

N° 51

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 18 octobre 1990.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux,

Par M. Jacques SOURDILLE,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoin, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dauriol, Luc Leprie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Mitterand, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradelle, Albert Raffalli, Sammy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Tardieu, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 34, 1595 et T.A. 373.

Sénat : 10 (1990-1991).

Élections et référendums.

SOMMAIRE

EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. UN INSTRUMENT INADÉQUAT DE LUTTE CONTRE L'ABSTENTIONNISME	5
A. UN POSTULAT CONTESTABLE	5
B. DES REGROUPEMENTS ÉLECTORAUX PEU PROBANTS DANS PLUSIEURS PAYS ÉTRANGERS	6
C. LE REGROUPEMENT DES ÉLECTIONS : UNE RÉPONSE SIMPLISTE AU PHÉNOMÈNE COMPLEXE DE L'ABSTENTIONNISME	9
D. LE CHOIX DES DEUX ÉLECTIONS RÉGIONALES ET CANTONALES : UNE OPTION CONTRAINTE	10
II. LE REPORT DE LA RÉFORME DE 1992 : UNE INADMISSIBLE MANIPULATION DE LA DURÉE DES MANDATS	11
A. LES EFFETS PRÉJUDICIALES DE LA MANIPULATION DE LA DURÉE DU MANDAT	11
B. LE RISQUE DE REDECOUPAGE CLANDESTIN DE LA CARTE ÉLECTORALE DES DÉPARTEMENTS	12
III. UN REGROUPEMENT INAPPROPRIÉ	14
A. UN PREMIER RISQUE DU REGROUPEMENT : LA CONFUSION	14
B. DES LOGIQUES POLITIQUES DIFFÉRENTES	16
C. LE RISQUE DE RECENTRALISATION RAMPANTE	16
D. LE PROJET DE LOI SUR LE REGROUPEMENT DES ÉLECTIONS : UNE ÉTAPE VERS LES ÉLECTIONS CANTONALES À LA PROPORTIONNELLE ?	17
TEXTE DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER UNE QUESTION PRÉALABLE	18
TABLEAU COMPARATIF	21
ANNEXE : Présentation des dispositions du projet de loi	29

Mesdames, Messieurs,

Votre Haute Assemblée est aujourd'hui appelée à examiner le projet de loi (Sénat n° 10 1990-1991) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté en première lecture, après déclaration d'urgence, par l'Assemblée nationale lors de sa séance du 3 octobre 1990.

L'objectif déclaré de ce projet de loi «*est de lutter contre l'abstentionnisme*» ainsi que le souligne d'emblée son exposé des motifs (document Assemblée nationale n° 1534 - 1989-1990). A cette fin, le **texte adopté pratiquement sans modification par l'Assemblée nationale comporte deux séries de dispositions essentielles :**

- d'une part, il supprime le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux :

- d'autre part, il fait désormais coïncider l'élection des conseils généraux et celle des conseils régionaux.

Ce dispositif est assorti de *-dispositions transitoires-* d'une portée juridique et politique considérable, **puisqu'elles tendent à moduler la durée du mandat des différentes séries des conseillers généraux élus depuis 1985 jusqu'en 1994**, de façon à assurer la synchronicité exacte des élections générales et régionales à partir de 1998.

La lutte contre l'abstentionnisme représente certes une priorité majeure à laquelle tous les pouvoirs publics doivent apporter une vigilance extrême. La démocratie, fondée notamment sur le processus de l'élection, ne saurait en effet fonctionner durablement

dans un Etat libéral sans que le corps électoral s'associe en nombre élevé au mécanisme de désignation de ceux qui agissent en son nom.

Pourtant, le regroupement des élections des conseillers généraux et des conseillers régionaux, tel qu'il nous est proposé dans le présent projet de loi, ne paraît pas de nature à remédier à la désaffection des urnes, telle qu'elle semble se manifester depuis quelques années.

De surcroît, derrière un objectif déclaré dont nul ne pourrait raisonnablement contester le caractère salubre, **sont nettement perceptibles des préoccupations d'un tout autre ordre : la remise en cause probable du mode de scrutin des conseillers généraux, facilitée à terme par la réforme qui nous est proposée.**

Tout fait craindre, en effet, qu'après avoir organisé la coïncidence dans le temps des élections générales et des élections régionales, le Gouvernement s'efforcera d'aménager aussi une coïncidence du mode d'élection, en étendant aux premières le système proportionnel en usage pour les secondes.

La suppression du lien direct entre les électeurs et leurs conseillers généraux provoquerait finalement l'effet exactement inverse à l'objectif annoncé de la présente loi : elle renforcerait sans nul doute l'abstentionnisme dans les élections locales, où l'électeur ne disposerait plus d'un réel pouvoir décisionnel sur le choix de son représentant à l'assemblée départementale.

Réduire l'abstention en regroupant les élections locales ?

Modifier la durée de mandats en cours, et donc le choix des électeurs ?

Créer les conditions favorables à l'instauration de la représentation proportionnelle aux élections cantonales ?

Votre commission s'est attachée à montrer les insuffisances ou les risques que comporterait une telle démarche, qui ne peut en l'espèce qu'aboutir au rejet du texte tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, dans des conditions contestées par un grand nombre de députés.

I. UN INSTRUMENT INADEQUAT DE LUTTE CONTRE L'ABSTENTIONNISME

L'abstentionnisme électoral n'est pas un phénomène récent en France, et a affecté les élections locales bien avant l'institution de consultations plus récentes, comme les élections régionales ou européennes.

