

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

COMPTE RENDU INTÉGRAL

22^e SÉANCE

Séance du lundi 15 novembre 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 4233).
2. **Communications du Gouvernement** (p. 4233).
3. **Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.** – Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission (p. 4233).
Discussion générale : MM. Christian Bonnet, en remplacement de M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois ; Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.
Clôture de la discussion générale.
Article 1^{er}. – Adoption (p. 4235)
Article 2 (p. 4235)
Amendement n° 1 rectifié du Gouvernement. – MM. le ministre délégué, le rapporteur. – Adoption.
Adoption de l'article modifié.
Article 3. – Adoption (p. 4235)
Intitulé. – Adoption (p. 4235)
Vote sur l'ensemble (p. 4235)
Mme Françoise Seligmann, MM. François Gerbaud, Pierre Fauchon, Ernest Cartigny.

Adoption de la proposition de loi.

4. **Renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.** – Adoption d'un projet de loi (p. 4236).

Discussion générale : MM. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés ; Christian Bonnet, rapporteur de la commission des lois ; Guy Allouche.

M. le ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 4243)

M. Jean Besson.

Adoption de l'article.

Articles 2 à 6. – Adoption (p. 4244)

Articles 7 à 9. – Adoption (p. 4245)

Vote sur l'ensemble (p. 4245)

MM. François Gerbaud, Guy Allouche, Louis Jung.

Adoption du projet de loi.

5. **Dépôt de propositions d'actes communautaires** (p. 4246).
6. **Dépôt d'un rapport** (p. 4246).
7. **Ordre du jour** (p. 4246).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à dix-sept heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre deux communications, en date du 10 novembre 1993, l'informant que :

- la proposition d'acte communautaire (n° E 57) concernant la conclusion de l'accord de coopération pour la protection des côtes et des eaux de l'Atlantique du Nord-Est contre la pollution a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 20 octobre 1993 et publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* n° L. 267 du 28 octobre 1993 ;

- la proposition d'acte communautaire (n° E-94) relative au contrôle de sécurité d'Euratom a été adoptée définitivement par les instances communautaires par règlement de la Commission du 27 juillet 1993 et publiée au *Journal officiel des communautés européennes* n° L. 191 du 31 juillet 1993.

Acte est donné de ces communications.

3

RÉFORME DE CERTAINES PROFESSIONS JUDICIAIRES ET JURIDIQUES

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 76, 1993-1994) de M. Luc Dejoie, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur sa proposition de loi (n° 2, 1993-1994) modifiant l'article 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, en remplacement de M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les aléas de l'ordre du jour sénatorial me conduisent à présenter devant vous la proposition de loi de notre collègue M. Luc Dejoie, empêché, à son grand regret, d'accomplir aujourd'hui la dernière étape de la mission de rapporteur dont l'avait chargé la commission des lois.

Je ne trahirai ni son intention initiale d'auteur ni sa modestie de rapporteur en vous indiquant que cette proposition a pour seule ambition de régler rapidement quelques problèmes apparus à l'usage après le vote des deux lois du 31 décembre 1990, relatives l'une aux professions judiciaires et juridiques, l'autre aux sociétés d'exercice libéral.

L'urgence de ce texte - il doit être adopté avant le 31 décembre de cette année - est justifiée par les délais mentionnés à l'article 1^{er}. Cette urgence explique que cette proposition de loi n'ait pas pour objet d'apporter une solution à toutes les difficultés d'application des lois de 1990, lesquelles méritent un examen approfondi avant de déboucher sur le projet d'ajustement cohérent que, me semble-t-il, les services de la Chancellerie envisagent.

L'article 1^{er} du texte proposé par la commission des lois reprend l'article unique de la proposition initiale de M. Dejoie. Il prolonge le délai d'obtention d'une dispense totale ou partielle de stage ou de diplôme pour les conseils juridiques désirant intégrer la profession de notaire. A défaut de son adoption, ce délai expirera le 31 décembre 1993, alors que la demande d'intégration à la profession peut intervenir jusqu'au 1^{er} janvier 1997. Il convient donc d'ajuster ces deux dates.

L'article 2 tend à élargir à d'autres attributions la faculté donnée, en matière disciplinaire, aux conseils de l'ordre des barreaux de plus de cinq cents avocats de siéger en formation restreinte.

La commission proposait de donner à ces conseils de l'ordre très étoffés - trente-six membres à Paris, vingt et un pour les autres - la possibilité de choisir, en assemblée plénière, de se réunir en formation de neuf pour l'une quelconque de leurs missions.

A la réflexion, cette rédaction a paru trop large à M. le garde des sceaux, et je donnerai tout à l'heure l'avis favorable de la commission des lois à l'amendement déposé par le Gouvernement et tendant à n'étendre le recours aux formations restreintes qu'à l'inscription au tableau ou à la liste de stage du barreau, ou encore à l'omission du tableau ou de la liste de stage, sous la réserve d'une confirmation que je me permettrai de vous demander, monsieur le ministre, au moment de l'examen de cet amendement.

L'article 3, inséré par la commission, est destiné à faciliter la mise en place des sociétés d'exercice libéral créées par la loi du 31 décembre 1990.

Son paragraphe I lève une ambiguïté sur le souhait du législateur de 1990 d'autoriser les associés salariés des sociétés d'exercice libéral à forme anonyme, les SELAFA, à siéger au conseil d'administration ou de surveillance de ces sociétés. La loi ouvrirait désormais expressément une telle possibilité.

Le paragraphe II évite la dissolution de la société d'avocats issue d'une ancienne société de conseil juridique que certains porteurs de parts non professionnels n'auraient pas quittée à la fin de la période transitoire prévue par la loi. Il prévoit la possibilité de recourir à une réduction du capital du montant de leurs parts avec, sauf accord entre les parties, fixation du prix de rachat par application de l'article 1843-4 du code civil, aux termes duquel le président du tribunal désignerait un expert.

En conclusion, la commission des lois vous propose d'adopter ses conclusions, modifiées par l'amendement n° 1 du Gouvernement, afin de faciliter, dans les plus brefs délais, la mise en œuvre de quelques points précis et limités de la réforme de 1990.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie la commission des lois et son rapporteur, M. Christian Bonnet, d'avoir brillamment résumé les dispositions de cette proposition de loi que le Gouvernement souhaite voir adopter par la Haute Assemblée.

Effectivement, ce texte vise à modifier la loi du 31 décembre 1971, elle-même modifiée par la loi du 31 décembre 1990.

Votre commission a complété cette proposition de loi par deux autres articles, dont le premier apporte une modification à la loi précitée et dont le second concerne la loi du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de société des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire, ou dont le titre est protégé.

L'article 1^{er} tend à modifier l'article 50, paragraphe XII, de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, afin de porter de deux à cinq ans le délai au cours duquel les anciens conseils juridiques peuvent bénéficier d'une dispense totale ou partielle du diplôme et du stage, sur proposition d'une commission *ad hoc* composée de magistrats, notaires et ex-conseils juridiques.

Pourquoi cette modification ?

Depuis le début de ses travaux, cette commission a examiné cent soixante dix-sept requêtes. Par ailleurs, cent trente-six décisions de dispense totale de diplôme et de stage ont été prises par la Chancellerie. A ce jour, vingt-deux bénéficiaires de ces décisions ont déjà été nommés en qualité de notaire, et l'on peut compter sur une augmentation significative du nombre de ces intégrations dans les prochains mois.

Encore faut-il que le délai de deux ans qui a été initialement prévu par l'article 50, paragraphe XII, et qui, je le rappelle, arrive à expiration le 31 décembre 1993, soit prorogé.

En effet, il existe actuellement des candidats potentiels dont les dossiers ne peuvent d'ores et déjà plus être examinés en raison de la durée incompressible de certains délais d'instruction.

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que les anciens conseils juridiques qui ont demandé à intégrer la nouvelle profession au début de cette période transitoire n'ont pas

été très nombreux. En effet, ils sont restés dans l'expectative, souhaitant se faire une opinion sur les nouvelles conditions d'exercice qui leur étaient offertes.

Enfin, la crise économique, plus particulièrement dans l'immobilier, a dissuadé certains professionnels de se lancer dans des opérations de restructuration.

Or il apparaît essentiel, pour l'avenir du notariat, que ses membres s'ouvrent sur le monde des affaires et développent de nouvelles activités en vue d'une meilleure implantation sur le marché concurrentiel du droit, notamment en direction des entreprises. Il s'agit d'un problème auquel, je le sais, votre Haute Assemblée est sensible.

C'est pourquoi je puis vous indiquer d'ores et déjà qu'en accord avec la Chancellerie j'émettrai un avis favorable.

L'article 2 tend à élargir la possibilité, pour les conseils de l'ordre de barreaux comprenant au moins cinq cents membres, de pouvoir siéger en une ou plusieurs formations restreintes.

Je ne suis pas hostile à cette modification. Toutefois, j'aurais préféré, en raison des nombreuses demandes de modification de la loi de 1971 dont la Chancellerie est actuellement saisie, qu'une réflexion d'ensemble fût engagée au préalable et que votre Haute Assemblée fût saisie de propositions groupées de toilettage de certaines de ces dispositions.

