la date puisqu'elle a été fixée au mois de juin en accord avec nos partenaires européens.

Certains pourraient penser que le délai séparant le mois de mars, date du renouvellement normal, du mois de juin est suffisant. Votre rapporteur a indiqué à la commission qu'il ne le pensait pas. Chacun sait en effet que les élections européennes vont revêtir pour notre pays une importance considérable et que la campagne électorale devrait commencer de très bonne heure, sans doute même avant la fin de la présente année.

A cette raison pratique, s'ajoute ce qu'on pourrait appeler un souci de décence : il ne conviendrait pas que pour une première élection de cette importance se mêlent des considérations de politique intérieure, et *a fortiori* de politique locale. Le report proposé par MM. Caillavet et Moreau paraît donc tout à fait naturel. Il ne provoquera aucune perturbation dans le fonctionnement des conseils généraux qui se réuniront, en application de l'article 23, dernier alinéa, de la loi du 10 août 1871, le second mercredi suivant le premier tour de scrutin et renouvelleront à ce moment-là leurs bureaux et commissions départementales.

D'autre part, ce report rétablirait, pour les conseillers généraux élus en octobre 1973, la durée de leur mandat à six ans, comme le prévoyait la loi n° 63-1142 du 19 novembre 1963.

Votre rapporteur a fait en outre observer que les élections de 1973 se sont déroulées les 23 et 30 septembre, le mandat des conseillers sortants élus en octobre 1967 expirant en octobre, le 3 exactement.

Les hasards du calendrier feront qu'en 1979 encore, les deux derniers dimanches de septembre seront datés du 23 et du 30. Si le texte était voté et si le Gouvernement, seul compétent pour en arrêter les dates précises, voulait bien accepter les suggestions du législateur, les élections pourraient à nouveau intervenir les 23 et 30 septembre et le mandat des conseillers sortants expirerait le 3 octobre, six ans jour pour jour après qu'il ait commencé.

Le deuxième alinéa de l'article unique de la proposition de loi est conforme aux dispositions des lois votées précédemment sur le même sujet. Les candidats qui brigueront les suffrages des électeurs en septembre 1979 le feront donc en toute connaissance de cause. Ils sauront que le mandat qu'ils obtiendront éventuellement sera réduit à cinq ans et demi.

Votre rapporteur a donc proposé à la commission d'adopter sans modification la proposition de loi qui nous est soumise.

II. — La discussion en commission.

Au cours de la discussion en commission, diverses objections ont été avancées pour s'opposer au report des élections cantonales.

Certains membres de la commission se sont déclarés opposés pour des questions de principe. Il ne leur paraît pas convenable, en effet, de modifier une fois encore les dates prévues pour les élections cantonales. D'autre part, la consultation européenne ne leur paraît pas constituer une raison suffisante pour déroger aux dispositions du Code électoral qui fixent en mars la date de renouvellement partiel des conseils généraux. La coïncidence des deux campagnes électorales ne leur semble en effet pas convaincante puisque, selon eux, les citoyens sont soumis à une campagne électorale pratiquement permanente.

D'autres commissaires ont au contraire estimé que les motivations de la proposition de loi et l'argumentation du rapporteur devaient être retenues d'autant plus que le bureau de l'Assemblée permanente des présidents des conseils généraux reçu par M. le Président de la République dans les tout premiers jours du mois de juillet avait officiellement demandé le report des élections cantonales à septembre pour éviter que la campagne des élections européennes et les inévitables difficultés qui vont en résulter sur le plan politique n'interfèrent avec des élections à des assemblées auxquelles la loi de 1871 ne reconnaît aucun pouvoir politique, ni même le droit d'adopter des vœux de caractère politique.

D'autres commissaires enfin constatant que c'est finalement en septembre que les élections cantonales risquent le moins d'interférer avec des consultations à caractère national auraient été favorables non pas à la présente proposition de loi qui se traduirait pour les conseillers généraux élus en septembre 1979 par un mandat de cinq ans et demi mais pour une revision pure et simple de l'article L. 192 du Code électoral tel qu'il résulte de l'article premier de la loi du 19 novembre 1963 en prévoyant qu'à l'avenir les renouvellements partiels des conseils généraux auraient régulièrement lieu en septembre et, à titre transitoire, que le mandat de ceux élus en mars 1976 serait prorogé jusqu'en septembre 1982.

III. — La décision de la commission.

En définitive, par 6 voix pour, 6 voix contre et une abstention, la commission n'a pas adopté la proposition présentée par MM. Henri Caillavet et Henri Moreau et dont le texte figure ci-après.

Il faut toutefois noter qu'avant la fin de la séance de la commission, mais après que ce scrutin soit intervenu, il a été apporté à deux commissaires deux pouvoirs dont l'exercice, selon leurs déclarations mêmes, aurait entraîné une décision favorable de la commission.

PROPOSITION DE LOI

*relative aux élections cantonales
présentée par MM. Henri Caillavet et Henri Moreau.*

Article unique.

Le mandat des conseillers généraux soumis à renouvellement en mars 1979 est prorogé jusqu'en octobre 1979.

Le mandat des conseillers généraux de la série renouvelée en 1979 expirera en mars 1985.