Oscillant en moyenne autour de 35,2 % durant la Quatrième République, le taux d'abstention aux élections cantonales s'est ainsi accru jusqu'à 43,5 % jusqu'en 1964, c'est-à-dire avant la première élection du Président de la République au suffrage universel. Pour très préoccupant qu'il paraisse, le taux d'abstention lors du dernier renouvellement des conseils généraux en 1988 (50,9 %) ne traduit donc pas un phénomène sans précédent, qui justifierait à lui seul le regroupement d'élections qui nous est proposé.

Un retour en arrière dans la sociologie électorale française de la Troisième République n'est, à ce titre, pas sans intérêt. C'est ainsi qu'en 1910, dans certains départements, le taux d'abstention aux élections cantonales atteindra –voire dépassera– 50 % (cas de la Haute Savoie, par exemple). Après la première guerre mondiale, lors des consultations de 1919 et de 1925, des taux dépassant 52 ou 53 % seront même enregistrés dans plusieurs départements aussi dissemblables que, par exemple, le Finistère et l'Isère.

En fait, il apparaît que le postulat liant le taux d'abstention à la fréquence des consultations électorales résulte essentiellement d'un présupposé non démontré.

A. UN POSTULAT CONTESTABLE

- Dans le cas de la France, s'il est parfaitement établi que depuis 25 ans le nombre des scrutins nationaux ou locaux s'est sensiblement accru, rien ne permet en revanche d'établir qu'il ait en lui-même provoqué la désaffection des électeurs.

Avant 1965, le corps électoral n'était consulté qu'à trois occasions : lors des élections législatives, des élections cantonales et des élections municipales (indépendamment des référendums).

L'élection du Président de la République au suffrage universel direct (pour la première fois en 1965), l'institution des élections européennes à partir de 1979 puis des élections aux conseils régionaux depuis 1986 ont certes doublé le nombre de ces consultations en un quart de siècle.

Il convient pourtant de demeurer circonspect sur l'effet prétendument négatif qu'entraînerait cet accroissement. D'une part, en effet, le «*calendrier électoral chargé*» de la France depuis une décennie a été perturbé par deux élections législatives circonstanciées liées aux dissolutions de l'Assemblée nationale en 1981 et en 1988, elles-mêmes immédiatement consécutives aux deux élections présidentielles normalement prévues pour ces deux dates.

De la même façon, il serait assez artificiel de décompter isolément l'élection législative et l'élection régionale de 1986, dès lors que ces deux scrutins ont été, pour la première fois, organisés simultanément.

• **D'autre part, en l'absence d'études probantes, rien n'ét. blit la supposée corrélation entre la fréquence des scrutins et le taux de participation.** L'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis ne méconnaît d'ailleurs pas la fragilité de cette analyse, en constatant que «*l'abstentionnisme électoral constitue un phénomène complexe que la lassitude des électeurs due à la multiplication des consultations trop rapprochées ne suffit probablement pas à expliquer entièrement*».

Ces précautions oratoires traduisent en fait une méconnaissance objective du phénomène, et altèrent d'autant la crédibilité du mécanisme proposé pour y remédier.

B. DES REGROUPEMENTS ELECTORAUX PEU PROBANTS DANS PLUSIEURS PAYS ETRANGERS

Les arguments tirés de l'exemple des pays étrangers en matière de regroupement des élections amènent à des conclusions prudentes, voire négatives à l'égard du système qui nous est proposé.

• Dans les Etats de la C.E.E., tout d'abord, le regroupement des scrutins, tel qu'il est pratiqué occasionnellement ou systématiquement dans six pays, ne

semble guère avoir modifié de façon significative les comportements électoraux.

La Grande-Bretagne et l'Irlande se sont dotées de mécanismes d'élections locales assez complexes autorisant, le cas échéant, le regroupement de certaines consultations. C'est ainsi par exemple que l'Irlande, en 1979, a organisé simultanément ses élections municipales et les premières élections européennes. Cette expérience s'est avérée peu concluante et n'a pas été reconduite.

En 1986, l'Espagne a procédé le même jour à trois scrutins dont deux élections locales. Vingt-huit millions et demi d'électeurs ont ainsi été appelés à désigner simultanément leurs représentants au Parlement européen, leurs maires et leurs parlements régionaux (la dernière consultation n'intéressant que treize des dix-sept communautés autonomes espagnoles). Or le taux global moyen d'abstention s'est élevé à plus de 31 % pour l'ensemble de ces trois élections en dépit de leur regroupement et de l'enjeu considérable de la première, dans un Etat qui venait d'entrer dans l'Europe communautaire

Le cas de l'Italie est également révélateur. Sa législation électorale autorise les regroupements d'élections locales, mais la pratique en a démontré la relative inefficacité, au point que le projet de réforme du code électoral en discussion depuis plusieurs années ne comporte même plus de disposition spécifique dans ce sens.

Les élections administratives italiennes regroupées de mai 1988 (conseils de province et conseils municipaux) ont certes enregistré un important taux de participation, supérieur à 86 %. En revanche, les référendums regroupés (en novembre 1987, par exemple, sur la responsabilité civile des juges et sur la révision du programme nucléaire) donnent lieu à une abstention fort élevée (près de 35 % dans l'exemple cité, contre moins de 20 % ordinairement), et souvent à d'importants taux de suffrages blancs ou nuls. Les trois récents référendums regroupés organisés en Italie en juillet 1990 (deux sur le droit de chasse et un sur l'usage des pesticides) confirment la même tendance, avec un pourcentage d'abstention si élevé (57 %) qu'il a invalidé ces consultations, faute du quorum requis.