Au demeurant, j'observe que, dans sa rédaction actuelle, cette proposition tend à permettre de recourir à des formations restreintes pour l'ensemble des attributions administratives des conseils de l'ordre. Or on peut, légitimement je pense, souhaiter que, pour certaines d'entre elles, telles la question des biens de l'ordre, la préparation du budget ou l'élaboration du règlement intérieur, seules des formations plénières soient compétentes.

C'est la raison pour laquelle j'estime préférable d'amender en ce sens cette proposition de loi et de limiter aux inscriptions au tableau ou aux omissions du tableau la possibilité pour les conseils de l'ordre de barreaux comprenant au moins cinq cents membres de recourir à des formations restreintes, étant entendu qu'une telle faculté subsisterait pour les problèmes disciplinaires. Je crois savoir, au demeurant, que telle est bien la volonté de celui qui est à l'origine de cette proposition de loi.

L'article 3 vise à modifier les articles 12 et 18 de la loi du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de société des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Sur l'article 12, j'indique dès à présent que je souscris aux conclusions de la commission des lois, qui souhaite lever l'interdiction actuelle faite aux administrateurs et aux membres des conseils de surveillance de percevoir une rémunération d'une société d'exercice libéral à forme anonyme.

Le Gouvernement émet le même avis favorable en ce qui concerne la proposition de modification de l'article 18 de la loi du 31 décembre 1990, qui permettra, j'en suis persuadé, d'accélérer la mise en conformité des anciennes sociétés de conseils juridiques avec les règles relatives à la détention du capital définies par la loi du 31 décembre 1990.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques observations que je tenais à faire en ouvrant cette discussion, qui nous permettra de procéder aux quelques aménagements rendus nécessaires par la mise en œuvre des deux lois du 31 décembre 1990 précitées.

Mes derniers mots seront pour M. Bonnet, rapporteur de la commission des lois, que je remercie car il aura permis d'améliorer les perspectives d'intégration d'un nombre important d'anciens conseils juridiques dans la profession notariale et, du même coup, de faire profiter cette profession d'une expérience reconnue par tous.

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Dans le paragraphe XII de l'article 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, les mots : "deux ans" sont remplacés par les mots : "cinq ans". »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – I. – L'article 17 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée est complété *in fine* par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un barreau comprend au moins cinquante avocats disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15, le conseil de l'ordre peut siéger en une ou plusieurs formations de neuf membres, présidées par le bâtonnier ou un ancien bâtonnier. Le président et les membres de la ou des formations et deux membres suppléants sont désignés au début de chaque année par délibération du conseil de l'ordre. La formation restreinte peut renvoyer l'examen de l'affaire à la formation plénière. »

« II. – En conséquence, les quatrième et cinquième alinéas de l'article 22 de ladite loi sont abrogés. »

Par amendement n° 1 rectifié, le Gouvernement propose de rédiger ainsi cet article :

« L'article 17 (1^o) de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 est complété par les alinéas suivants :

« Lorsqu'un barreau comprend au moins cinquante avocats disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15, le conseil de l'ordre peut siéger, en vue de statuer soit sur l'inscription au tableau ou sur la liste du stage du barreau ou sur l'omission du tableau ou de la liste du stage du barreau, soit sur l'autorisation d'ouverture de bureaux secondaires ou le retrait de cette autorisation, en une ou plusieurs formations de neuf membres, présidées par le bâtonnier ou un ancien bâtonnier. Le président et les membres de la ou des formations et deux membres suppléants sont désignés au début de chaque année par délibération du conseil de l'ordre.

« La formation restreinte peut renvoyer l'examen de l'affaire à la formation plénière. »

La parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué. J'ai déjà exposé cet amendement dans mon propos liminaire, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. La commission souhaitait obtenir une précision sur l'ouverture des bureaux secondaires. C'est chose faite et elle peut, en conséquence, émettre un avis favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – I. – Au deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, après les mots : "de l'article 93", sont ajoutés les mots : ", de l'article 107 et de l'article 142". »

« II. – Après la première phrase de l'article 18 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée, la phrase suivante est insérée :

« A l'expiration de ce délai, si un ou plusieurs associés ne satisfaisant pas aux conditions fixées à l'article 5 de la présente loi n'ont pas cédé les parts ou actions qu'ils détiennent, la société peut, nonobstant leur opposition, décider de réduire son capital du montant de la valeur nominale de leurs parts ou actions et de les racheter à un prix fixé, sauf accord entre les parties, dans les conditions prévues à l'article 1843-4 du code civil. » – (Adopté.)

Intitulé

M. le président. La commission propose de rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi :

« Proposition de loi modifiant les articles 17, 22 et 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et les articles 12 et 18 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. »

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à Mme Seligmann, pour explication de vote.

Mme Françoise Seligmann. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, lors de l'adoption des deux lois du 31 décembre 1990, l'une portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, l'autre relative à l'exercice sous forme de société des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, de nombreuses dispositions transitoires ont été mises en place pour faciliter l'adaptation progressive des professions concernées aux nouvelles modalités d'exercice prévues par ces textes.

La proposition de loi initiale avait pour objet de porter le délai permettant aux anciens conseils juridiques d'accéder à la nouvelle profession de notaire sans condition de

diplôme ou de stage de deux à cinq ans, et de le faire ainsi coïncider avec le délai imparti aux anciens conseils juridiques renonçant à intégrer la nouvelle profession pour demander à accéder à une autre profession judiciaire ou juridique. Nous étions favorables à cette modification.

En revanche, la disposition que la commission des lois a ajoutée, qui prévoit que « lorsqu'un barreau comprend au moins cinq cents avocats disposant du droit de vote le conseil de l'ordre peut siéger en une ou plusieurs formations restreintes » ne nous satisfait pas. Certes, le Gouvernement a anticipé notre objection et son amendement va dans le bon sens, mais le texte, pour finir, ne nous satisfait toujours pas.

En effet, un ordre est, par définition, composé d'un ensemble de personnes qui ont été élues parce que des avocats ont mis en elles leur confiance. C'est donc à elles, dans leur ensemble, de prendre les décisions qu'il leur revient de prendre de par la loi, et non à une formation restreinte.

Au surplus, et bien que n'étant pas avocate moi-même, je sais que, chaque année, les candidats pour le renouvellement des conseils de l'ordre sont nombreux. A eux de bien prendre la mesure de l'ampleur des tâches qui les attendent. Il n'y a pas lieu, à mon sens, de les exonérer du poids de responsabilités qu'ils ont librement acceptées.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste s'abstiendra. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Gerbaud.

M. François Gerbaud. Le groupe du Rassemblement pour la République se félicite que ce soit l'un de ses membres qui, conscient de la nécessité d'intervenir rapidement, ait déposé cette proposition de loi modifiant l'article 50 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

A l'évidence, la parution tardive de certains des décrets d'application des lois du 31 décembre 1990 ne permettait pas aux anciens conseillers juridiques d'intégrer rapidement la nouvelle profession d'avocat ou de s'orienter vers le notariat.

Nous remercions la commission des lois de ses différentes propositions, notamment de celles qui visent à permettre aux conseils de l'ordre des barreaux comptant plus de cinq cents avocats disposant du droit de vote de choisir de siéger en formation restreinte pour l'exercice de l'ensemble de leurs attributions.

C'est pourquoi le groupe du RPR votera ce texte.

M. le président. La parole est à M. Fauchon.

M. Pierre Fauchon. Le groupe de l'Union centriste votera lui aussi ce texte.

Qu'il me soit permis, cependant, de dire quelques mots sur les barreaux importants, pour répondre à Mme Seligmann.

Il m'apparaît justement essentiel, madame, de leur permettre de siéger en formation restreinte, parce que c'est pour eux le seul moyen de traiter la matière de plus en plus ample qui leur échoit. Au demeurant, il ne faudrait pas que seuls les avocats qui, disons-le, faute de clientèle, ont beaucoup de loisirs soient en mesure d'accepter cette charge.

Etant moi-même inscrit au barreau de Paris, il me tient particulièrement à cœur que le plus grand nombre possible d'avocats talentueux et, de ce fait, appréciés de leur clientèle, au Palais et ailleurs, puissent accepter ces responsabilités. Il en va de la qualité même de la représentativité des ordres.

Au passage, mes chers collègues, il serait peut-être utile de se demander si les assemblées parlementaires n'auraient pas elles-mêmes intérêt à envisager ce genre de mesure pour l'organisation de leurs travaux ! (*Sourires.*)

C'est donc tout à fait sûr de son bien-fondé que nous voterons l'ensemble de la proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Cartigny.

M. Ernest Cartigny. A l'exception de trois de ses membres qui s'abstiendront, le groupe du Rassemblement démocratique et européen suivra la commission et votera cette proposition de loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi. (*La proposition de loi est adoptée.*)

4

RENOUVELLEMENT TRIENNAL PAR MOITIÉ DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 69, 1993-1994) rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux. [Rapport n° 75 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'objet du projet de loi dont la Haute Assemblée est appelée à débattre aujourd'hui est simple : il s'agit de rétablir le système du renouvellement des assemblées départementales par moitié tous les trois ans. En fait, je devrais dire non pas « rétablir », mais « maintenir » ce système de renouvellement, puisque la loi du 11 décembre 1990 n'a pas encore produit ses pleins effets, le premier renouvellement intégral des conseils généraux n'étant « programmé » par ce texte que pour le mois de mars 1998.

