

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1982.

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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, en nouvelle lecture, modifiant le Code électoral et le Code des communes et relatif à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales,

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léo: Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture, 1030, 1060 et in-8° 221.

Commission mixte paritaire, 1154.

Nouvelle lecture, 1149, 1157 et in-8° 252.

Sénat : 1^{re} lecture, 494 (1981-1982), 3 et in-8° 16 (1982-1983).

Commission mixte paritaire, 52 (1982-1983).

Nouvelle lecture, 54.

Elections et référendums. — Communes - Conseillers municipaux - Français de l'étranger - Mode de scrutin - Code électoral.

SOMMAIRE ANALYTIQUE

La Commission mixte paritaire n'ayant pu parvenir à l'adoption d'un texte commun, le Sénat se trouve saisi du projet que l'Assemblée Nationale a adopté en nouvelle lecture.

Dans un souci de conciliation, votre commission vous propose d'accepter le mode de scrutin à deux tours, institué par le projet de loi, sous réserve de l'adoption d'une disposition qui prévoit que, lors des fusions, la représentation d'une liste sera proportionnelle aux suffrages qu'elle a recueillis au premier tour.

Enfin, votre Commission des lois vous propose de réserver aux communes de plus de 9 000 habitants le seuil d'application du nouveau régime électoral.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est aujourd'hui appelé à examiner, en nouvelle lecture, le projet de loi n° 1030 (1981-1982) modifiant le Code électoral et le Code des communes et relatif à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

En effet, la Commission mixte paritaire, qui s'est réunie dans la journée d'hier, n'a pu parvenir à l'élaboration d'un texte commun sur les dispositions du projet de loi restant en discussion : elle a donc conclu à l'échec de ses travaux.

Pour prendre la mesure des divergences d'appréciation qui opposent l'Assemblée Nationale et le Sénat, il convient de rappeler qu'à l'issue de l'examen du projet de loi par la Haute Assemblée, trois points fondamentaux de désaccord subsistaient :

- le seuil d'application du nouveau régime électoral ;
- les modalités du scrutin proposé par le projet de loi ;
- les conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

En ce qui concerne les modalités du scrutin, le Sénat avait institué un mode de scrutin à tour unique, alors que l'Assemblée Nationale avait manifesté sa préférence pour un scrutin à deux tours.

Lors de la Commission mixte paritaire, votre rapporteur a suggéré que le Sénat pourrait accepter de revenir sur son choix initial, mais à la condition que le régime des fusions prévu par la nouvelle rédaction de l'article L. 264 du Code électoral soit clarifié.

A cet égard, votre rapporteur a émis trois propositions tendant :

- à prévoir que la représentation de la liste ayant fusionné ne devra pas être proportionnellement supérieure au nombre des suffrages qu'elle a recueillis au premier tour ;

- à instaurer un ordre de présentation des candidats figurant sur la liste issue de la fusion ;

- à instituer, pour les listes, l'obligation de faire connaître, avant le premier tour de scrutin, la ou les listes avec lesquelles elles accepteraient éventuellement de s'associer.

Mais cette proposition, qui semblait toutefois recevoir un écho favorable, n'a pu être examinée. En effet, à la reprise des travaux de la Commission mixte paritaire, seule la question du seuil d'application du nouveau régime électoral a été abordée.

A la reprise de la séance, le rapporteur de l'Assemblée Nationale a en effet indiqué que les commissaires de l'Assemblée Nationale appartenant à la majorité ne souhaitaient pas voir apporter de modification au seuil retenu par l'Assemblée Nationale en première lecture, c'est-à-dire 3 500 habitants. Dans ces conditions, la Commission mixte paritaire ne pouvait que constater l'impossibilité de parvenir à un accord.

Votre rapporteur tient à rappeler que le seuil de 10 000 habitants était apparu au Sénat comme un seuil objectif. En effet, votre Commission, soucieuse de respecter les réalités locales, avait estimé que le mode de scrutin actuellement en vigueur permet aux électeurs de choisir personnellement les hommes et les femmes qu'ils considèrent comme les plus aptes à assumer la gestion municipale. Dans les communes de petite et moyenne dimension, la possibilité de panacher permet de concilier les impératifs de justice, d'efficacité et de liberté du choix de l'électeur. Votre Commission avait considéré que le seuil de 10 000 habitants constituait la limite au-delà de laquelle l'anonymat qui règne dans les grandes cités ne permet plus une connaissance personnelle entre les électeurs et les élus.

En outre, le seuil de 10 000 habitants apparaît comme la traduction technique de l'engagement électoral souscrit par M. François Mitterrand lors de la campagne pour les élections présidentielles. En effet, le seuil de 10 000 habitants se traduit par une modification qualitative dans la gestion des communes.

Dans les villes de plus de 10 000 habitants, les modalités de gestion du personnel communal sont différentes.