L'exemple du Danemark et celui de la Belgique tempèrent certes ce constat assez négatif, puisque les élections locales y sont systématiquement regroupées et enregistrent des taux élevés de participation. Encore convient-il d'observer qu'en Belgique le vote est obligatoire, ce qui modifie bien sûr la portée de cette observation. D'autre part, le regroupement des consultations locales danoises depuis 1970 n'a pratiquement eu aucun effet

spécifique sur le taux de participation, traditionnellement élevé dans ce pays (entre 80 et 90 % des inscrits).

• **Hors de la C.E.E., un constat aussi réservé pourrait sembler-t-il être établi quant au regroupement d'élections dans plusieurs Etats européens.**

C'est ainsi par exemple qu'en **Suède**, où les élections législatives, régionales et municipales sont simultanées, le taux d'abstention, quoique faible, enregistre une lente progression depuis plusieurs années. **Lors de l'examen d'un projet de réforme électorale, la commission parlementaire saisie a par ailleurs souligné les effets préjudiciables du regroupement, dans la mesure où l'électeur paraît adopter un comportement uniforme de vote qui altère la nécessaire diversité des scrutins, axés sur des enjeux différents.** Jointes à des élections nationales, les consultations locales passent par ailleurs au second plan dans la campagne électorale, et voient ainsi leur sens même quelque peu altéré.

En **Suisse** également, où les consultations électorales sont fréquemment regroupées –qu'il s'agisse d'élections fédérales, cantonales, locales, ou de referendums– le taux moyen d'abstention demeure pourtant très élevé. Lors du dernier referendum groupé de 1989 (projets sur le service militaire et civil, projet sur la limitation de vitesse), **le taux de participation n'a ainsi atteint que 68 %, et a été considéré comme un «taux record» sans précédent depuis vingt ans** (72 % aux élections fédérales et cantonales regroupées de 1947 ; 66 % en 1967 ; 48 % en 1979 et moins de 40 % dans certains cantons en 1987).

• **Un des contre-exemples le plus typique de l'effet prétendument bénéfique du regroupement des consultations électorales sur le taux de participation est enfin celui des Etats-Unis.**

Les consultations électorales y sont en effet systématiquement regroupées, en raison notamment du nombre considérable de postes électifs (politiques ou administratifs) à pourvoir à tous les échelons de l'administration fédérale ou des Etats, et de mécanismes de démocratie semi-directe conduisant à de multiples consultations référendaires.

Afin de procéder à tous les scrutins nécessaires sans mobiliser en permanence les électeurs, les Etats-Unis ont donc dû se doter d'un dispositif électoral où le regroupement est systématique, ainsi que de modes de votation aussi simplifiés et perfectionnés que

possible (par cartes perforées valant simultanément pour une série d'élections, par exemple).

Or, dans tous les cas le taux d'abstention demeure élevé, souvent supérieur à 50 %, qu'il s'agisse des grandes consultations nationales (différentes étapes de l'élection présidentielle) ou de consultations n'intéressant qu'un des Etats de la Fédération ou une de ses subdivisions administratives.

C. LE REGROUPEMENT DES ELECTIONS : UNE REPONSE SIMPLISTE AU PHENOMENE COMPLEXE DE L'ABSTENTIONNISME

Ce serait sans aucun doute faire injure au libre arbitre et à la lucidité politique des citoyens que de vouloir remédier à l'abstentionnisme par un simple regroupement dans le temps de deux scrutins locaux. **La non-participation à une élection, outre qu'elle constitue un droit dans la conception républicaine française, traduit surtout un mode spécifique d'expression politique, dont en l'espèce le législateur ne doit pas sous-estimer la portée.**

Hors le cas où l'abstention résulte d'une option personnelle délibérée, ou celui des abstentions volontaire résultant de consignes des partis à leurs électeurs, il convient en effet de souligner que le comportement abstentionniste résulte beaucoup plus de l'absence d'intérêt réel et perceptible d'une élection que de sa proximité chronologique avec la précédente.

Dans le cas des élections cantonales, il s'avère ainsi que la participation est beaucoup plus élevée lorsque leurs enjeux réels et l'action du conseil général sont clairement perçus par le corps électoral, et lorsque le lien entre l'électeur et l'élu est étroit.

C'est ainsi, par exemple, que dans beaucoup de cantons ruraux, le conseiller général est ressenti comme l'élu-clé du développement local, capable notamment de susciter ou de favoriser l'aboutissement de projets intercommunaux. **C'est également le cas dans nombre de petites villes industrielles et dans des communes-dortoirs péri-urbaines, où le maintien de l'activité est largement tributaire des actions mises en place par le conseil général.**

Dans les cantons de ce type, le conseiller général apparaît comme un défenseur efficace des intérêts locaux, et son élection revêt un caractère beaucoup plus mobilisateur que 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...

Dans cette optique, il est peu vraisemblable que le regroupement d'élections soit de nature à réduire l'abstentionnisme de façon réellement significative. On observe d'ailleurs que lors du scrutin du 16 mars 1986, en dépit du regroupement des élections législatives et des élections régionales organisées pour la première fois au suffrage universel direct, le taux de participation aux premières a été très légèrement supérieur à celui des secondes, dont l'enjeu apparaissait moindre à certains électeurs (avec une variation pouvant dépasser 2 % dans le cas des électeurs de sensibilité socialiste).