Chacun sait que l'idée de la réforme introduite par la loi du 11 décembre 1990 date de la fin de l'année 1988. Cette année-là s'était caractérisée par la succession, à des dates rapprochées, de nombreuses consultations électorales : l'élection du Président de la République aux mois d'avril et de mai ; des élections législatives en juin, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale ; des élections cantonales en septembre ; enfin, en novembre, le référendum sur le devenir de la Nouvelle-Calédonie. Il en était résulté une lassitude croissante du corps électoral, qui s'était traduite, au fil des scrutins, par une diminution alarmante du taux de participation.

C'est la raison pour laquelle des voix s'étaient élevées – émanant d'ailleurs, de personnalités de tous les bords politiques – pour réclamer le regroupement de certains scrutins, afin de diminuer le nombre des échéances électorales. Un tel regroupement devait avoir un effet positif sur le niveau de participation tout en évitant que le pays ne vive pratiquement en situation de campagne électorale permanente.

Hélas ! cette unanimité de principe a volé en éclats lorsqu'il s'est agi de déterminer les modalités du regroupement recherché.

En premier lieu, il y a eu désaccord sur la nature des élections à « jumeler ».

Certes, un consensus s'est dégagé sur l'opportunité d'écarter du regroupement les élections dites de souveraineté, d'autant qu'aussi bien l'élection présidentielle que les élections législatives peuvent survenir à des dates imprévues.

Une majorité s'est également manifestée pour exclure les élections européennes. En effet, il est apparu juridiquement impossible de subordonner la date de consultations permettant le renouvellement des organes élus de collectivités internes au droit français à une échéance décidée par une instance internationale et qui, au surplus, peut être déplacée dans les conditions prévues par l'article 10 de l'Acte international signé à Bruxelles le 20 septembre 1976.

Quoi qu'il en soit, certains maximalistes préconisaient de tenir le même jour toutes les élections locales, sans même chercher à évaluer l'ampleur des contraintes techniques qu'une telle solution aurait impliqué. Au contraire, les « minimalistes » se seraient accommodés d'un simple regroupement des deux séries de renouvellements de conseils généraux.

En second lieu, il y a eu aussi désaccord sur les moyens d'arriver à la concordance dans le temps des scrutins à regrouper. L'opération rendait nécessaires, en effet, des aménagements transitoires de la durée du mandat de certains élus.

Le choix retenu par le gouvernement de l'époque a été finalement de « jumeler » les élections régionales et les élections cantonales, c'est-à-dire toutes les consultations concernant les collectivités intermédiaires entre la commune et la nation tout entière.

M. Claude Estier. C'était très bien !

M. Roger Romani, ministre délégué. Ainsi devait-on parvenir, en renonçant en même temps au renouvellement par moitié des conseils généraux, à supprimer, non pas une, mais deux échéances dans le calendrier électoral.

La concomitance des trois scrutins était réalisée en deux étapes : d'une part, le mandat des conseillers généraux élus en 1985 était prorogé d'un an, de telle sorte qu'il arrive à expiration à la date du renouvellement normal des conseils régionaux, c'est-à-dire en mars 1992 ; d'autre part, les conseillers généraux de l'autre série, précédemment renouvelée en 1988, ne seraient élus en mars 1994 que pour une durée de quatre ans, au lieu de six.

Ainsi, en mars 1998, la loi devait porter ses pleins effets, l'élection étant censée concerner à la fois l'ensemble des conseillers régionaux et tous les conseillers généraux.

La loi n° 90-1103, promulguée le 11 décembre 1990, a finalement été adoptée à une assez courte majorité - 293 voix contre 270 - par l'Assemblée nationale, statuant en dernier ressort après que le Sénat a, par deux fois, opposé la question préalable à ce texte.

Déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs, la loi devait être déclarée conforme à la Constitution par une décision en date du 6 décembre 1990. Le Conseil constitutionnel en effet estimé, notamment, que le législateur n'avait pas excédé les limites de sa compétence, eu égard aux objectifs recherchés, en prorogeant d'une année pleine la durée du mandat de conseillers généraux en fonctions, c'est-à-dire ceux de la série renouvelée en 1985.

Les élections qui se sont déroulées depuis 1988 ont confirmé que, si la fréquence des consultations n'avait peut-être pas une incidence déterminante sur l'abstentionnisme, elle n'était pas pour autant dépourvue d'effets à cet égard.

Demeure donc l'intérêt de la réduction du nombre des échéances électorales réalisée par la loi du 11 décembre 1990, et je pense que le Parlement partage cette opinion. C'est pourquoi il n'est pas dans les intentions du Gouvernement de remettre en cause cet aspect de la réforme.

Mais on peut sans doute parvenir à ce résultat selon des modalités différentes.

En effet, le système du renouvellement intégral n'est pas dépourvu d'inconvénients en ce qui concerne le bon fonctionnement des conseils généraux : il peut devenir un facteur d'instabilité des exécutifs départementaux. Au contraire, le système traditionnel du renouvellement par série amortit les conséquences politiques des mouvements de l'opinion publique, qui ne peuvent dès lors affecter que la moitié des sièges, et privilégie la continuité de l'administration de la collectivité départementale, comme l'avait d'ailleurs souhaité le législateur de 1871.

Si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 10 août 1871, on constate que les orateurs ont tous insisté sur deux objectifs : d'une part, faire en sorte que les conseils généraux se comportent comme des « assemblées administratives », formées de bons gestionnaires ; d'autre part, assurer à ces conseils une stabilité conforme aux nécessités d'une saine gestion.

L'élaboration de la loi s'est d'ailleurs révélée difficile. Sa discussion n'a pas demandé moins de trois « délibérations » - on dirait aujourd'hui « lectures » - de la part de l'Assemblée, qui était alors assemblée unique puisqu'il n'y avait malheureusement pas de Sénat en 1871.

M. Claude Estier. Malheureusement !

M. Roger Romani, ministre délégué. C'est une interprétation personnelle ! (*Sourires.*)

Dans le projet primitif, la durée du mandat des conseillers généraux était de neuf ans, conformément à la législation précédente, qui datait de 1833, avec un renouvellement par tiers tous les trois ans. Un amendement de MM. Oscar de La Fayette et Chardon réduit à six années la durée du mandat, avec renouvellement par moitié. En seconde délibération, l'Assemblée, adoptant un amendement de M. Baze, revient à la solution initiale. Mais, lors de la troisième délibération, l'Assemblée se déjuge à nouveau et reprend la proposition de MM. de La Fayette et Chardon.

Ainsi, le principe d'une élection des conseillers généraux pour une durée de six ans avec renouvellement triennal par moitié conciliait deux exigences apparemment contradictoires : d'une part, permettre des élections plus rapprochées pour intéresser plus directement les citoyens à la gestion des affaires du départements, d'autre part, modérer, en étalant dans le temps, les effets des fluctuations du corps électoral, de manière à réduire les risques de changements brutaux dans la composition du conseil général, nuisibles à la continuité nécessaire d'une bonne administration.

Il apparaît bien, à la lumière d'une expérience maintenant plus que séculaire, que cet objectif du législateur s'est trouvé réalisé dans les faits : l'instabilité ne caractérise pas la désignation des présidents des conseils généraux à l'issue de chaque renouvellement triennal. Ainsi, aujourd'hui, quatorze présidents exercent leur troisième

mandat consécutif, soit neuf années de fonctions et trente, leur quatrième ou plus, soit douze années de fonctions au moins.

Par ailleurs, une très large majorité – pour ne pas dire la quasi-unanimité – des présidents de conseils généraux semble attachée à la formule du renouvellement partiel triennal.

C'est dans ces conditions que le Gouvernement vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, de revenir au système traditionnel du renouvellement par moitié, tous les trois ans, des conseils généraux.

A cet effet, le texte qui vous est soumis prévoit d'effacer, en quelque sorte, les dispositions contenues dans la loi du 11 décembre 1990, en rétablissant dans leur rédaction antérieure tous les articles législatifs modifiés par cette loi. C'est l'objet des articles 1^{er} à 9 du projet de loi.

Ipsa facto, seul le mandat des élus de la série désignée pour six ans en mars 1992 arrivera à expiration en mars 1998. A cette date, seule cette série sera donc renouvelée en même temps qu'auront lieu les élections régionales.

S'agissant des conseillers généraux de l'autre série, celle qui doit être élue en mars de l'année prochaine, la durée de leur mandat serait de plein droit portée à six ans – au lieu de quatre selon la loi du 11 décembre 1990 – et ils deviendraient renouvelables en mars 2000.

On notera toutefois que le système demeurerait boiteux dans la mesure où l'intervalle entre les deux renouvellements partiels consécutifs des conseils généraux serait tantôt de deux ans, tantôt de quatre ans : 1994, 1998, 2000, 2004, etc.

Le retour à des intervalles réguliers de trois ans entre deux élections cantonales consécutives implique donc que soit compensé le décalage introduit par la précédente loi, qui avait reporté à l'année 1992 l'élection de la série normalement renouvelable en 1991.

En conséquence, dans son article 8, le projet de loi dispose que les conseillers à élire en 1994 seront exceptionnellement désignés pour sept ans au lieu de six. De la sorte, leur renouvellement futur interviendra en mars 2001 et pourra être « jumelé » avec les élections municipales générales.

