

N° 75

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux,

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 69 (1993-1994).

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. L'OPPOSITION DU SÉNAT À LA RÉFORME DE 1990	4
II. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : RÉTABLIR LE RENOUVELLEMENT TRIENNAL DES CONSEILS GÉNÉRAUX	5
III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI	7
TABLEAU COMPARATIF	9
ANNEXE : Echéancier prévisionnel des consultations électorales jusqu'en 2019	13

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner le projet de loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux (1993-1994, n° 69).

Comme son intitulé l'indique, ce projet de loi répond à un objectif clair : il s'agit d'en revenir au mode traditionnel de renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, supprimé par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Sénat, en décembre 1990 (loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990).

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le détail de ses dispositions, on peut rappeler que la loi de 1990 a introduit dans le code électoral deux innovations dont, du fait des mesures transitoires, le plein effet ne devait se produire qu'à partir de mars 1998 :

- **le renouvellement intégral tous les six ans des conseils généraux à compter de mars 1998 et, par voie de corollaire, l'élection du président du conseil général aussitôt après ce renouvellement intégral, pour une durée de six ans ;**

- **l'organisation concomitante, à compter de cette même date, des élections cantonales et régionales – ces dernières devant avoir lieu le même jour que le premier tour de l'élection de conseillers généraux.**

Etait prévue, à titre transitoire, la modulation, d'une part de la durée du mandat des conseillers généraux élus en 1985 et en 1994, d'autre part de la durée des fonctions des bureaux des conseils généraux élus en 1992 et en 1994, de façon à obtenir, à partir de mars 1998, un rythme parfaitement concomitant entre le

renouvellement des conseils généraux et de leurs bureaux et les renouvellements correspondants des conseils régionaux.

I. L'OPPOSITION DU SÉNAT À LA RÉFORME DE 1990

Il y a trois ans, le Sénat s'est montré catégoriquement hostile à l'ensemble de ces mesures.

Lors des deux lectures du projet de loi, défendu par M. Pierre JOXE, alors ministre de l'Intérieur, le Sénat a manifesté son opposition catégorique à cette réforme, en adoptant deux questions préalables dont le rapporteur de la commission des Lois, notre éminent Collègue Jacques SOURDILLE, avait pris soin d'explicitier la signification exacte : *«L'option pour une question préalable, loin de traduire un refus quelconque du débat, exprimera au contraire un rejet clair et global du projet qui nous est soumis»* (rapport 1990-1991 n° 82).

La réforme de 1990 avait été présentée, par le Gouvernement de l'époque, comme une mesure d'ordre essentiellement technique destinée à endiguer l'abstentionnisme électoral, moyennant la concomitance des deux élections concernées.

Sur le principe, le Sénat, représentant naturel des collectivités territoriales, n'aurait pu qu'accueillir favorablement une initiative réellement de nature à améliorer la participation aux élections locales, d'autant que le taux d'abstention s'était révélé particulièrement élevé lors des précédentes consultations.

Néanmoins, l'efficacité de la méthode proposée lui paraissait très douteuse quand, dans le même temps, les conséquences dommageables de cette réforme étaient d'ores et déjà parfaitement prévisibles.

- Indépendamment du problème –gênant mais, somme toute, accessoire– de la modification transitoire de la durée du mandat des conseillers généraux jusqu'en 1998, le Sénat considérait que le regroupement des deux élections en cause comportait à terme un risque inacceptable de confusion entre des mandats fondamentalement différents.

Ainsi que l'observait M. Jacques SOURDILLE, *«il y a une différence essentielle –c'est-à-dire d'essence– entre le mandat cantonal et le mandat régional»*. Cette analyse demeure pleinement fondée.

On ne peut contester que le regroupement de deux élections pourtant aussi distinctes soit de nature à obscurcir, dans l'esprit de l'électeur, les enjeux réels de chacune des deux consultations.

En fait, organisée systématiquement le même jour qu'une élection à la représentation proportionnelle, l'élection cantonale au scrutin majoritaire finirait par perdre une large part de sa spécificité, fondée sur un lien direct et personnel entre l'élu et l'électeur.

• Le Sénat avait, par ailleurs, mesuré le risque de «capillarité des modes de scrutin», auquel exposerait à terme une pratique durable des élections regroupées.

Il apparaît en effet plus que probable que la nécessité d'un second tour pour l'élection cantonale soit, à la longue, présentée à l'opinion publique comme la survivance d'un mode de scrutin dépassé, en même temps qu'une complication anachronique par rapport au scrutin régional à un seul tour.

Parce qu'il est simple –pour ne pas dire simpliste– un tel argument ne manquerait, tôt ou tard, d'être exploité à l'envi par les tenants de la représentation proportionnelle pour les élections cantonales.