D. LE CHOIX DES DEUX ELECTIONS RÉGIONALES ET CANTONALES: UNE OPTION CONTRAINTE

Le regroupement qui nous est proposé présente enfin, de l'aveu même des auteurs du projet de loi, un caractère contraint qui résulte de l'impossibilité de procéder dans l'immédiat à un autre type de regroupement.

L'exposé des motifs du projet de loi souligne suffisamment l'impossibilité de concevoir un regroupement affectant l'élection présidentielle ou les élections législatives, en raison de leur possible survenance à des dates imprévisibles (en cas de vacance présidentielle ou de dissolution).

Le Gouvernement a d'autre part fait état de la «particulière complexité» de l'organisation des élections municipales, dont de surcroît une large majorité d'élus refusent tout regroupement avec une autre élection, en raison de leur spécificité très marquée.

Le débat devant l'Assemblée nationale confirme dans une large mesure que l'option finalement retenue ne procède pas d'une logique autonome, mais de la simple impossibilité d'opérer dans l'immédiat un autre regroupement.

Le caractère quasi-contraint de cette option ne saurait constituer en lui-même un argument suffisant pour s'engager dans la voie contestable qui nous est tracée, ni constituer une excuse absolutoire à l'absence de logique propre du système proposé.

II. LE REPORT DE LA RÉFORME DE 1992 : UNE INADMISSIBLE MANIPULATION DE LA DURÉE DES MANDATS

Outre la suppression du renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, le projet de loi qui nous est soumis, pour aboutir à une synchronicité dont l'utilité reste largement à démontrer, fixe une longue période transitoire (1990-1998) durant laquelle la durée du mandat des conseillers généraux ferait l'objet d'une modulation inéquitable.

A. LES EFFETS PRÉJUDICIALES DE LA MANIPULATION DE LA DURÉE DU MANDAT

Plusieurs cas sont à considérer.

- **Le premier cas de figure correspond au mandat des conseillers généraux élus en 1985 : leur mandat serait artificiellement prorogé d'une année, de telle manière que leur renouvellement n'intervienne qu'en mars 1992 (en même temps que le renouvellement des conseils régionaux).**

La constitutionnalité d'un tel dispositif est douteuse, dans la mesure où une modification législative de l'économie de fond du contrat entre l'électeur et l'élu altérerait profondément le mécanisme représentatif lui-même. **Admissible pour une durée strictement limitée, et justifiée par des considérations impérieuses**, cette modification s'assimile à une sorte de dol lorsqu'elle repose seulement sur des motifs d'opportunité par lesquels l'électeur n'a pas été consulté.

La délégation élective de pouvoir, pour demeurer démocratique, impose en effet qu'à son terme irrévocable, l'électeur soit à nouveau appelé à se prononcer pour une durée connue d'avance. Sous ce rapport, l'allongement d'un an du mandat des conseillers généraux renouvelés en 1985 serait réalisé en fraude des droits de leurs électeurs, et alimenterait sans nul doute le nombre des abstentions beaucoup plus qu'il le réduirait.

L'inconvénient d'un tel dispositif est immédiatement perceptible : il retarderait indûment d'une année le **compte-rendu de mandat de conseillers généraux élus en 1985**, et empêcherait les électeurs de sanctionner par leur vote la gestion des

sortants. Ce retard dans le compte-rendu de mandat est d'autant plus inacceptable qu'il est devenu un élément majeur de la décentralisation : en accroissant les responsabilités des conseils généraux, celle-ci suppose qu'en contrepartie, l'électeur soit associé au moment voulu aux orientations ou aux rectifications qui s'imposent.

• **Le second cas de figure correspond au mandat des conseillers généraux à élire en 1994 : leur mandat serait au contraire ramené de six ans à quatre ans, de façon à garantir à partir de 1998 la simultanéité des élections cantonales et régionales.**

Il y a quelque paradoxe à supprimer le renouvellement par moitié des conseils généraux, pour accroître leur efficacité et leur permettre de mieux assurer leurs nouvelles responsabilités issues de la décentralisation, tout en réduisant de deux ans la durée du mandat de la moitié de leurs membres.

Des conseillers généraux élus pour une période aussi brève ne manqueraient par ailleurs pas d'être diminués dans l'exercice de leurs fonctions, faute de pouvoir disposer du laps normal de temps nécessaire pour mener une action départementale dont les effets ne peuvent se mesurer que dans une durée suffisante.

Qu'il s'agisse de la première ou de la seconde, ces deux interventions sur la durée normale du mandat départemental apparaissent à votre commission comme autant de faux fuyants devant la sanction légitime du suffrage universel à son terme normal. L'entrée en vigueur du projet soumis à notre examen, reportée à 1992 et assortie d'une longue période transitoire risque par ailleurs d'être mise à profit pour d'autres interventions non moins contestables.

B. LE RISQUE DE REDECOUPAGE CLANDESTIN DE LA CARTE ELECTORALE DES DEPARTEMENTS

Indépendamment de la durée du mandat, l'assise territoriale de l'élection est un élément majeur de l'expression démocratique du suffrage, dont le remodelage doit être entouré de précautions particulièrement vigilantes.

• Dans le cas présent, votre commission estime que le projet de loi qui nous est soumis n'est assorti d'aucune garantie, et qu'il laisse ainsi subsister un risque non négligeable de redistribution quasi-clandestine des circonscriptions cantonales.