Ainsi, à l'avenir, le renouvellement de l'une des séries coïnciderait régulièrement avec les élections régionales, le renouvellement de l'autre avec les élections municipales.

Je souligne donc, tout particulièrement à l'attention de M. Estier, qui manifestait tout à l'heure son approbation des effets de la loi du 11 décembre 1990 en terme de nombre d'échéances électorales, que le présent texte aura, à cet égard, exactement les mêmes effets.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les mesures, claires dans leurs objectifs et simples dans leurs modalités, que le Gouvernement vous propose d'adopter. Tout en sauvegardant l'aspect positif de la réforme de 1990 – réduction du nombre des échéances dans notre calendrier électoral – elles corrigeront ce que le Gouvernement considère comme des conséquences potentielles négatives de cette réforme sur la stabilité des exécutifs des conseils généraux, et donc sur la bonne administration des collectivités départementales. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Bonnet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le pro-

jet de loi dont le Sénat est aujourd'hui saisi vise à maintenir dans les faits et à rétablir dans notre législation la tradition républicaine du renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, qui a été supprimé, au profit d'un renouvellement intégral tous les six ans, par la loi du 11 décembre 1990.

Aux termes de cette dernière, à compter de mars 1998, le renouvellement intégral des conseils généraux et, de ce fait, l'élection de leurs présidents devraient avoir lieu tous les six ans, les élections régionales se dérouler le jour du premier tour des élections cantonales et les mandats des conseillers généraux élus en 1985 et 1994 être modulés en conséquence.

Le Sénat avait manifesté, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, son opposition catégorique à une telle réforme, suivant en cela son rapporteur, notre excellent collègue, alors membre de la commission des lois, M. Jacques Sourdille, à travers deux questions préalables adoptées lors des deux lectures du texte en question.

La réforme était présentée comme une mesure d'ordre technique, destinée à endiguer l'abstentionnisme électoral.

Ce phénomène ne laisse nullement le Sénat indifférent ; mais celui-ci avait estimé que le regroupement de deux élections concernant « des mandats différents par essence », pour reprendre l'expression même du rapporteur de l'époque, engendrerait un risque déplorable de confusion entre eux.

Peu ou parfois mal perçue, notamment dans certaines grandes cités, la spécificité de l'élection cantonale tient, en effet, au lien direct qui s'établit entre l'élue et l'électeur. On me permettra de dire que, élu d'un canton insulaire depuis quelque trente-cinq ans, j'en parle en connaissance de cause !

D'autre part, le Sénat redoutait que la « capillarité » des modes de scrutin ne conduise, à plus ou moins longue échéance, à la remise en cause du mode même d'élection traditionnelle des conseillers généraux.

Les sept premiers des neuf articles que compte le présent projet de loi se bornent à rétablir les dispositions du code électoral ou de la loi du 2 mars 1982 qui ont été modifiées en 1990.

L'article 1^{er}, poutre maîtresse du texte, en revient au principe du renouvellement des assemblées départementales par moitié tous les trois ans. Les articles 2, 3, 4, 5 et 7 sont des dispositions de simple conséquence. Quant à l'article 6, il abroge la disposition selon laquelle les élections régionales devraient avoir lieu en même temps que le renouvellement des conseils généraux.

Les articles 8 et 9 visent à corriger la modulation prévue par la loi de 1990.

Dans cet esprit, il est prévu, à l'article 8, de proroger d'un an le mandat de la série à élire en 1994 – c'est-à-dire de le maintenir jusqu'en 2001 – de façon à la rendre renouvelable trois ans après la série normalement renouvelée en 1998 et trois ans avant le renouvellement de 2004.

L'article 9 vise, par voie de conséquence, à abroger la disposition amputant de deux ans la série à élire en 1994.

Ce dispositif appelle trois observations.

Tout d'abord, il modifie des textes qui n'ont encore connu aucune application concrète, hormis la prolongation d'un an du mandat des conseillers élus en 1985.

Ensuite, le calendrier prévu a, sur le plan de la contraction des échéances électorales, le même effet que la loi du 11 décembre 1990. Il répond donc au souci affiché à l'époque, même si une observation attentive des pourcen-

tages d'abstention ne permet pas de conclure à l'influence déterminante de la fréquence des consultations sur la désaffection des urnes.

Enfin, le mode traditionnel de désignation des conseillers généraux, en vigueur depuis quelque 123 ans, présente trois avantages.

En premier lieu, il préserve le lien direct et personnel entre élus et électeurs, relation de proximité que nous sommes nombreux à connaître et que boudent le plus souvent nos compatriotes.

En deuxième lieu, il permet de « lisser » les mouvements transitoires d'une opinion souvent frappée du sceau de la précarité.

En troisième lieu, il permet de sanctionner, le cas échéant, avec une régularité suffisante la gestion du président.

Aussi la commission vous propose-t-elle d'adopter ce projet de loi sans modification. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe socialiste, 23 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 22 minutes ;

Groupe communiste, 9 minutes.

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, alors que la loi de 1990 n'a pas reçu sa pleine application – M. le rapporteur l'a souligné tout en proférant une légère contrevérité puisque cette loi avait reçu une première application en 1992 avec le jumelage des élections régionales – le Gouvernement nous propose déjà d'abroger ses dispositions essentielles en proposant le retour à l'ancien système du renouvellement triennal.

Nous avons été tentés de déposer une motion tendant à opposer la question préalable à ce projet de loi, considérant qu'il n'y avait pas lieu de délibérer.

Pourquoi ?

D'abord, parce que, contrairement à ce qui s'était fait en 1990, aucune association d'élus n'a été consultée. Rappelons que M. Joxe, ministre de l'intérieur à l'époque, avait demandé à l'inspection générale de l'administration, l'IGA, de rédiger un rapport sur les différentes possibilités de regroupement, rapport qu'il avait transmis à l'ensemble des formations politiques.

Ensuite, parce que ce sont des motivations essentiellement politiques, monsieur le ministre, qui dictent votre conduite en la circonstance.

Pour étayer mon propos, j'aurais pu faire lecture, à cette tribune, du rapport de M. Sourdille, rapporteur de la loi de 1990 au nom de la commission des lois. J'aurais pu faire lecture également des déclarations prononcées par la quasi-totalité des membres de la majorité sénatoriale, tous ou presque fustigeant cette réforme.

Aujourd'hui, le rapport de la commission des lois n'est guère plus enthousiaste.

Au demeurant, un retour en arrière s'impose : que disait la majorité sénatoriale en 1990, majorité au sein de laquelle, monsieur le ministre, vous teniez une place éminente ?

M. Roger Romani, ministre délégué. Merci !

M. Guy Allouche. Les regroupements électoraux, paraît-il, étaient peu probants dans les pays d'Europe qui les pratiquaient ; ces regroupements conduisaient à des conclusions prudentes, voire négatives à l'égard du système proposé ; l'un des contre-exemples les plus typiques de l'effet bénéfique du regroupement des consultations électorales était celui des Etats-Unis, où le taux de participation restait faible.

Je dois rappeler qu'en 1992, compte tenu du jumelage des élections cantonales et des élections régionales, la participation a été plus forte. C'était la première démonstration de l'effet bénéfique de la loi Joxe.

Selon le rapport Sourdille, l'élection tous les six ans, et en une seule fois, des conseillers généraux n'était pas une mauvaise chose en soi et il fallait mettre fin à cet anachronisme que constituait le renouvellement triennal.

Faut-il rappeler – je le fais avec émotion – que notre regretté collègue Pierre Salvi, alors président de l'association des présidents de conseils généraux, avait déclaré, à cette tribune, qu'il était temps de mettre fin au renouvellement triennal, compte tenu de l'importante réforme de la décentralisation qui était intervenue dès 1982 ?

Et que dire de la déclaration de M. Pierre Méhaignerie, que vous avez qualifié tout à l'heure, monsieur le ministre, de « maximaliste » en ce qu'il proposait le regroupement des trois élections – municipale, cantonale et régionale ?

Mais je poursuis l'analyse du rapport Sourdille.

Une grande majorité d'élus – le rapport de l'IGA en faisait foi – refusait tout regroupement avec les élections municipales. Le *Quotidien du maire*, appuyé par un sondage de la SOFRES, laissait clairement entendre qu'une très grande majorité de maires souhaitaient que ne soient pas jumelées les élections cantonales et régionales avec les élections municipales, en raison de la spécificité de ces dernières. Il y aurait eu des effets préjudiciables à attendre de la manipulation de la durée des mandats.

Et, aujourd'hui, monsieur le ministre, vous proposez de prolonger un mandat !

Le regroupement proposé en 1990 était, paraît-il, inapproprié, car il y avait une différence importante, rappelée à l'instant par M. le rapporteur, à savoir une différence d'essence entre le mandat cantonal et le mandat régional.

Le premier risque du regroupement était la confusion : il s'opérerait techniquement dans des conditions susceptibles d'obscurcir, dans l'esprit de l'électeur, les enjeux réels de la consultation ; ce risque de confusion se vérifierait au moment de la double campagne électorale, et cette confusion serait accrue par la technique du double scrutin avec des modes de scrutins différents.

