

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1978.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

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

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Sénat : 526 (1977-1978) et 1 (1978-1979).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Examen de la proposition de loi de MM. Henri Caillavet et Henri Moreau relative aux élections cantonales au cours de la séance de la Commission des Lois du mardi 26 septembre 1978	4
A. — Le rapport	4
B. — La discussion en commission	7
C. — La décision de la commission	8
II. — Examen de l'amendement n° 1 présenté par MM. Baudouin de Hauteclocque et Henri Caillavet au cours de la séance de commission du mercredi 3 octobre 1978 et première discussion des conclusions de la commission en séance publique du Sénat ce même jour	9
A. — L'examen en commission.....	9
B. — L'examen en séance publique.....	10
III. — La proposition de la commission	11
Proposition de loi tendant à fixer de façon définitive la date des élections cantonales au mois de septembre	13.
Annexe au rapport : Proposition de loi relative aux élections cantonales présentée par MM. Henri Caillavet et Henri Moreau.....	14

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport consacré à la question de la fixation des dates des élections cantonales est divisé en trois chapitres distincts. Il retrace ainsi de façon exhaustive les travaux que votre commission a conduits sur cette question.

Ainsi, plus qu'un rapport supplémentaire, il constituera véritablement *un nouveau rapport* au sens de l'article 44, alinéa 5, du Règlement du Sénat.

La première partie retrace l'examen proprement dit de la proposition de MM. Caillavet et Moreau par la commission le 26 septembre dernier.

La deuxième est consacrée à l'examen par la commission, le 3 octobre dernier, d'un amendement modifiant la proposition initiale, déposé par M. de Hauteclocque et contresigné par M. Caillavet.

La troisième partie, enfin, constitue l'essentiel du présent rapport. Elle montre comment, dans sa séance du 13 décembre, la Commission des Lois a élaboré **une proposition nouvelle** qui dépasse les préoccupations conjoncturelles qui avaient animé MM. Caillavet et Moreau.

C'est cette proposition qu'elle soumet aujourd'hui à votre adoption. Elle a conscience, ce faisant, de régler définitivement un problème qui n'a cessé de surgir depuis 1871 et qui n'avait pourtant jusqu'ici reçu que des solutions de circonstance.

I. — Examen de la proposition de loi de MM. Henri Caillavet et Henri Moreau relative aux élections cantonales au cours de la séance de la Commission des Lois du mardi 26 septembre 1978.

A. — LE RAPPORT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« La proposition de loi qui nous est soumise par MM. Caillavet et Moreau n'est donc en contradiction ni avec les principes, ni avec la coutume. Son originalité est ailleurs : elle veut éviter le télescopage entre le renouvellement partiel des conseils généraux prévu pour 1979 et la campagne pour la première élection au suffrage universel direct des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes. Cette élection fera l'objet d'un scrutin national et de grande portée puisque, pour la première fois dans notre pays, une élection se déroulera au scrutin national de liste et à la représentation proportionnelle intégrale, scrutin dont il est par ailleurs impossible de déplacer la date puisqu'elle a été fixée au mois de juin en accord avec nos partenaires européens.

« Certains pourraient penser que le délai séparant le mois de mars, date du renouvellement normal, du mois de juin est suffisant. Votre rapporteur a indiqué à la commission qu'il ne le pensait

(1) Rapport n° 20, 1963-1964 (p. 2).

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

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

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

pas. Chacun sait en effet que les élections européennes vont revêtir pour notre pays une importance considérable et que la campagne électorale devrait commencer de très bonne heure, sans doute même avant la fin de la présente année.

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

« D'autre part, ce report rétablirait, pour les conseillers généraux élus en octobre 1973, la durée de leur mandat à six ans.

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

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

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

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

B. — LA DISCUSSION EN COMMISSION

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

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

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

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

C. — LA DÉCISION DE LA COMMISSION

En définitive, par 6 voix pour, 6 voix contre et une abstention, celle de M. de Hauteclocque, la commission n'avait pas adopté la proposition présentée par MM. Henri Caillavet et Henri Moreau et dont le texte figure ci-après en annexe au rapport.

Il paraît nécessaire de préciser que pour justifier son abstention, M. de Hauteclocque avait indiqué qu'il ne pouvait accepter, une fois encore, une solution de circonstance à un problème dont il était certes vain de nier aujourd'hui la réalité mais qui, du fait de sa répétition, méritait d'être réglé une fois pour toutes.