Ce point a été assez largement évoqué lors des débats devant l'Assemblée nationale, sans lever cependant l'équivoque de fond qui préoccupe votre commission. **Il apparaît en particulier que le redécoupage actuellement en préparation a déjà fait l'objet de consultations faussées à la base**, dès lors que les résultats définitifs du dernier recensement général de la population ne sont pas encore publiés.

- **Un redécoupage de la carte cantonale doit par ailleurs dépasser la simple logique démographique**, pour prendre en compte dans toute la mesure du possible les grandes fonctions publiques implantées sur le territoire des différents cantons : fonction éducative (présence d'écoles ou de collèges), fonction administrative (bureaux de poste, services administratifs, etc.), fonction économique (banques, commerces, tissu industriel et d'emploi, etc).

M. le ministre de l'intérieur a sur ce point rappelé les règles «*extrêmement simples*» d'un redécoupage cantonal où il ne discerne qu'un «*intérêt microscopique*» (JO A.N., 3 octobre 1990, p. 3222) : «*le plus peuplé des cantons peut être découpé dans le but d'arriver à une meilleure proportion, ensuite le deuxième, si on a découpé le premier, puis le troisième si on a découpé le premier et le deuxième*».

Ce mécanisme, arithmétiquement simple, risque de méconnaître certaines réalités locales essentielles qui dépassent la simple logique démographique

- L'absence de transparence de la procédure n'offre par ailleurs pas toutes les garanties que peuvent souhaiter dans ce domaine le Parlement et les collectivités territoriales concernées.

En dépit d'un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale en matière de redécoupage des circonscriptions (cf *infra*, dans l'examen des articles) et des assurances verbales de M. le ministre de l'intérieur sur ce point, votre commission estime que le projet de loi qui nous est soumis n'exclut pas des redécoupages de circonstance, susceptibles d'amplifier encore les effets préjudiciables des modifications de la durée des mandats des conseillers généraux.

III. UN REGROUPEMENT INAPPROPRIÉ

Réponse inappropriée au problème de l'abstentionnisme, aboutissant durant une longue période transitoire à la remise en cause de la durée normale d'un mandat électif, le projet qui nous est soumis recèle de surcroît des ambiguïtés qui risquent d'altérer profondément la nature des élections cantonales.

Il y a en effet une différence essentielle –c'est à-dire une différence d'essence– entre le mandat cantonal et le mandat régional.

Dans le cas du conseil régional, on se trouve face à une assemblée dont les missions sont avant tout conceptuelles et d'arbitrage, dans un cadre géographique suffisamment ample pour dépasser les intérêts locaux.

Le conseil général, au contraire, est une assemblée gestionnaire et dont le cadre géographique est assez circonscrit pour que s'y tissent essentiellement des liens de proximité. Ces différences commandent des logiques électorales différentes, qui interdisent d'en organiser simultanément les scrutins.

A. UN PREMIER RISQUE DU REGROUPEMENT : LA CONFUSION

Le regroupement des élections générales et régionales s'opérerait techniquement dans des conditions susceptibles d'obscurcir, dans l'esprit de l'électeur, les enjeux réels de la consultation.

Lorsqu'en 1986, le corps électoral fut appelé à désigner simultanément ses députés et ses conseillers régionaux, la très nette distinction entre les deux mandats, perceptibles par tous, limitait le risque de confusion : d'une part, l'électeur était déjà tout à fait familiarisé avec l'élection législative, d'autre part, une large campagne d'information l'avait sensibilisé à la nature spécifique de l'élection régionale, organisée pour la première fois au suffrage universel direct. De surcroît ces deux élections se déroulaient à un seul tour, avec un mode de scrutin identique qui en rendait le processus plus compréhensible pour l'ensemble de nos concitoyens.

Le regroupement proposé de l'élection régionale et de l'élection aux conseils généraux aboutirait en revanche à un schéma fort différent.

- **Le risque de confusion se vérifiera au moment même de la double campagne électorale** durant laquelle l'attention de l'électeur sera sollicitée sur des thèmes multiples, où la distinction entre les enjeux départementaux et régionaux deviendra dans la plupart des cas très difficile.

Le risque de confusion des thèmes apparaît plus patent encore en cas de double candidature aux deux élections regroupées, dans la mesure où les candidats seront contraints de s'exprimer tour à tour sur leurs projets départementaux et régionaux.

- **La confusion sera encore accrue par la technique même du double scrutin, puisque l'élection régionale, à la représentation proportionnelle, ne comporte qu'un tour, tandis que l'élection cantonale, au scrutin majoritaire, est organisée en deux tours.**

Des sondages effectués en 1986 avaient montré que beaucoup d'électeurs imaginaient en toute bonne foi que l'élection législative comporterait comme d'habitude deux tours, en dépit d'un effort considérable d'information mené par les pouvoirs publics avant le scrutin.

Ayant le sentiment d'avoir pleinement accompli son devoir civique en s'étant rendu une première fois aux urnes pour désigner en même temps ses conseillers régionaux et ses conseillers généraux, le citoyen risque fort, si ces deux élections sont regroupées, soit d'être **amobilisé pour le deuxième tour de scrutin cantonal**, soit même sinon d'en ignorer l'existence, tout au moins de ne plus en percevoir l'enjeu exact.