Toujours selon le rapport Sourdille, il y avait des logiques politiques différentes à respecter.

Je le cite :

« Les élections régionales et les élections cantonales répondent chacune à des logiques politiques différentes, que consacrent et renforcent leurs modes respectifs de scrutin.

« Le regroupement de ces deux élections contraindrait ainsi l'électeur à exprimer simultanément des choix reposant sur des motivations inconciliables, sinon contradictoires.

« Ce mécanisme aboutirait inévitablement à une politisation extrême des deux élections, aussi bien durant la campagne électorale qu'au moment du scrutin, alors que cette politisation est incompatible avec la logique propre de l'élection au conseil général. »

Il y avait aussi un risque de recentralisation rampante, et je cite encore M. Sourdille :

« Il convient au contraire d'aller vers une plus grande clarification des rôles respectifs du conseil régional et du conseil général, et de refuser ce nouvel instrument d'une recentralisation rampante qui, déjà très perceptible, risque de s'inscrire durablement dans les faits et de devenir pratiquement irréversible.

« En dernière analyse, il semble que le regroupement qui nous est proposé crée les conditions idéales pour modifier, à terme, le mode de scrutin des conseillers généraux. »

Que de prédictions catastrophiques ! Chacun a pu constater qu'il ne s'est rien passé de tout cela.

La stabilité politique n'est guère plus assurée avec votre système, monsieur le ministre ; c'est même pire, parce qu'à une stabilité de six ans vous en préférez une de trois ans. Allez comprendre !

D'ailleurs - et vous le savez bien - aucun des deux systèmes ne garantit la stabilité politique, car une élection partielle peut suffire à faire basculer une majorité. Cependant, le « système Joxe », qui propose une périodicité de six ans, présente, *a priori*, de plus grandes chances de stabilité.

Alors que, sous l'empire de la loi de 1990, le président du conseil général est élu pour six ans et est donc en mesure d'assurer la continuité de l'administration de la collectivité départementale, vous le contraignez à une campagne électorale permanente, ce qui ne peut que le gêner pour mener à bien des projets à long terme.

En fait, le retour au renouvellement triennal nie le fait que, désormais, le président du conseil général est devenu l'exécutif du département et qu'il est conduit à gérer des masses financières énormes exigeant une programmation à long terme.

Par ailleurs, mettre le président du conseil général à égalité avec les maires et le président du conseil régional n'est que justice.

Grand bénéficiaire de la décentralisation, le département - et son exécutif au premier chef - a besoin de la durée pour mener à bien toutes les compétences qui sont les siennes, notamment à une époque où l'aménagement du territoire exige une vision à long terme.

Au demeurant, monsieur le ministre, en ce moment, votre collègue M. Pasqua, ministre d'Etat, parcourt la France avec M. le Premier ministre dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et ne cesse de dire - il a raison ! - que les élus doivent inventer la France de l'an 2015.

Il faut que les élus soient imaginatifs pour que la France aborde le XXI^e siècle dans les meilleures conditions. Or le système que vous nous proposez aujourd'hui va nous faire faire un bond en arrière, alors que les lois de 1990 s'inscrivaient dans la conception que soutient actuellement M. le ministre d'Etat, pour des raisons sur lesquelles je reviendrai dans un instant.

Votre démarche est, à nos yeux, inexplicable, si ce n'est qu'elle répond à des motivations d'ordre purement politique.

En effet, revenir à un renouvellement triennal, c'est faire fi de l'esprit et de la lettre de la décentralisation, c'est faire peser une véritable menace sur le département et sur son existence.

Je ne sais pas si mes collègues de la majorité sénatoriale sont conscients de ce qu'ils vont faire aujourd'hui en adoptant ce projet de loi.

M. François Gerbaud. Vous exagérez !

M. Guy Allouche. Je n'exagère pas : le renouvellement des conseillers généraux en une seule fois, comme cela se fait pour les conseillers municipaux et les conseillers régionaux, donnait une autorité aux départements. Aujourd'hui, en faisant élire les conseillers généraux pour partie avec les conseillers municipaux et pour partie avec les conseillers régionaux, on « gomme » le département, et je crains qu'à court terme certains ne se posent la question de l'existence d'un tel niveau d'administration.

Je me demande si, à travers ce projet de loi, il n'y a pas l'amorce d'une réforme relative aux niveaux administratifs. (*M. le ministre fait un signe de dénégation.*) M. le ministre semble dire que non,...

M. Roger Romani, ministre délégué. C'est un fantasme !

M. Guy Allouche. ... mais je crains que les événements, dans quelque temps, ne confirment mes propos.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Le département est le plus solide de tous les niveaux !

M. Guy Allouche. Monsieur le ministre, vous voudriez supprimer le département que vous ne vous y prendriez pas autrement ! (*M. le rapporteur proteste.*)

Je vais encore une fois citer le rapport de M. Sourdille :

« Déjà très préjudiciable à l'échelon purement interne, ce projet s'inscrirait ainsi à rebours de la logique européenne dans laquelle les régions françaises sont appelées à jouer un rôle sans cesse croissant. »

C'est une évidence que de rappeler que les enjeux ne sont pas les mêmes ; avec votre projet, quand parlera-t-on des élections cantonales, des compétences du département, de sa politique d'action sociale, de sa politique en matière d'enseignement, de collèges, si les élections cantonales ont lieu une fois avec les élections régionales, une autre fois avec les élections municipales ?

Pourquoi nier que les municipales et les régionales prendront toujours le pas sur les cantonales ? Que vous le vouliez ou non, on parlera toujours plus des municipales et des régionales, surtout si les cantonales se font par moitié comme vous le proposez !

La loi de 1990 plaçait à égalité de prestige et d'autorité les présidents du conseil régional et du conseil général. Votre projet de loi, monsieur le ministre, va faire du département, je le crains, un sous-produit électoral par rapport au conseil régional, et encore plus par rapport au conseil municipal.

Je disais à l'instant qu'il existait un risque d'asphyxie du département. Votre projet de loi démontrera très vite que, face aux élections municipales et aux élections régionales, les élections cantonales comptent peu, et ce sera, à plus ou moins brève échéance, un risque pour le département en tant qu'échelon administratif.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Rassurez-vous !

M. Guy Allouche. A défaut d'être le meilleur, le regroupement opéré par la loi de 1990 était le moins mauvais. Celui que vous proposez est le plus délicat et le plus complexe. Vous ne vouliez pas d'un regroupement, mais vous en proposez deux. Vous y étiez opposés en 1990, ne croyant pas en son efficacité. Aujourd'hui, vous en rajoutez, et vous oubliez les effets négatifs d'un tel système sur le cumul des mandats.

Je rappelle encore qu'en 1990 personne n'avait mis l'accent sur la suppression du renouvellement triennal ; tout le monde la souhaitait. Monsieur le rapporteur, la majorité sénatoriale ne s'était pas directement opposée au principe du renouvellement intégral tous les six ans.

Dans votre texte, il y a aussi inégalité quant aux séries renouvelables. Tous les conseils généraux ne seront pas placés dans les meilleures conditions : les uns seront renouvelés avec les élections régionales, les autres avec les élections municipales. Dans un instant, lorsque nous aborderons la discussion des articles, mon ami Jean Besson prendra la parole sur ce point.

Se profile même, je le crains, un risque d'inconstitutionnalité de ce système, compte tenu de l'inégalité dans laquelle vous placez les futurs candidats aux élections cantonales.

Je redoute même un risque de tutelle d'une élection sur l'autre.

En effet, que se passera-t-il lorsque plusieurs maires d'un même canton se présenteront aux élections cantonales dans la série renouvelable avec les élections municipales ? S'occuperont-ils de leur campagne municipale ou mèneront-ils campagne dans les autres communes ? Quels thèmes de campagne exploiteront-ils ?

Le temps me fait défaut pour souligner tous les inconvénients majeurs du présent projet de loi. En réalité, c'est pour des raisons politiques inavouées que le Gouvernement le dépose. Ainsi, ce projet de loi participe du marchandage actuel – j'emploie le terme « marchandage » à dessein – entre le RPR et l'UDF chacun sait qu'une profonde divergence existe entre ces deux formations au sujet du calendrier électoral pour 1995 et, si l'on en croit les échos de la presse, la bataille fait rage. Alors que le RPR est favorable au report des élections municipales après l'élection présidentielle, l'UDF préfère le respect du calendrier.

Le présent projet de loi participe de ce marchandage. On ne vous a rien demandé, personne n'a été consulté. Comme chacun sait qu'à l'échelon départemental l'UDF est bien mieux implantée que le RPR, on fait une fleur à l'UDF à propos des conseils généraux, avec l'espoir qu'elle fera, de son côté, un geste pour modifier le calendrier électoral comme vous le souhaitez.

En outre – M. le rapporteur l'a rappelé – vous pensiez vous prémunir contre le risque d'un changement de mode de scrutin.

M. Roger Romani, ministre délégué. Ah !

M. Guy Allouche. Au demeurant, monsieur le rapporteur, j'ai le sentiment que, chaque fois que vous entendez le mot « proportionnelle », vous avez un prurit. Si vous aviez une arme, vous la sortiriez pour tirer.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Pas tout à fait !