Pour toutes ces raisons, le Sénat avait accepté de réserver le champ d'application du nouveau régime électoral aux communes de plus de 10 000 habitants. Ce choix manifestait une connaissance des réalités locales ainsi que le respect des droits de l'électeur.

A cet égard, votre rapporteur tient à souligner qu'aucun critère objectif ne lui paraît soutenir le seuil retenu par l'Assemblée Nationale. En effet, tout se passe comme si la majorité de l'Assemblée Nationale se fondait sur une approche partisane et sociologique qui conduit à nier l'identité des communes de petite et moyenne dimension en les assimilant à des communes périphériques des grandes villes. A cet égard, l'Assemblée Nationale semble projeter à l'ensemble de notre pays un schéma péri-urbain.

Le Sénat, fort de son expérience des réalités locales, avait, quant à lui, considéré qu'il convenait de légiférer pour la France tout entière et non pour la seule banlieue des grandes villes.

Force est de constater que la majorité de l'Assemblée Nationale n'a pas pris en considération les arguments du Sénat. Ce refus est d'autant plus regrettable que l'échec de la Commission mixte paritaire n'a pas permis que s'instaure un échange de vues sur le problème de l'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

Un tel débat aurait pu permettre de souligner le caractère contestable, au regard de la Constitution, des dispositions incluses dans le projet de loi. En effet, le texte tel qu'il ressort des travaux de l'Assemblée Nationale prive les Français établis hors de France, qui ne peuvent se prévaloir d'un lien de rattachement à une commune, de la possibilité de participer aux élections législatives et locales. Cette situation semble incompatible avec le respect du principe d'égalité devant le suffrage. Le Sénat ne saurait admettre l'institution d'une catégorie de Français amputés d'une dimension essentielle de leur citoyenneté.

Toutes ces raisons auraient pu conduire le Sénat à adopter une attitude de refus du texte qui nous est proposé, d'autant plus qu'aucun argument valable n'étaye la solution retenue par l'Assemblée Nationale.

Toutefois, votre Commission a considéré que le Sénat, souvent qualifié de « grand Conseil des communes », se devait de faire entendre solennellement la voix de la sagesse et du bon sens, consacrée par son expérience des réalités locales.

Animée par une volonté de conciliation, votre Commission vous demande d'adopter les amendements qu'elle vous présente qui tendent, notamment :

— à abaisser, par rapport au texte adopté en première lecture, de 10 000 à 9 000 habitants le seuil d'application du nouveau régime électoral ;

— à accepter un mode de scrutin à deux tours.

En outre, votre Commission vous propose :

— de rétablir, en ce qui concerne les Français établis hors de France, les dispositions de la loi du 4 décembre 1972 ;

— de maintenir les dispositions relatives à l'effectif des conseils municipaux et au nombre des adjoints au maire, dans leur rédaction issue du projet de loi initial.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement. — Dans l'intitulé du chapitre 2 du titre 4 du livre I du Code électoral, substituer les mots :

... de moins de 9 000 habitants...

aux mots :

... de moins de 3 500 habitants...

Art. 3.

Amendement. — Dans le texte proposé pour l'article L. 252 du Code électoral, substituer les mots :

aux mots :

... de moins de 9 000 habitants...

aux mots :

... de moins de 3 500 habitants...

Art. 4.

Amendement. — Dans l'intitulé du chapitre 3 du titre 4 du livre I du Code électoral, substituer les mots :

... aux communes de 9 000 habitants et plus...

aux mots :

... aux communes de 3 500 habitants et plus...

Amendement. — Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 261 du Code électoral :

« Les articles L. 254 et L. 255-1 sont applicables dans les communes dont la population est comprise entre 9 000 et 30 000 habitants. Pour la détermination du mode de scrutin applicable, la section électorale est assimilée à une commune. »

Amendement. — Rédiger comme suit la première phrase du texte proposé pour l'article L. 262 du Code électoral :

« Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur. »

Amendement. — Dans la deuxième phrase du second alinéa du texte proposé pour l'article L. 262 du Code électoral, supprimer les mots :

... lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir.

Amendement. — Compléter *in fine* le texte proposé pour l'article L. 264 du Code électoral, par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« La représentation de la liste ayant fusionné ne devra pas être proportionnellement supérieure aux suffrages qu'elle a recueillis au premier tour. »

Amendement. — Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 265 du Code électoral :

« La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture d'une liste répondant aux conditions fixées aux articles L. 260, L. 260 bis, L. 263 et L. 264. Il en est délivré récépissé.

« La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui.

« Les déclarations indiquent expressément :

« 1. Le titre de la liste présentée ;

« 2. Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance de chacun des candidats.

« Pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, sauf le droit pour tout candidat de compléter la déclaration collective non signée de lui par une déclaration individuelle faite par le même délai et portant sa signature.