D'autres, également en toute sincérité imagineront que l'élection régionale comportera un second tour, et se réserveront pour ce choix décisif : l'exemple de 1986 démontre hélas que ces craintes sont loin d'être illusoires.

- **Un autre argument technique paraît interdire le regroupement de deux élections organisées selon des modes de scrutin différents. Il apparaît en effet que les résultats du premier scrutin seront toujours publiés avant la date prévue pour la seconde votation.**

C'est ainsi que dans le projet qui nous est soumis, la publication du résultat de l'élection régionale pourra influencer très sensiblement le vote de l'électeur au second tour du scrutin cantonal.

Si, au contraire, l'élection régionale était décalée pour être regroupée avec le second tour du scrutin cantonal, les résultats départementaux du premier tour pèseraient de tout leur poids sur le choix régional des électeurs.

B. DES LOGIQUES POLITIQUES DIFFÉRENTES

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

Dans le cas de l'élection régionale, l'électeur est ainsi appelé à opter pour une liste de militants dont le programme collectif de politique régionale passe avant l'action individuelle de tel ou tel candidat de la liste.

Dans le cas de l'élection cantonale, au contraire, l'électeur choisit entre des candidats considérés isolément, et qui sont jugés sur leur action propre.

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.**

C. LE RISQUE DE RECENTRALISATION RAMPANTE

Le regroupement des deux élections, et la politisation de l'élection cantonale qui en découlerait, constitue d'autre part un risque certain de recentralisation, au préjudice du département dont les élus deviendront moins enracinés et moins proches de leurs électeurs.

On doit déjà déplorer la fréquente confusion des compétences entre la région et le département, à travers différentes contraintes administratives comme les exigences de cofinancement et

les procédures souvent longues et technocratiques instruites au chef-lieu de région.

Ce mouvement regrettable ne pourrait que s'accroître avec le regroupement des deux élections, et l'atténuation corrélatrice du rôle et des pouvoirs réels de l'assemblée départementale, dont la désignation serait désormais aussi politisée que celle de l'assemblée régionale.

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.

D. LE PROJET DE LOI SUR LE REGROUPEMENT DES ÉLECTIONS : UNE ÉTAPE VERS LES ÉLECTIONS CANTONALES À LA PROPORTIONNELLE ?

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.

Organisée en même temps qu'une élection à la représentation proportionnelle, l'élection cantonale au scrutin majoritaire perdrait en effet une large part de sa spécificité fondée sur le lien personnel et direct entre l'élu et l'électeur.

Comment ne pas craindre que la nécessité d'un second tour pour l'élection générale soit très rapidement présentée à l'opinion publique comme une complication anachronique par rapport au scrutin régional, et que cet argument soit finalement utilisé - parmi d'autres - par les promoteurs de la représentation proportionnelle aux élections cantonales ?

*

* * *

Dans la dernière décennie du X^e siècle, au moment même des immenses bouleversements auxquels on assiste en Europe

de l'Est, l'Europe communautaire apparaît comme une institution solide, vers laquelle les régions françaises manifestent déjà un incontestable tropisme.

Sous ce rapport, le projet de loi qui nous est présenté traduirait un recul manifeste, puisqu'en instaurant un couple électoral peu cohérent –celui du département et de la région– il empêcherait le renforcement nécessaire des liens entre la région et l'Europe.

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 appelés à jouer un rôle sans cesse croissant.

Toutes ces raisons incitent donc votre commission à vous proposer le rejet pur et simple du projet de loi qui nous est soumis, en lui opposant une question préalable rédigée dans ces termes :

MOTION

«En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat,

Considérant que le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ne constitue pas une réponse efficace au problème de l'abstentionnisme, dont les remèdes sont à rechercher ailleurs que dans la fréquence des consultations électorales ; considérant à cet égard que le dispositif proposé, regroupant deux élections d'une nature très différente entretiendrait une confusion de nature à renforcer encore l'abstentionnisme, au lieu de le réduire,

Considérant que les objectifs réels de ce projet 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,

Considérant que le report d'une élection ne saurait être justifié que par des motifs instantés, et doit être limité à une durée aussi brève que possible, sous peine d'altérer le caractère

démocratique du contrat électoral ; qu'en l'espèce, la prorogation d'un an du mandat en cours des conseillers généraux élus en 1985 ne réunit pas ces critères légitimes, et se fonde sur des motifs de pure opportunité,

Considérant enfin que le regroupement de deux élections organisées suivant des modes de scrutin différents risquerait d'influencer le comportement des électeurs, puisque les résultats du premier tour de scrutin seraient publiés avant les opérations électorales du second tour ; qu'un tel regroupement pourrait donc porter atteinte à l'égalité entre les candidats de l'élection à un tour et ceux de l'élection à deux tours,

décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi n° 10 (1990-1991) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.»