M. Guy Allouche. La proportionnelle vous effraie. Pourtant, au Sénat, vous avez la majorité et, à l'Assemblée nationale, vous avez une majorité confortable. Comment courriez-vous le risque d'une modification du mode de scrutin ? Vous êtes aux commandes !

Monsieur le rapporteur – j'allais m'adresser au ministre de l'intérieur que vous fûtes – vous savez très bien, comme nous tous d'ailleurs, que ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire ! A supposer que, demain, la majorité actuelle change, croyez-vous que le présent projet de loi vous prémunira contre le risque d'un changement de mode de scrutin ?

M. Christian Bonnet, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Allouche ?

M. Guy Allouche. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Christian Bonnet, rapporteur. Monsieur Allouche, puisque vous m'avez, en quelque sorte, interpellé, permettez-moi de vous répondre. En ce qui concerne la proportionnelle, il suffit de constater ses effets en Italie et la quête à laquelle sont conduits trop de présidents de conseil général afin de faire voter leur budget pour redouter ce mode de scrutin. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Allouche.

M. Guy Allouche. Je vous remercie de cette remarque, monsieur le rapporteur. Toutefois, nous ne sommes pas en Italie et, dans bien des domaines, surtout en ce moment, il n'y a pas lieu d'imiter ce pays.

Au sein de ma formation politique, il n'a jamais été question d'établir un scrutin proportionnel pour les élections cantonales. Pourquoi cette crainte ?

En 1990, vous fustigiez le regroupement de deux élections, cantonales et régionales, à mode de scrutin différent. Aussi, monsieur le ministre, je vous pose directement la question : le Gouvernement a-t-il, parmi ses projets immédiats, un changement de mode de scrutin pour les élections régionales ? En effet, si les choses restent en l'état, nous aurons, une fois, des élections cantonales avec des élections municipales au scrutin complexe selon la nature de la commune concernée et, et une autre fois, des élections cantonales avec des élections régionales au scrutin proportionnel à un tour. Les modes de scrutin sont donc différents. Vous fustigiez cette situation en 1990 ; vous l'aggravez en 1993 !

M. Claude Estier. Absolument !

M. Guy Allouche. Je réitère donc ma question : le Gouvernement a-t-il l'intention, dans les mois à venir, de modifier le mode de scrutin des élections régionales ?

Quant aux élections cantonales, il faudra bien, un jour prochain, s'interroger sur la place des conseillers généraux en milieu urbain,...

M. Claude Estier. Effectivement !

M. Guy Allouche. ... où le découpage cantonal ne correspond plus à aucune réalité sociologique, géographique ou humaine.

Je cite à cet égard, une fois de plus, le rapport Sourdille :

« Dans les grandes villes, où le découpage cantonal ne représente pour la plupart des électeurs qu'une fiction administrative dont ils ne perçoivent pas l'utilité, si même ils en connaissent l'existence... ».

Voilà ce que vous approuviez déjà en 1990, monsieur le rapporteur ! Aujourd'hui, vous faites comme si les conseillers généraux avaient une place réelle en milieu urbain. Or chacun sait bien qu'il n'en est rien ! Autant le conseil général a une place réelle dans le monde rural – j'admets cette place, qu'il convient même de conforter – autant il n'a pas tout à fait sa place en milieu urbain.

Avec le projet de loi sur l'administration territoriale de la République, la coopération intercommunale a pris un sens nouveau et plus dynamique. Il faudra bien que l'on redéfinisse la place du conseil général, y compris dans le monde rural.

Une élection tous les six ans pour l'ensemble du département, c'était l'occasion de faire participer tous les habitants d'un même département à cet enjeu départemental. C'était les appeler à définir une politique d'ensemble, et non pas seulement celle de leur canton ; je pense notam-

ment à l'action sociale, à la solidarité. C'était les faire réfléchir sur l'aménagement de tout le territoire départemental, et non plus uniquement sur celui qui concerne le canton. C'était faire exister le département en tant qu'entité propre, et non pas comme une simple addition de cantons.

Votre projet de loi, en réalité, est fondamentalement conservateur. Il est d'un archaïsme avéré et totalement anachronique. Il résulte d'une réflexion à très courte vue, car ses auteurs pensent sauvegarder des intérêts politiques au détriment d'une politique et d'une vision à long terme. Il contredit votre action présente sur l'aménagement du territoire.

Tout à l'heure, j'ai évoqué M. Pasqua, ministre d'Etat, et la France qu'il souhaite à l'aube du XXI^e siècle. Avec votre projet de loi, nous entrerons, certes, dans le XXI^e siècle, mais à reculons !

La loi de 1990 participait à la modernisation de la vie publique et de l'administration du pays. Elle tirait les conséquences de la décentralisation, qui a confié d'importantes responsabilités aux départements, tous les présidents de conseil général s'en réjouissent aujourd'hui - elle ouvrait la voie à l'indispensable réflexion sur les trop nombreux niveaux d'administration, tant en terme d'efficacité que par rapport à l'Europe.

Vous n'étiez pas favorable à la réforme proposée en 1990, que nous avons défendue. Aujourd'hui, vous vous apprêtez à voter le retour au renouvellement triennal et au regroupement, sans grand enthousiasme.

Ainsi, monsieur le rapporteur, vous n'étiez pas enthousiaste en 1990, et, vous ne l'êtes pas plus en 1993. Dans votre rapport, vous rappelez qu'il y a trois ans le Sénat s'était montré catégoriquement hostile à l'ensemble de ces mesures, que l'efficacité de la méthode proposée vous paraissait très douteuse et que le regroupement des deux élections en cause comportait à terme un risque inacceptable de confusion entre des mandats fondamentalement différents. Aujourd'hui, tout cela est encore vrai !

Votre rapport compte beaucoup trop de contradictions. Ce que vous condamnerez, vous l'approuvez cette fois-ci, mais en l'aggravant.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons pas voter ce texte. Nous n'avons d'ailleurs pas présenté d'amendement, pour éviter d'entrer dans une logique qui ne respecte pas celle de la loi de 1990, que nous avons approuvée.

Mes chers collègues, le groupe socialiste, au nom duquel j'ai l'honneur de m'exprimer aujourd'hui, s'opposera, bien entendu, à l'adoption du présent projet de loi, comme vous l'avez certainement compris à travers l'ensemble de mes propos. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Roger Romani, ministre délégué. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'intervention de M. Allouche me conduit à faire quelques observations. Certaines seront un peu techniques, puisque je rappellerai un certain nombre de résultats ; d'autres seront politiques, mais non pas politiciennes.

En ce qui concerne les élections cantonales de mars 1992, vous avez indiqué, monsieur Allouche, que la participation avait été supérieure aux élections cantonales précédentes.

Je voudrais simplement vous faire observer - c'est la raison pour laquelle le Gouvernement a considéré que le regroupement, tel qu'il était présenté dans la loi de 1990, avait effectivement des conséquences positives - que, les élections cantonales de septembre 1988 étant intervenues après deux élections nationales - l'élection présidentielle et les élections législatives - le taux de participation devait inévitablement être plus faible.

Ensuite, vous avez dit que nous étions opposés au regroupement en 1990, ce qui est vrai. Mais nous avons considéré que, pour des élections municipales, les effets seraient, au contraire, positifs, alors qu'ils sont négatifs dans le cas du regroupement d'une élection nationale et d'une élection locale.

Je vais d'ailleurs vous citer deux exemples précis et probants, monsieur le sénateur : en ce qui concerne, d'abord, le regroupement d'une élection nationale et d'une élection locale, vous vous souviendrez qu'en mars 1986 les élections législatives, au scrutin proportionnel, et les élections régionales avaient été regroupées. Je puis vous affirmer - et tous les sénateurs qui ont participé à ces élections ou assisté au dépouillement pourront le confirmer - que, dans pratiquement tous les départements de France, les bulletins nuls ont représenté 5 p. 100 des votants, et même, dans certains cas, 5 p. 100 des inscrits, les électeurs n'ayant pas compris que l'on désigne en même temps les représentants de la nation à l'Assemblée nationale et les conseillers régionaux.

M. Guy Allouche. Le système était nouveau !

M. Claude Estier. Mais ce n'était pas la loi de 1990 !

M. Roger Romani, ministre délégué. Je vais y revenir, monsieur Estier.

Voilà pour l'effet négatif.

Toutefois, il est vrai que, lorsqu'il y a eu regroupement de deux élections, le taux de participation a alors augmenté de deux points.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, nous ne mettons pas du tout en cause le regroupement ! D'ailleurs, évoquant, au début de mon intervention liminaire, les maximalistes et les minimalistes, je me référais à des avis tout à fait compétents et je ne mettais dans ces termes aucune nuance péjorative.

M. Guy Allouche. Bien sûr !

M. Roger Romani, ministre délégué. C'est la démocratie !

Vous avez évoqué le fait que les élus n'avaient pas été consultés. Mais ils l'ont été, monsieur le sénateur !

M. Guy Allouche. Cette fois-ci ?

M. Roger Romani, ministre délégué. Tout à fait ! Ainsi, lors de l'assemblée des présidents de conseils généraux, en juin 1993 - je l'ai d'ailleurs dit dans mon propos liminaire - la grande majorité, si ce n'est la quasi-unanimité des présidents de conseils généraux ont souhaité le retour au renouvellement triennal. (*M. Allouche fait un signe dubitatif.*) Référez-vous à la presse de l'époque, monsieur le sénateur !