A cet égard, un des considérants essentiels dont, en 1990, le Sénat a assorti ses deux questions préalables exprime parfaitement le sentiment qui anime, aujourd'hui encore, votre commission des Lois : «... les objectifs réels (du regroupement) apparaissent très préoccupants, puisqu'il créerait des conditions tout à fait favorables à la remise en cause du mode d'élection des conseillers généraux, auquel le Sénat demeure particulièrement attaché».

II. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : RÉTABLIR LE RENOUVELLEMENT TRIENNAL DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui rétablit le renouvellement par moitié des conseils généraux. Ce faisant, il fait disparaître les risques pressentis par le Sénat en 1990 et emporte donc –ne serait-ce qu'à ce seul titre– l'adhésion de votre commission des Lois.

Ce projet de loi comporte neuf articles.

- Ses sept premiers articles se bornent à rétablir les dispositions du code électoral ou de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, telles qu'elles étaient en vigueur avant leur modification par la loi du 11 décembre 1990.

S'agissant d'articles de rétablissement, votre Rapporteur juge superflu d'en effectuer un commentaire approfondi. Tout au plus croit-il utile de mentionner que **l'article premier du projet de loi constitue la disposition maîtresse de la réforme proposée**, puisqu'il rétablit dans l'article L. 192 du code électoral **le principe du renouvellement des conseils généraux «par moitié tous les trois ans»**. Par voie de conséquence, le dernier alinéa proposé pour ce nouvel article L. 192 recrée le mécanisme de répartition des cantons du département en deux séries, tel qu'il existait jusqu'en décembre 1990.

Les articles 2 à 5 et l'article 7 correspondent à des dispositions de simple conséquence, dont l'adoption rétablirait -dans une rédaction strictement identique à celle qu'elles avaient avant leur modification en 1990- les modalités du renouvellement triennal des conseils généraux et de leurs bureaux.

L'article 6 abroge, quant à lui, le troisième alinéa de l'actuel article L. 336 du code électoral, c'est-à-dire la disposition aux termes de laquelle les élections régionales «ont lieu en même temps que le renouvellement des conseils généraux».

- Ainsi qu'il a été dit, la loi du 11 décembre 1990 avait dû moduler, à titre transitoire, la durée du mandat des conseillers généraux élus en 1985 ou à élire en 1994 :

- les conseillers généraux élus en 1985, qui auraient normalement été renouvelables en 1991, ont vu leur mandat prorogé d'une année, de façon à être renouvelés en 1992. De cette sorte, leurs successeurs seront normalement renouvelables en 1998, c'est-à-dire la même année que les conseillers régionaux élus en 1992 (article 10 de la loi du 11 décembre 1990) ;

- Pour compenser ce décalage, le mandat des conseillers généraux à élire en 1994 -c'est-à-dire lors du renouvellement de la série élue en 1988- devrait être abrégé de deux années, pour prendre fin, lui aussi, en mars 1998 (article 12 de la loi de 1990).

Les articles 8 et 9 du présent projet de loi procèdent à une modulation inverse, seule à même de permettre le rétablissement du rythme triennal normal du renouvellement des

conseils généraux. Cette nouvelle modulation est en effet inévitable, compte tenu du décalage désormais irréversible lié à la prorogation d'une année de la série élue en 1985.

A cette fin, l'article 8 propose de proroger d'une année la série à élire en 1994, de façon à la rendre renouvelable en 2001, soit trois ans après la série normalement renouvelée en 1998 et trois ans avant le renouvellement de 2004, affectant les conseillers généraux élus en 1998 (six après le renouvellement de 1992).

L'article 9 abroge, par voie de conséquence, l'article 12 de la loi de 1990, c'est-à-dire précisément la disposition qui amputait de deux années le mandat des conseillers généraux à élire en 1994.

Au terme d'un processus dont votre Rapporteur convient volontiers que l'exposé paraît plus arithmétique qu'électoral, serait ainsi rétabli le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI

On relève que le nouveau rythme du renouvellement triennal des conseillers généraux continuera de coïncider avec d'autres élections locales : selon le cas, les élections municipales en 2001 (pour la série élue en 1994) ou les élections régionales en 1998 (pour la série élue en 1992).

L'exposé des motifs du projet de loi voit dans cette nouvelle synchronicité triennale des scrutins locaux un effet positif, du fait que *«la nouvelle loi aurait les mêmes effets réducteurs, en termes de nombre d'échéances électorales, que la loi du 11 décembre 1990»*.

S'il faut admettre que l'abstentionnisme électoral tient uniquement à la trop grande fréquence des consultations, votre commission des Lois est prête à concéder que, sur ce point, le projet de loi pourrait contribuer à endiguer la trop fréquente désaffectation pour les urnes. Mais comme le relève aussi l'exposé des motifs, les élections organisées depuis la réforme de 1990 ont montré que la fréquence des consultations *«n'avait peut-être pas une influence déterminante sur l'abstentionnisme»*. Telle est bien l'opinion de votre commission des Lois.