** en application de l'article 44, alinea 3, du Règlement, la commission des Lois demande que cette motion soit soumise au Sénat avant la discussion des articles*

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code électoral</p> <p><i>Art. L. 192.</i> - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.</p> <p>Les élections ont lieu au mois de mars.</p> <p>Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.</p> <p>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.</p>	<p>TITRE PREMIER</p> <p>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL.</p> <p>Article premier</p> <p>L'article L. 192 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 192.</i> - Le conseiller général est élu pour six ans ; il est rééligible.</p> <p>« Les conseils généraux se renouvellent intégralement.</p> <p>« Les élections ont lieu au mois de mars.</p> <p>« Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. »</p>	<p>TITRE PREMIER</p> <p>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL.</p> <p>Article premier</p> <p>Sans modification</p>	<p><i>Motion tendant à opposer la question préalable.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	Art. 2	Art. 2	
	Il est inséré au début du chapitre V du titre III du livre premier du code électoral un article L. 210-2 ainsi rédigé :	Sans modification	
	« Art. L. 210-2. - La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin. »		
	Art. 3	Art. 3	
	L'article L. 218 du code électoral est ainsi rédigé :	Sans modification	
Art. L. 218. - Les collèges électoraux sont convoqués par décret.	« Art. L. 218. - Les collèges électoraux sont convoqués par décret publié au moins cinq semaines avant la date du scrutin. »		
	Art. 4	Art. 4	
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.	Le début de l'article L. 220 du code électoral est ainsi rédigé :	Sans modification	
	« Dans le cas prévu à l'article L. 219, il doit y avoir... (le reste sans changement). »		
Art. L. 220. - Il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs entre la date de la convocation et le jour de l'élection.	Art. 5	Art. 5	
	Le deuxième alinéa de l'article L. 221 du code électoral est ainsi rédigé :	Sans modification	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

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, 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.

Le président du conseil général est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'Etat dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur.

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

Art. 6

Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 336 du code électoral sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

Art. 6

Sans modification

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

Les conseils régionaux se renouvellent intégralement

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les élections ont lieu au mois de mars.</p> <p>Dans toutes les régions, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.</p>	<p>«Les élections ont lieu en même temps que le renouvellement des conseils généraux.»</p>	<p>Art. 6 bis (nouveau)</p> <p>Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées</p>	
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>	<p>TITRE II DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>	
<p>Art. 35. - Les conseils généraux ont leur siège à l'hôtel du département.</p>	<p>Art. 7</p>	<p>Art. 7</p>	
<p>Ils se réunissent à l'initiative de leur président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu du département choisi par le bureau.</p>	<p>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, le mot «triennal» est supprimé.</p>	<p>Sans modification</p>	
<p>Les pouvoirs du bureau expirent à l'ouverture de cette première réunion.</p>			

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

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

Le conseil général ne peut dans ce cas délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum.

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de trois 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.

Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil général décide de la composition de son bureau. Chaque membre du bureau est ensuite élu au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que le président et pour la même durée.

II. - Au troisième alinéa de l'article 38 précité, les mots : «trois ans» sont remplacés par les mots : «six ans».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Après l'élection de son bureau, le conseil général peut former ses commissions, procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau conformément aux dispositions de l'article 24 de la présente loi</p>	<p>Art. 8</p> <p>La présente loi entrera en vigueur pour le prochain renouvellement des conseils régionaux, sous réserve des dispositions des articles 9 à 11 ci-après</p>	<p>Art 8</p> <p>Sans modification</p>	
<p>En ce cas, et par dérogation aux dispositions du paragraphe I de l'article 42, les rapports sur les affaires soumises aux conseillers généraux peuvent leur être communiqués en cours de réunion : une suspension de séance est de droit</p>	<p>Art 9</p> <p>Le mandat des conseillers généraux de la série renouvelée en 1985 expirera en mars 1992. Seuls seront soumis à renouvellement en mars 1992 les conseillers généraux appartenant à cette série.</p>	<p>Art 9</p> <p>Sans modification</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 9 bis (nouveau)

Pour l'élection des conseillers généraux mentionnée à l'article 9 ci-dessus, la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds en vue du financement de leur campagne est portée de douze à dix-huit mois.

Art. 10

Les dispositions du titre premier 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.

Art. 11

Les bureaux des conseils généraux formés après le renouvellement de 1992 seront élus pour deux ans et les bureaux des conseils généraux formés après le renouvellement de 1994 seront élus pour quatre ans.

Art. 10

Sans modification

Art. 11

Sans modification

A N N E X E

Présentation des dispositions du projet de loi dont votre commission vous propose le rejet par adoption d'une question préalable

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL

Article premier

(Article L. 192 du code électoral)

Renouvellement intégral des conseils généraux

Cet article tend à instituer le renouvellement intégral tous les six ans des Conseils généraux, de façon à assurer, au terme de la période transitoire prévue aux articles 9 et 10 du projet de loi, la synchronicité des élections régionales et cantonales.

Article 2

(Article L. 210-2 du code électoral)

Date d'ouverture de la campagne électorale pour les élections cantonales

Cet article tend à uniformiser les dates d'ouverture des deux campagnes électorales pour l'élection cantonale et l'élection régionale, en étendant à la première la règle actuellement applicable à la seconde (ouverture de la campagne le deuxième lundi précédant le jour du scrutin).

Article 3

(Article L. 218 du code électoral)

**Convocation des collèges électoraux
pour les élections cantonales***Article 4*

(Article L. 220 du code électoral)

Délai de convocation en cas d'élections cantonales partielles

Actuellement convoqués par décret (article L. 218 du code électoral) dans un délai de quinze jours francs avant le jour de l'élection (article L. 220), les collèges électoraux des conseillers généraux se verraient désormais appliquer les règles en vigueur pour l'élection des conseillers régionaux (convocation par décret publié au moins cinq semaines avant la date du scrutin).

L'article 4 du projet de loi tire néanmoins les conséquences du mode actuel de scrutin de l'assemblée départementale, qui prévoit l'organisation d'élections cantonales partielles *-en cas de vacances-* pour décès, option, démission ou pour une des autres causes prévues au code électoral (articles L. 219 et L. 221 dudit code).

