

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 15 novembre 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 EN NOUVELLE LECTURE, 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 Larche, *président* ; Louis Virapoulle, 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 Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé-Cazala, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) :** Première lecture : 1534, 1595 et T.A. 373

Commission mixte paritaire : 1673.

Nouvelle lecture : 1663, 1686 et T.A. 384.

**Sénat :** Première lecture : 10, 51 et T.A. 18 (1990-1991).

Commission mixte paritaire : 57 (1990-1991).

Nouvelle lecture : 72 (1990-1991).

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE</b> .....	3
<b>II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS EN VUE DE LA NOUVELLE LECTURE PAR LE SÉNAT</b>	5
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	9

Mesdames, Messieurs,

La Haute Assemblée est aujourd'hui appelée à examiner en nouvelle lecture le projet de loi (Sénat 1990-1991 n° 72) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, tel qu'il a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 7 novembre 1990.

## I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

- En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, pratiquement sans modification, le 3 octobre 1990, le projet de loi dont elle avait été saisie le 27 juin 1990 (Assemblée nationale 1989-1990 n° 1534).

- Le Sénat, sur proposition de votre commission des Lois, a rejeté le projet qui lui était transmis en première lecture, en adoptant à son encontre une question préalable lors de sa séance publique du 24 octobre 1990.

- Réunie le 25 octobre 1990, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord. Cet échec, largement prévisible dès lors que votre assemblée s'était déclarée résolument hostile au dispositif proposé et au principe même du regroupement de deux élections d'essence différente, a donc rendu nécessaire une nouvelle lecture devant chacune des deux chambres du Parlement.

- C'est ainsi qu'au cours de ses séances du 31 octobre puis du 7 novembre 1990, l'Assemblée nationale, saisie en nouvelle

lecture, a rétabli l'intégralité du texte qu'elle avait adopté précédemment.

**L'examen attentif des conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale s'est prononcée sur ce projet de loi, aussi bien en première qu'en nouvelle lecture, ne manque pas de susciter bien des interrogations.**

Lors de sa présentation en séance publique, le 24 octobre 1990, votre rapporteur a déjà souligné les conditions hâtives et confuses dans lesquelles ce texte a été examiné en première lecture au Palais Bourbon : déposé dans les tout derniers jours de la session de printemps, ce projet a été adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale quelques jours seulement avant l'ouverture de la session d'automne, le 25 septembre 1990 ; l'assemblée plénière a été à son tour invitée à examiner le texte dès le premier jour utile de cette session, le 3 octobre 1990.

**Les conditions même d'adoption de ce texte furent particulièrement confuses, puisqu'il a été soumis au vote à mains levées, en dépit d'une demande de scrutin public dont le journal officiel des débats de l'Assemblée nationale fait clairement état.**

Ce point a d'ailleurs fait l'objet de protestations véhémentes le jour-même, et de plusieurs rappels au règlement le lendemain. Finalement entérinée par le Bureau de l'Assemblée nationale, cette votation n'emporte guère la conviction, comme a tenu à le souligner M. Jacques LIMOUZY, député, lors de la réunion de la commission mixte paritaire.

**Une confusion analogue a de nouveau caractérisé l'adoption de ce projet de loi en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale. C'est ainsi qu'au cours de la séance du mercredi 31 octobre 1990, les députés ont d'abord adopté contre l'avis du Gouvernement un amendement créant un article additionnel avant l'article premier, qui a amené le Gouvernement à recourir simultanément à plusieurs procédures contraignantes en vue de rétablir son texte initial (demande de réserve, de deuxième délibération sur l'amendement voté contre son gré, et double vote bloqué sur tous les articles puis sur l'ensemble « à l'exclusion de tout amendement et article additionnel » (J.O. AN 31 décembre 1990, p 4678).**

A l'issue de la discussion des articles, émaillée de plusieurs rappels au Règlement, et pour obvier le risque très probable d'absence de majorité sur ce texte, le Gouvernement a finalement dû retirer son projet de l'ordre du jour, et en reporter le vote bloqué après seconde délibération à la séance du 7 novembre 1990, où il a été adopté à une

courte majorité (288 voix, pour une majorité absolue des suffrages exprimés de 282 voix).