M. Guy Allouche. Je serai heureux de lire ces articles là !

M. Roger Romani, ministre délégué. Je vous les ferai transmettre.

M. Guy Allouche. Je vous en remercie par avance !

M. Roger Romani, ministre délégué. J'y veillerai, monsieur le sénateur ! Mais vous avez comme moi, je crois, les moyens de connaître les positions adoptées, je le répète, par la grande majorité, si ce n'est par la quasi-unanimité des présidents de conseils généraux !

Par ailleurs, vous avez mis en avant la stabilité politique entraînée par un mandat de six ans et vous avez évoqué, avec raison, la décentralisation.

Mais, s'agissant d'une élection locale, la stabilité politique est quand même assurée par le retour au renouvellement triennal !

De plus, le Gouvernement attache une très grande importance au département ; en effet, les conseillers généraux, qui sont sur le terrain et qui ont donc une connaissance parfaite de leur canton, sont très sensibilisés aux besoins, aux souhaits de la population ; ils contribuent ainsi à la bonne décentralisation, c'est-à-dire à la bonne administration de notre territoire.

J'ajoute qu'il y a entre nous une différence de culture. En effet, monsieur le sénateur, vous évoquiez tout à l'heure les raisons politiciennes, les marchandages, les arrière-pensées. Mais, en matière d'élections, les divers protagonistes prêtent aux uns et aux autres des arrière-pensées !

M. Guy Allouche. Voulez-vous que je vous communique les articles de presse, monsieur le ministre ?

M. Roger Romani, ministre délégué. Monsieur le sénateur, la presse est là pour rendre compte également des arrière-pensées !

En tout cas, je peux vous affirmer sans crainte d'être contredit que, en 1990, certains de vos amis politiques pensaient sans aucun doute, comme c'était leur droit, à un scrutin de liste.

M. Guy Allouche. Non !

M. Roger Romani, ministre délégué. Je pourrais vous montrer des articles de presse, voire des études ou des rapports portant sur le scrutin de liste, car il est arrivé qu'on en trouve quelques-uns dans les tiroirs du ministère de l'intérieur ou ailleurs ! Vous-même, monsieur le sénateur, avez toujours défendu avec brio le scrutin de liste, même pour les élections sénatoriales. Je ne vous fais d'ailleurs pas là un mauvais procès !

M. Guy Allouche. Nous avons déposé une proposition de loi à cet égard !

M. Claude Estier. Cela arrivera encore !

M. Roger Romani, ministre délégué. Voilà pourquoi j'ai indiqué qu'il y avait entre nous une différence de culture.

Si nous sommes attachés au renouvellement triennal et à l'existence du canton dans le département, c'est parce que nous estimons que le département, et avec lui le canton, est la représentation la plus efficace, la plus démocratique, même, qui permet aux petits cantons ruraux – le mot n'est pas péjoratif – aux cantons qui, quelquefois, sont délaissés parce qu'ils sont un peu éloignés de la capitale régionale ou départementale, d'avoir un représentant. En effet, parfois, dans ces cantons ruraux qui, malheureusement, se dépeuplent – vous le savez, monsieur le sénateur – le conseiller général est le seul interprète et le seul défenseur, le seul « missionnaire », si je puis dire, de ces cantons auprès des administrations départementales, voire auprès des pouvoirs publics nationaux, pour obtenir tel ou tel équipement.

M. Claude Estier. Mais nous vous parlons des cantons urbains !

M. Roger Romani, ministre délégué. J'y viens ! Précisément, je ne vois pas au nom de quel principe on voudrait que les cantons urbains disparaissent. Ils peuvent connaître les mêmes problèmes ! Je souhaitais donc simplement indiquer à M. Allouche que le Gouvernement et la majorité sont très attachés à ce découpage.

M. Guy Allouche. Le monde rural tient à ses cantons !

M. Roger Romani, ministre délégué. Pourquoi les habitants des villes n'auraient-ils pas aussi le droit d'être représentés ?

En quelque sorte, vous voudriez instituer deux sortes de citoyens : le citoyen du canton rural, et le citoyen du canton urbain ! J'ai déjà entendu cela ...

M. Claude Estier. C'est vrai pour le Sénat !

M. Roger Romani, ministre délégué. Monsieur Estier, en tant qu'élu municipal et donc conseiller général de Paris, je peux vous affirmer que tous mes collègues et moi-même, quelle que soit notre sensibilité, sommes aussi proches des électeurs que les élus d'autres cantons. Nous sommes, quant à nous, pour l'égalité des représentants des cantons !

M. Claude Estier. Il n'y a pas de canton à Paris !

M. Roger Romani, ministre délégué. N'essayez pas de me faire dévier, monsieur Estier, car vous n'y parviendriez pas ! (*Rires.*)

Si j'ai répondu si longuement au sujet du département, c'est pour bien indiquer qu'il n'y a aucune arrière-pensée de la part du Gouvernement et de la majorité ; nous sommes très attachés au département, institution qui concourt peut-être le plus à l'unité nationale, au développement et à la défense de toutes les régions parfois un peu délaissées, voire abandonnées.

Il n'y a donc ni arrière-pensée ni marchandage ! Il y a simplement, de la part du Gouvernement, le souci de répondre aux vœux des présidents de conseils généraux et d'une grande majorité de conseillers généraux en rétablissant ce que, dans leur sagesse, les législateurs de 1871 avaient institué. Cette réforme, plus que centenaire, a en effet contribué à la stabilité et au rôle des départements, que nous défendons avec beaucoup de passion ; nous estimons en effet qu'il s'agit d'institutions vitales, surtout dans le cadre de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL

Article 1^{er}

M. le président. Art. 1^{er}. – 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. »

La parole est à M. Besson.

M. Jean Besson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 11 décembre 1990 avait pour objectif fondamental de lutter contre l'abstentionnisme, en organisant le regroupement des scrutins.

Cette idée demeure intéressante, mais elle peut devenir profondément inégalitaire à mes yeux, si, comme vise à l'imposer le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, les élections ne sont pas toujours couplées de la même façon.

Mais, avant de développer ce point, je voudrais dire un mot sur ce qui me semble être la seule motivation de ce texte. En effet, les arguments développés par M. le rapporteur en la matière sont peu convaincants, comme l'a bien démontré M. Allouche. Ils renforcent simplement mon avis : monsieur le ministre, ce texte n'a d'autre objectif que de faire perdurer les majorités actuelles dans les départements, c'est-à-dire de maintenir en place vos amis, qui contrôlent en effet plus de deux tiers des conseils généraux.

Qui pourrait croire qu'en revenant à un système institué en 1871, à l'époque où le conseil général ne jouait qu'un rôle purement administratif, on privilégiera aujourd'hui les politiques départementales offensives voulues par la loi de décentralisation ?

Tous les trois ans, l'action du conseil général sera soumise à une pression électorale ; son président sera en campagne électorale permanente et il ne disposera plus, à la différence des maires et du président du conseil régional, de la durée pour opérer des choix ambitieux et pour mener à bien une politique départementale sur le long terme.

Revenons maintenant sur les regroupements d'élections que ce projet de loi engendre.

Les conseils généraux élus en mars 1992 seront soumis à un renouvellement en 1998, en même temps que les conseils régionaux. Quant aux cantons de l'autre série, pourvue en 1988, ils seront renouvelés en mars 1994, pour une durée exceptionnelle de sept ans, afin de permettre leur renouvellement avec les élections municipales de 2001.

Une série sera donc jumelée avec les élections régionales et l'autre le sera avec les élections municipales. Non seulement ce choix ne manque pas de me surprendre, mais surtout il me semble complètement inégalitaire.

Il est en effet évident que faire élire certains conseillers généraux en même temps que les conseillers régionaux et d'autres conseillers généraux en même temps que les conseillers municipaux ne les place plus sur un pied d'égalité.

Les enjeux sont forcément différents, le contexte et le style de campagne sont d'une autre nature. Cette inégalité sera d'autant plus marquante dans les zones rurales où les scrutins – c'est notamment le cas des élections municipales – sont très spécifiques, moins politisés.

Que dire de l'égalité des chances devant les électeurs entre un conseiller général d'un canton rural figurant dans la série regroupée avec les élections municipales et un conseiller général dont l'élection sera couplée avec les élections régionales ?

Rappelez-vous, mes chers collègues, que, lors de la discussion de la loi du 11 décembre 1990, M. Sourdille, avec la majorité sénatoriale, reprochait à ce texte de regrouper deux élections organisées selon des modes de scrutin différents.

Que dire alors du système qui nous est proposé aujourd'hui ! Les choix seront encore plus complexes puisque le regroupement avec les élections régionales demeure pour une série, tandis que, pour l'autre série, si le scrutin municipal est à deux tours, il est majoritaire pour les communes de moins de 3 500 habitants et proportionnel pour les communes de plus de 3 500 habitants.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, j'affirme que les conseillers généraux ne seront plus élus dans les mêmes conditions et que ce texte va engendrer un système inégalitaire au regard du scrutin universel.

Voilà une raison supplémentaire pour que le groupe socialiste vote contre ce projet de loi ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Roger Romani, ministre délégué. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué. Je souhaite simplement apporter une précision à M. Besson, ainsi qu'à la Haute Assemblée.