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

II. — Examen de l'amendement n° 1 présenté par MM. Baudouin de Hauteclocque et Henri Caillavet au cours de la séance de commission du mercredi 3 octobre 1978 et première discussion des conclusions de la commission en séance publique du Sénat ce même jour.

Avant la discussion en séance publique, M. de Hauteclocque qui, comme on l'a vu, s'était abstenu en commission dans le vote du 26 septembre, déposait un amendement par lequel il s'efforçait d'apporter une solution enfin définitive à l'irritant problème que pose trop souvent et depuis longtemps la nécessité d'éviter les téléscopages des élections cantonales et des consultations nationales.

A. — L'EXAMEN EN COMMISSION

Au lieu de proposer une nouvelle mesure de circonstance, l'amendement présenté par M. de Hauteclocque, et qu'il avait pris soin de faire contresigner par l'auteur de la proposition initiale, M. Henri Caillavet, proposait de modifier le texte même de l'article L. 192 du Code électoral en substituant au mois de mars le mois de septembre qui, tout en se situant en dehors des sessions parlementaires, ne risquait pas de provoquer une coïncidence avec aucune des consultations nationales prévisibles.

En effet, les élections municipales ont lieu au mois de mars ainsi que, dans la plupart des cas, les élections législatives. Quant aux élections sénatoriales, si elles interviennent aussi au mois de septembre, elles ne pourront jamais coïncider avec les élections cantonales puisque le Sénat ne peut être dissout et que, s'il est renouvelé tous les trois ans, son renouvellement intervient toujours un an après le renouvellement partiel des conseils généraux. En ce qui concerne l'élection présidentielle, elle ne peut, sauf élection anticipée, désormais n'avoir lieu qu'au mois de mai.

L'amendement aurait eu également pour avantage de permettre le respect de la première disposition de l'article L. 192 qui dit que les conseillers généraux sont élus pour six ans.

Le deuxième alinéa de l'amendement de MM. de Hauteclocque et Caillavet tirait les conséquences de cette modification pour le mandat des conseillers généraux élus en mars 1976, qu'il prorogeait — à titre exceptionnel — jusqu'en septembre 1982.

Les arguments défavorables à l'adoption de cet amendement avaient été de deux ordres :

— certains avaient considéré qu'il n'y avait pas de raison particulière de modifier en la circonstance la date des futures élections cantonales ;

— d'autres avaient jugé la procédure trop hâtive. Ils auraient préféré un examen plus approfondi des dispositions du Code électoral par la commission.

La majorité des commissaires, en revanche, avait estimé que la disposition proposée par M. de Hauteclocque était heureuse en ce qu'elle vidait le texte de la proposition initiale de son caractère circonstanciel.

Mis aux voix, l'amendement avait reçu un avis favorable de la commission par 8 voix pour, 5 voix contre et deux abstentions.

Cependant, pour tenir compte des différentes objections soulevées, la commission avait décidé de ne pas reprendre encore l'amendement sous forme de proposition de loi et de demander au Sénat un délai de réflexion supplémentaire.

B. — L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

A la tribune du Sénat, votre rapporteur rappelait d'abord les difficultés qu'avait soulevées, quelles que soient les Républiques, la fixation des dates des élections cantonales. Il se faisait ensuite l'écho des différents arguments avancés par ses collègues en indiquant, comme il en avait reçu mandat, que la Commission des Lois n'avait ni accepté ni repoussé la proposition de nos collègues Henri Caillavet et Henri Moreau, qu'elle avait adoptée la suggestion de MM. de Hauteclocque et Caillavet mais qu'avant de la reprendre sous forme de proposition de loi, elle demandait au Sénat le renvoi du texte afin de permettre « une nouvelle réflexion qui, ajoutait-il, sera fructueuse ».

Le Sénat consulté se prononçait unanimement en faveur du renvoi. Avant la fin de la séance, toutefois, M. Lionel de Tinguy puis le président de la Commission des Lois soi-même réparaient une omission de votre rapporteur en précisant qu'il avait en outre été convenu entre les commissaires de discuter à nouveau de la proposition de loi « au moins avant la fin de la session ».

Rendez-vous avait donc été pris avec le Sénat. C'est à ce rendez-vous que la commission a voulu se préparer en procédant à un nouvel examen de cette question lors de sa réunion du mercredi 13 décembre 1978.

III. — La proposition de la commission.

Ce jour-là, la commission a eu à connaître d'un amendement rectifié présenté par MM. de Hauteclocque et Caillavet. Outre un exposé des motifs actualisé, ce nouvel amendement ne se distinguait du précédent que par un détail : il tirait une nouvelle conséquence de la modification de l'article L. 192 du Code électoral en proposant de proroger jusqu'en septembre 1979 le mandat des conseillers généraux élus en septembre 1973, que le deuxième alinéa de la loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 relative aux élections cantonales avait réduit à cinq ans et demi.