**L'attitude du Sénat, en première lecture, fut en revanche parfaitement claire : adoptée à l'issue d'une discussion générale approfondie, la question préalable traduisait le rejet global d'un texte électoral aux incidences préjudiciables sur nombre de points.**

Le rapport de la commission des Lois du Sénat (1990-1991 n° 51) et les interventions de la majorité des orateurs en séance publique ont en effet démontré l'inefficacité du regroupement proposé quant à la réduction de l'abstentionnisme, et la confusion accrue qu'il provoquerait dans la répartition des compétences entre les assemblées départementales et régionales.

Ce débat a par ailleurs mis en évidence des préoccupations instantes auxquelles le projet de loi n'apporte en l'état aucune réponse claire, qu'il s'agisse du mode de redécoupage des cantons ou du risque de modification du mode de scrutin pour l'élection des conseillers généraux.

## **II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS EN VUE DE LA NOUVELLE LECTURE PAR LE SÉNAT**

**Amenée à examiner un texte strictement identique à celui qu'elle avait rejeté le 24 octobre 1990, votre Haute Assemblée ne peut que confirmer sa position initiale, en opposant à nouveau à ce projet une question préalable.**

Les arguments, dans ce débat, ont déjà été largement développés devant le Sénat, aussi bien lors des travaux de sa commission des Lois qu'en séance publique. En particulier, le 24 octobre 1990, durant plus de cinq heures, dix-sept orateurs de tous les groupes politiques sont intervenus sur un texte qui, finalement, nous revient inchangé après son examen en nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale.

**Dans ces conditions, l'option pour une nouvelle question préalable, loin de traduire un refus quelconque du débat, exprimera au contraire un rejet clair et global du projet qui nous est soumis et contrastera résolument avec les conditions peu convaincantes d'adoption de ce texte par l'Assemblée nationale.**

Tel est le sens de la nouvelle motion tendant à opposer la question préalable que votre commission des Lois vous propose d'adopter en ces termes :

### **Motion tendant à opposer la question préalable <sup>(1)</sup>**

«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 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 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,

Considérant de surcroît que les objectifs réels de ce projet continuent d'apparaître 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,

---

*(1) En application de l'article 44, alinéa 3 du Règlement, la commission des Lois propose que cette motion soit soumise au Sénat avant la discussion des articles.*

Considérant enfin que le texte soumis à l'examen du Sénat en nouvelle lecture demeure strictement identique à celui auquel il a déjà opposé une question préalable le 24 octobre 1990 ; que dans ces conditions, le Sénat ne peut que confirmer sa première décision, en recourant à nouveau à la même procédure,

décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi n° 72 (1990-1991) organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.\*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.	Propositions de la commission
Adoption de la question préalable.	<p style="text-align: center;">TITRE PREMIER</p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL</b></p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>L'article L. 192 du code électoral est ainsi rédigé :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Art. L. 192.</i> - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.</li><li>• Les conseils généraux se renouvellent intégralement.</li><li>• Les élections ont lieu au mois de mars.</li><li>• Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. »</li></ul> <p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p>Il est inséré, au début du chapitre V du titre III du livre premier du code électoral, un article L. 210 2 ainsi rédigé :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Art. L. 210-2.</i> - La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin. »</li></ul>	Motion tendant à opposer la question préalable.

Texte adopté par le Sénat en première lecture.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Propositions de la commission

Art. 3

L'article L. 218 du code électoral est ainsi rédigé :

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

Art. 4

Le début de l'article L. 220 du code électoral est ainsi rédigé :

« Dans le cas prévu à l'article L. 219, il doit y avoir ... (*le reste sans changement*). »

Art. 5

Le deuxième alinéa de l'article L. 221 du code électoral est ainsi rédigé :

« 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 :

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

Art. 6 bis

Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.

Texte adopté par le Sénat en  
première lecture.

Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en nouvelle lecture.

Propositions de la commission

TITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES  
ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 7

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

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

Art. 8

La présente loi entrera en vigueur pour le prochain renouvellement des conseils régionaux, sous réserve des dispositions des articles 9 à 11 ci-après.

Art. 9

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.

Art. 9 bis

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.

**Texte adopté par le Sénat en première lecture.**

---

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.**

---

**Propositions de la commission**

---

**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.