A cette fin l'article 4 du présent projet de loi tend à maintenir le système actuellement en vigueur dans le seul cas d'élections cantonales partielles

Article 5

(Article L. 221 du code électoral)

Elections cantonales partielles

L'objet de cet article serait de transposer dans le dispositif d'ensemble de renouvellement intégral des conseils généraux (article premier du projet de loi) le mécanisme actuellement prévu en cas de vacances au conseil général survenant trois mois au plus avant le renouvellement d'une série sortante.

Dans cette hypothèse, l'article L. 221 alinéa 2 du code électoral dispose que l'élection partielle est organisée en même temps que ce renouvellement.

Conséquence logique du renouvellement intégral de l'assemblée départementale, l'article 5 du projet de loi indique donc qu'il ne serait procédé à aucune élection partielle dans les six mois précédant le renouvellement des conseils généraux.

Article 6

(Article L. 336 du code électoral)

Concomitance des élections cantonales et des élections régionales

Suffisamment explicité dans l'exposé général du présent rapport, cet article, qui constitue le dispositif central du projet de loi soumis à notre examen, n'appelle pas de nouveaux développements.

Article 6 bis (nouveau)

Cet article, introduit par amendement lors de la première lecture du projet de loi devant l'Assemblée nationale, dispose qu'il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.

TITRE II
DISPOSITIONS DIVERSES ET DISPOSITIONS
TRANSITOIRES

Article 7

(Articles 35 et 38 de la loi du 2 mars 1982)

**Réunion des conseils généraux
Election du bureau des conseils généraux**

Le présent article tend à étendre les effets du renouvellement intégral des conseils généraux à la durée du mandat du président et du bureau de l'assemblée départementale. Celui-ci serait donc porté de trois à six ans, de façon à le faire coïncider avec la durée des pouvoirs du conseil général lui-même.

Article 8

Entrée en vigueur de la loi

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, l'entrée en vigueur de la présente loi serait fixée au prochain renouvellement des conseils généraux, c'est-à-dire au mois de mars 1992 (moyennant une redistribution de la durée du mandat des conseillers généraux élus en 1985 et en 1994, dont les modalités sont précisées aux articles 9 et 10 du projet de loi).

*Article 9***Prorogation d'un an du mandat des conseillers généraux
de la série renouvelée en 1985***Article 9 bis (nouveau)***Règles dérogatoires de financement de la campagne électorale
des candidats à l'élection cantonale reportée de 1991 à 1992***Article 10***Renouvellement des conseillers généraux appartenant à la
série renouvelée en 1988**

Les articles 9, 9 bis (nouveau) et 10 du projet de loi appellent un examen commun, dès lors qu'ils fixent chacun un élément du régime électoral transitoire envisagé pour parvenir à la concomitance définitive des élections régionales et cantonales telle qu'elle nous est proposée.

- L'article 9 prolonge d'un an (c'est-à-dire jusqu'en mars 1992) le mandat des conseillers généraux élus pour six ans en 1985 et qui devrait ainsi expirer en mars 1991. La série ainsi renouvelable en 1992 se verrait donc élire en même temps que les conseillers régionaux, lors du renouvellement normal des assemblées régionales élues en 1986.

- L'article 10 abrège au contraire de deux ans (c'est-à-dire jusqu'en 1998 seulement), le mandat des conseillers régionaux à élire en 1994 (c'est-à-dire lors du renouvellement de la série normalement élue en 1988) de façon à faire coïncider l'expiration de leur mandat et celle des conseillers régionaux élus en 1992.

A l'issue de cette période transitoire, c'est-à-dire en mars 1998, la concomitance serait donc réalisée, puisque viendraient simultanément à expiration :

- le mandat de six ans de la série des conseils généraux renouvelable en 1992 ;
- le mandat réduit à quatre ans de la série des conseils généraux renouvelable en 1994 ;
- le mandat normal de six ans des conseillers régionaux élus en 1992.

- L'article 9 bis (nouveau), introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, porte de 12 à 18 mois la période pendant laquelle les candidats à la future élection cantonale reportée d'un an par l'article 9 auront pu recueillir, par l'intermédiaire de leur mandataire, des fonds en vue du financement de leur campagne électorale.

Il s'agit d'une disposition de simple conséquence, dans la mesure où certains candidats, en vue de l'élection de 1991 dont ils ne pouvaient bien sûr prévoir le report éventuel, ont déjà commencé à organiser le financement de leur campagne.

L'Assemblée nationale a donc jugé expédient de légaliser les sommes ainsi réunies entre le 1er septembre 1990 et le 28 février 1992, soit durant les 18 mois précédant le renouvellement des conseillers généraux visés à l'article 9 du projet de loi.

Article 11

Durée des fonctions des bureaux des conseils généraux formés après les renouvellements de 1992 et 1994

Par souci de symétrie avec les dispositions qu'elle a adoptées à l'article 7, l'Assemblée nationale a décidé, en adoptant cet article 11, de modifier, pendant la période transitoire, la durée des fonctions des bureaux des conseils généraux de façon à en assurer le renouvellement lors de chaque élection cantonale d'ici 1998.

C'est ainsi que les bureaux formés lors du renouvellement de 1992 seraient limités à deux ans (c'est-à-dire jusqu'au renouvellement normal prévu en 1994), et que les bureaux formés lors du renouvellement partiel de 1994 disparaîtraient quatre ans plus tard lors du premier renouvellement intégral des conseils généraux, en 1998.