Par 14 voix contre 5 et 2 abstentions, la commission adoptait l'amendement de nos collègues et décidait de le transformer en proposition de loi.

Les arguments avancés en faveur d'une telle procédure ont été de trois ordres :

— après la vérification prévue, il est apparu que la question soulevée ne met en cause aucune autre disposition du Code électoral :

— en modifiant le texte même du Code électoral, la disposition proposée perd tout caractère circonstanciel ;

— elle met fin à une longue série de modifications toujours circonstancielles dans la date des élections cantonales.

Les arguments contraires à son adoption ont permis de préciser utilement à la fois les conditions dans lesquelles la commission statuait et l'intérêt qu'il y avait à substituer la date du mois de septembre à celle du mois de mars.

Certains membres de la commission ont cru un moment que la commission se déjugait par rapport à ses positions précédentes. Or, il ressort clairement du présent rapport que le vote intervenu s'inscrit au contraire dans une parfaite continuité ; certains commissaires ont même fait remarquer que, si la suggestion de M. de Hauteclocque avait été examinée dès l'origine, le renvoi en commission aurait pu être évité.

D'autres ont fait valoir que les électeurs et les candidats des futures élections cantonales avaient pu déduire du renvoi en commission que la date des élections ne serait pas changée. Votre rapporteur a répondu qu'il s'agissait là d'une mauvaise interprétation et qu'il suffisait aux personnes intéressées de consulter le

Journal officiel relatant les débats du Sénat pour s'apercevoir que le Sénat, selon l'expression de M. de Tinguy, « ne mettait pas de pierre tombale sur le texte ».

D'autres encore ont estimé que la date de modification était trop tardive. A ceux-là, votre rapporteur a pu répondre qu'il en avait toujours été ainsi. Par exemple, la loi qui reportait les élections cantonales de mars à octobre 1967 n'a été adoptée que le 14 décembre 1966 et publiée au *Journal officiel* du 22 du même mois. Auparavant, et pour emprunter un exemple dans l'histoire politique de chacune des Républiques antérieures, on relèvera que la loi fixant à octobre le renouvellement partiel des conseils généraux, qui devait intervenir en 1931, n'a été publiée que le 25 juillet de la même année. Sous la IV^e République, les élections prévues pour octobre 1954 ont été reportées par une loi qui n'a été adoptée que le 21 août.

Un certain nombre d'autres collègues ont pensé qu'il ne convenait pas de revoir le problème de la date des élections cantonales sans revoir l'ensemble des dispositions concernant les conseils généraux. Il a été facile à votre rapporteur de leur répondre par deux arguments complémentaires :

C'est certes à l'occasion du prochain examen par le Parlement de la loi-cadre tendant au développement des responsabilités locales que devront être revues les compétences des départements et des conseils chargés de les administrer ;

Cette loi-cadre, en revanche, ne traitera pas plus de la date des élections cantonales que ne l'avait fait l'article 21 de la loi initiale du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

C'est donc bien le Code électoral, et lui seul, qu'il convient de modifier aujourd'hui.

En résumé, en vous demandant d'adopter la présente proposition de loi, votre commission entend mettre fin à la longue série de modifications intervenues dans les dates des élections cantonales, modifications qui constituent sans doute l'une des raisons de désaffection des électeurs pour ce type de consultation.

Depuis 1945, sur onze élections cantonales, six n'ont-elles pas fait l'objet de reports ?

C'est donc pour des motifs qui vont bien au-delà des arguments de circonstance — la campagne pour les élections européennes, comme les auteurs de la proposition initiale le prévoyaient, n'a-t-elle pas déjà commencé ? — **que votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi qui a le mérite de régler enfin et au fond un problème qui ne cessait de se poser mais qui ne recevait jamais que des solutions de facilité.**

PROPOSITION DE LOI

*tendant à fixer de façon définitive
la date des élections cantonales au mois de septembre.*

Article unique.

Dans l'article L. 192 du Code électoral, les mots « mois de mars » sont remplacés par les mots « mois de septembre ».

En conséquence, le mandat des conseillers généraux élus en septembre 1973 expirera en septembre 1979 et celui des conseillers généraux élus en mars 1976 en septembre 1982.

ANNEXE AU RAPPORT

PROPOSITION DE LOI

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

Article unique.

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

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