Des enjeux électoraux sans équivoque et des choix de gestion dont l'électeur saisit clairement la portée lui paraissent constituer les meilleurs garants d'un taux élevé de participation électorale. Quand ces principes sont respectés, les élections locales représentent réellement un moment privilégié de la vie démocratique au sein des collectivités territoriales.

A cet égard, votre commission considère que le mode actuel de désignation des conseillers généraux répond parfaitement aux exigences de la démocratie locale. En premier lieu, le scrutin majoritaire garantit la préservation du lien direct et personnel entre l'électeur et l'élu. En second lieu, le rythme triennal du renouvellement amortit les conséquences politiques des mouvements d'opinion et favorise la continuité de l'administration du département. Il permet de surcroît au président du conseil général, c'est-à-dire à l'exécutif du département, de faire approuver ou, le cas échéant, sanctionner avec une régularité suffisante sa gestion par les électeurs.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter sans modification le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

La commission a décidé de proposer au Sénat
l'adoption sans modification du présent projet de loi.

Texte en vigueur

Code électoral

Art. L. 192 - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

Les conseils généraux se renouvellent intégralement.

Les élections ont lieu au mois de mars.

Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.

Texte du projet de loi

TITRE Ier

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ELECTORAL

Article premier.

L'article L. 192 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 192. - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

"Les élections ont lieu au mois de mars.

"Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.

"En cas de renouvellement intégral, à la réunion qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries."

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Art. L. 210-2 - La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin.

Art. L. 218 - Les collèges électoraux sont convoqués par décret publié au moins cinq semaines avant la date du scrutin.

Art. L. 220 - Dans le cas prévu à l'article L. 219, il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs entre la date de la convocation et le jour de l'élection.

Art. L. 219. - Toutefois, pour les élections partielles, les collèges électoraux sont convoqués par arrêté préfectoral, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

Art. L. 221 - En cas de vacance par décès, option, démission, par une des causes énumérées aux articles L. 205, L. 209 et L. 210 et à l'alinéa premier de l'article 19 de la loi du 10 août 1871 ou par toute autre cause, les électeurs doivent être réunis dans le délai de trois mois.

Toutefois, il n'est procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils généraux.

Art. L. 336 - Les conseillers régionaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

Les conseils régionaux se renouvellent intégralement.

Art. 2.

L'article L. 210-2 du code électoral est abrogé.

Art. 3.

L'article L. 218 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

"**Art. L. 218.** - Les collèges électoraux sont convoqués par décret."

Art. 4.

A l'article L. 220 du code électoral les mots : "dans le cas prévu à l'article L. 219" sont supprimés.

Art. 5.

Le deuxième alinéa de l'article L. 221 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

"Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque."

Art. 6.

Le troisième alinéa de l'article L. 336 du code électoral est remplacé par les alinéas suivants

Texte en vigueur

Les élections ont lieu en même temps que le renouvellement des conseils généraux.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Art. 35. -

Pour les années où a lieu le renouvellement des conseils généraux, la première réunion se tient de plein droit le second vendredi qui suit le premier tour de scrutin.

Art. 38 - Lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement, le conseil général, présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, élit son président.

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de six ans. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil général. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Art. L. 192 du code électoral : cf *supra* art. premier du projet de loi.

Texte du projet de loi

"Les élections ont lieu au mois de mars.

"Dans toutes les régions, les collèges électoraux sont convoqués le même jour."

TITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Art. 7.

I - Au troisième alinéa de l'article 35 et au premier alinéa de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, après le mot : "renouvellement" est ajouté le mot : "triennal".

II - Au troisième alinéa de l'article 38 de la loi du 2 mars 1982 précitée, les mots "six ans" sont remplacés par les mots : "trois ans".

Art. 8.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux de la série renouvelable en 1994 sera soumis à renouvellement en mars 2001.

Texte en vigueur

Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

Art. 12 - Les dispositions du titre 1er ne sont pas applicables au prochain renouvellement des conseillers généraux appartenant à la série renouvelée en 1988, qui sera régi par les dispositions antérieures à la publication de la présente loi.

Le mandat des conseillers généraux appartenant à la série renouvelée en 1994 expirera en mars 1998.

Texte du projet de loi

Art. 9,

L'article 12 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux est abrogé.

ANNEXE
Echéancier prévisionnel des consultations électorales jusqu'en 2019

année	cantonales		régionales	municipales	présidentielle	législatives	sénatoriales	européennes
	loi de 1990	projet de loi						
1994	●	●						●
1995				●	●		●	
1996								
1997								
1998	●	●	●			●	●	
1999								●
2000								
2001		●		●			●	
2002					●			
2003						●		
2004	●	●	●				●	●
2005								
2006								
2007		●		●			●	
2008						●		
2009					●			●
2010	●	●	●				●	
2011								
2012								
2013		●		●		●	●	
2014								●
2015								
2016	●	●	●		●		●	
2017								
2018						●		
2019		●		●			●	●