« Toutefois, les signatures de chaque candidat ne sont pas exigées pour la déclaration de candidature des listes qui ne procèdent à aucune modification de leur composition au second tour.

« Récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies. »

Amendement. — Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 267 du Code électoral :

« Toutefois, en cas de décès de l'un des candidats avant l'ouverture du scrutin, les candidats ont la faculté de le remplacer au rang de leur choix. Ce remplacement doit être notifié au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Les retraits de listes complètes qui interviennent avant l'expiration du délai prévu à l'alinéa premier du présent article pour le dépôt des déclarations de candidatures sont enregistrés.

« Ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste. »

Amendement. — I. — Supprimer les 2^e et 3^e phrases du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 270 du Code électoral.

II. — Dans le deuxième alinéa du texte proposé par l'article L. 270 du Code électoral, remplacer les mots : « au renouvellement du conseil municipal » par les mots : « à des élections complémentaires ».

Art. 6.

Amendement. — Rédiger comme suit cet article :

Les deux derniers alinéas de l'article L. 12 du code électoral sont remplacés par les dispositions suivantes :

« S'ils ne peuvent se prévaloir d'aucune des dispositions ci-dessus, et à condition d'en faire la déclaration sur l'honneur, ils ont la vocation de demander leur

inscription dans toute commune de plus de 50 000 habitants de leur choix. Toutefois, le nombre des inscriptions effectuées à ce titre dans une seule et même commune ne peut excéder une proportion de 2 p. 100 des électeurs inscrits sur les listes arrêtées à la date de clôture de la dernière révision annuelle. »

Art. 7.

Amendement. — Rédiger comme suit cet article :

Les commissions administratives prévues par l'article L. 17 du code électoral procéderont, avant le 30 novembre 1982, à la radiation des Français et des Françaises établis hors de France inscrits sur les listes électorales en vertu des dispositions abrogées de la loi n° 77-805 du 19 juillet 1977.

Les Français et les Françaises établis hors de France qui ont fait l'objet d'une radiation par application de l'alinéa précédent peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision.

Art. 9.

Amendement. — Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article L. 121-2 du Code des communes :

« Art. L. 121-2. — Le nombre des membres du Conseil municipal est fixé conformément au tableau ci-après :

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du Conseil municipal.
De moins de 100 habitants	9
100 à 499 habitants	11
500 à 1 499 habitants	15
1 500 à 2 499 habitants	19
2 500 à 3 499 habitants	23
3 500 à 4 999 habitants	25
5 000 à 9 999 habitants	27
10 000 à 19 999 habitants	31
20 000 à 29 999 habitants	35
30 000 à 39 999 habitants	37
40 000 à 49 999 habitants	39
50 000 à 59 999 habitants	41
60 000 à 79 999 habitants	45
80 000 à 99 999 habitants	47
100 000 à 149 999 habitants	49
150 000 à 199 999 habitants	51
200 000 à 249 999 habitants	55
250 000 à 299 999 habitants	57
300 000 habitants et au-dessus	59

Art. 10.

Amendement. — Rédiger comme suit le paragraphe premier de cet article : I. — L'article L. 122-2 du Code des Communes est remplacée par les dispositions suivantes :

« Art. L. 122-2. — Les conseils municipaux déterminent librement le nombre des adjoints sans que ce nombre puisse excéder les effectifs déterminés par le tableau suivant :

COMMUNES	NOMBRE D'ADJOINTS
De moins de 500 habitants	2
500 à 1 499 habitants	3
1 500 à 2 499 habitants	4
2 500 à 4 999 habitants	6
5 000 à 9 999 habitants	7
10 000 à 29 999 habitants	9
30 000 à 39 999 habitants	11
40 000 à 59 999 habitants	12
60 000 à 79 999 habitants	13
80 000 à 99 999 habitants	14
100 000 à 149 999 habitants	16
150 000 à 199 999 habitants	17
200 000 à 249 999 habitants	18
250 000 à 299 999 habitants	19
300 000 habitants et au-dessus	20

Art. 12 B.

Amendement. — Supprimer cet article.

Art. 12 C.

Amendement. — Supprimer cet article.

Art. 12 G.

Amendement. — Supprimer cet article.

Art. 12.

Amendement. — Rédiger comme suit cet article :

Le premier alinéa de l'article L. 284 du Code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les conseils municipaux élisent, dans les communes de moins de 9 000 habitants :

- « 1 délégué pour les conseils municipaux de 9 à 11 membres ;
- « 3 délégués pour les conseils municipaux de 15 membres ;
- « 5 délégués pour les conseils municipaux de 19 membres ;
- « 7 délégués pour les conseils municipaux de 23 membres ;
- « 15 délégués pour les conseils municipaux de 25 et 27 membres. »