Monsieur le sénateur, vous craignez que le jumelage de deux élections locales n'entraîne une réduction de la participation.

En 1992, alors que les élections cantonales et régionales étaient jumelées sur la moitié du territoire, on a observé un taux de participation de deux points supérieur là où les cantons devaient être renouvelés. Le jumelage a donc fait progresser le taux de participation !

M. Guy Allouche. C'était l'objet de la loi de 1990 !

M. Roger Romani, ministre délégué. Voilà la précision que je tenais à apporter à M. Besson, qui appréhendait une réduction de la participation.

M. Jean Besson. J'ai surtout évoqué l'inégalité !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

M. Claude Estier. Le groupe socialiste vote contre cet article, ainsi que contre tous les autres articles de ce texte. (*L'article 1^{er} est adopté.*)

Articles 2 à 6

M. le président. « Art. 2. – L'article L. 210-2 du code électoral est abrogé. » – (*Adopté.*)

« 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. » – (*Adopté.*)

« Art. 4. – A l'article L. 220 du code électoral les mots : "dans le cas prévu à l'article L. 219" sont supprimés. » – (*Adopté.*)

« 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. » – (*Adopté.*)

« Art. 6. – Le troisième alinéa de l'article L. 336 du code électoral est remplacé par les alinéas suivants :

« Les élections ont lieu au mois de mars.

« Dans toutes les régions, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. » – (*Adopté.*)

TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Articles 7 à 9

M. le président. « 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". » – (Adopté.)

« 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. » – (Adopté.)

« 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. » – (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Gerbaud, pour explication de vote.

M. François Gerbaud. Monsieur le ministre, je compte sur vous pour transmettre à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, nos remerciements d'avoir déposé d'abord sur le bureau du Sénat ce projet de loi qui rétablit, comme nous l'avions souhaité à plusieurs reprises, le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

Par-delà l'intitulé officiel, on me permettra de donner à ce projet de loi un titre très simple : « Le retour au bon sens ». En effet, comme le rappelait notre éminent rapporteur M. Christian Bonnet, le Sénat s'était opposé, à une écrasante majorité, à la réforme de 1990, considérant que, derrière un objectif déclaré, la lutte contre l'abstentionnisme, des préoccupations d'un tout autre ordre étaient perceptibles, notamment la remise en cause probable du mode de scrutin des conseillers généraux.

Or, à notre sens, ce mode de scrutin répond aux exigences d'une véritable démocratie comme les cantons concourent à l'unité du monde national.

Il n'est donc pas vai, comme l'a laissé entendre M. Guy Allouche, que ce retour au renouvellement triennal soit le signe d'une marche clandestine vers l'euthanasie douce du département. C'est, bien évidemment, tout le contraire : avec ce système, les conséquences politiques des mouvements d'opinion seront amoindris et la continuité de l'administration sera favorisée.

C'est pour toutes ces raisons de bon sens, comme je les ai qualifiées, que le groupe du Rassemblement pour la République votera ce texte sans réserve. (Applaudissements sur les travées du RPR.)

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Ayant eu l'occasion, voilà un instant, de développer toute une série d'arguments pour expliquer notre opposition à ce texte, je serai très bref.

Vous avez eu parfaitement raison, monsieur le ministre, de rappeler que l'objectif essentiel de la loi de 1990 était, précisément, de commencer à lutter contre l'abstentionnisme.

En 1988, il y avait eu plusieurs élections importantes et on avait observé – tous les partis politiques semblaient partager cette analyse – une sorte de saturation de l'électorat, et donc un taux important d'abstentions.

C'est la raison pour laquelle M. Joxe, alors ministre de l'intérieur, avait demandé à l'inspection générale de l'administration d'établir, après consultations, un rapport pour savoir si un regroupement de scrutins permettrait de lutter contre l'abstentionnisme. Ce rapport semblait apporter une réponse affirmative, c'est ce qui fut fait.

En 1992, date de la première application, certes partielle, de la nouvelle loi, on enregistra un peu plus de votants dans les cantons qui étaient soumis à renouvellement en même temps que se déroulaient les élections régionales. Si 2 p. 100, cela paraît peu, sans la tenue des élections régionales, nous aurions peut-être connu un taux d'abstention encore plus grand aux élections cantonales. Par conséquent, la logique commençait à s'enclencher.

En 1989, je le répète encore, nombre de présidents de conseils généraux souhaitaient abandonner le renouvellement triennal au profit d'une seule élection tous les six ans. Je ne m'explique pas pourquoi, quatre ans après, les mêmes désirent en revenir aux temps anciens, alors que tous disent qu'être élu pour six ans est une excellente chose et que la décentralisation leur permet de prévoir des projets à très long terme. Je ne comprends pas cette contradiction et je serais heureux de lire les articles de presse reprenant cette décision.

Je veux insister de nouveau sur la complexité des modes de scrutin, soulignée à juste titre par M. Sourdille dans son rapport en 1990.

Il est vrai qu'il n'était pas facile, en 1992, de faire voter, pour les élections régionales, au scrutin à la proportionnelle à un seul tour et, pour les élections cantonales, au scrutin majoritaire à deux tours.

Mais, aujourd'hui, avec ce projet, monsieur le ministre, vous aggravez encore la difficulté : une fois on demandera aux électeurs de voter en même temps pour les municipales, alors que le scrutin est fondamentalement différent, et une autre fois on leur demandera de voter en même temps pour les régionales. Ils ne vont plus comprendre.

A ce sujet, vous ne m'avez pas répondu, monsieur le ministre : que compte faire le Gouvernement à propos des régionales ? Peut-être n'avez-vous pas la réponse ? Peut-être n'êtes-vous pas autorisé – mais, en tant que ministre vous devez l'être – à dire à la Haute Assemblée que le Gouvernement envisage de modifier le mode de scrutin de ces élections. En tout cas, s'il ne le faisait pas, il aggraverait encore la situation, parce que, après avoir condamné deux scrutins aux modes de scrutin différents, il proposerait un troisième mode de scrutin.

Monsieur le ministre, vous avez dit que les parlementaires de 1871 avaient fait la preuve de sagesse et qu'il fallait y revenir parce que la loi centenaire avait du bon. Puissiez-vous transmettre cette remarque à votre collègue M. Bayrou, qui, lui, trouvait normal qu'une loi centenaire dût être modifiée, et ce à l'extrême limite de la session parlementaire ! (Applaudissements sur les travées socialistes.)

M. Emmanuel Hamel. Je n'ai pas compris ! (Rires.)

M. Claude Estier. M. Bayrou, lui, aura compris !

M. le président. La parole est à M. Jung.

M. Louis Jung. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous nous félicitons de constater une évolution positive vers plus de réalisme.

Nous pouvons être fiers de l'œuvre accomplie par l'ensemble des départements et des conseils généraux dans notre pays. Alors que l'on oppose parfois zones rurales et

zones urbaines, c'est au niveau départemental que s'exerce la plus grande coopération. Tout ceux qui ont l'expérience des conseils généraux le savent.

Je me réjouis donc de la présentation de ce projet de loi que, comme la grande majorité des membres de mon groupe, je voterai. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Claude Estier. Le groupe socialiste vote contre. (*Le projet de loi est adopté.*)

5

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de règlement CEE du Conseil précisant les définitions pour l'application des interdictions énoncées à l'article 104 et à l'article 104 B, paragraphe I, du traité instituant la Communauté européenne.

Proposition de règlement CEE du Conseil précisant les définitions en vue de l'application de l'interdiction de l'accès privilégié énoncée à l'article 104 A du traité instituant la Communauté européenne.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 138 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil relative à la consultation de l'Institut monétaire européen par les autorités des Etats membres au sujet de projets de dispositions législatives.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 139 et distribuée.

6

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. André Rouvière un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes) (n° 213, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 91 et distribué.

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 16 novembre 1993, à dix heures, à seize heures et, éventuellement, le soir :

Discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 73, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

Rapport (n° 74, 1993-1994) de M. Paul Masson, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi constitutionnelle n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi constitutionnelle n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi constitutionnelle.

Délai limite

pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale (n° 77, 1993-1994) devront être faites au service de la séance avant le mardi 16 novembre 1993, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements à quatre projets de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° au projet de loi relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale (n° 77, 1993-1994) est fixé au mardi 16 novembre 1993, à dix-sept heures ;

2° au projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers (n° 81, 1993-1994) est fixé au mercredi 17 novembre 1993, à dix-sept heures ;

3° au projet de loi modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail (n° 462, 1992-1993) est fixé au jeudi 18 novembre 1993, à dix-sept heures ;

4° au projet de loi relatif à la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires (n° 47, 1993-1994) est fixé au jeudi 18 novembre 1993, à dix-sept heures.

**Délai limite pour les inscriptions de parole
dans la discussion générale
du projet de loi de finances pour 1994**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1994 est fixé au lundi 22 novembre 1993, à douze heures.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
aux articles de la première partie
du projet de loi de finances pour 1994**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1994 est fixé au lundi 22 novembre 1993, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures trente-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Bernard Laurent a été nommé rapporteur du projet de loi n° 78 (1993-1994), relatif à la réalisation d'un grand stade à Saint-Denis en vue de la Coupe du monde de football de 1998.