

N° 264

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 avril 1982.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier certaines dispositions du Code électoral.

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles PASQUA

et Michel MAURICE-BOKANOWSKI,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement a fait part de son intention de modifier le régime actuellement applicable à l'élection des conseillers municipaux tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 59-230 du 4 février 1959 et de la loi n° 64-620 du 27 juin 1964, codifiées par le décret n° 64-1087 du 27 octobre 1964.

Il serait envisagé d'introduire la représentation proportionnelle dans la désignation des conseils municipaux.

Si le système électoral actuellement en vigueur n'est pas exempt de toute critique, l'introduction de la représentation proportionnelle risquerait d'instaurer l'instabilité au sein du conseil municipal élu de la sorte.

Au contraire, le système électoral décrit dans cette proposition de loi présente l'avantage de permettre la représentation des minorités aussi bien que des différentes tendances significatives qui se sont manifestées lors de la campagne électorale, tout en assurant le conseil municipal de la stabilité indispensable à la gestion saine et dynamique des affaires de la cité.

C'est dans ce but, et pour éviter de tels écueils, que nous avons l'honneur de reprendre à notre compte la proposition de loi déposée en 1975 par un de nos éminents collègues à l'Assemblée nationale.

I. — LES CRITIQUES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ADRESSÉES AU RÉGIME ACTUELLEMENT APPLICABLE DANS LES COMMUNES DE PLUS DE 30.000 HABITANTS

L'essentiel des dispositions adoptées par le législateur de 1964 trouve son origine dans les inconvénients que présentait l'application du système proportionnel. A cet égard, elles offrent incontestablement des avantages sur lesquels il n'est pas question de revenir. Mais ceux-ci ont justement pour contrepartie d'autres inconvénients, qui ne paraissent pas inéluctables, et que la pratique n'a pu que mettre en évidence.

1. Il semble bien d'abord que l'électeur, qui accepte aisément le système majoritaire lorsqu'il est uninominal, c'est-à-dire lorsqu'il n'a pour objet que de sélectionner un seul candidat, le comprend mal lorsqu'il permet le succès de toute une liste, alors même que celle-ci n'a pas recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés. Or il n'est pas rare, avec le système existant, que, pour avoir quelques dizaines de voix de moins que la liste victorieuse, une liste se voie définitivement écartée de toute participation à la gestion municipale, et, avec elle, ses électeurs.

2. Assurant avec trop de perfection la cohésion et la stabilité des conseils municipaux, le système actuel élimine en effet toute représentation des minorités au sein du conseil municipal. Or, ce n'est pas là son moindre inconvénient. Sur le plan de la représentation d'abord, cette conséquence est contestable. Sur le plan de l'efficacité, elle n'a pas sa raison d'être si la représentation des minorités ne doit pas avoir pour effet de supprimer l'existence d'une majorité. Sur le plan de la gestion enfin, la présence d'une opposition, surtout si elle est constructive, n'est pas sans présenter des avantages : elle constitue un frein à d'éventuels abus et permet d'associer à la gestion des affaires communes des élus qui, s'ils deviennent un jour majoritaires, ne seront pas tentés de prendre systématiquement le contre-pied des décisions prises par la municipalité précédente.

3. Enfin, lorsqu'il y a lieu à un deuxième tour, c'est-à-dire dans la majorité des cas, le principe même du mode de scrutin actuellement appliqué aboutit souvent à placer l'électeur dans une situation embarrassante : ou bien, pour voter « utile », il doit donner son suffrage à une liste qui, en réalité, n'a pas ses préférences ; ou bien, évitant de choisir, il se réfugie purement et simplement dans l'abstention. C'est dire que ce système n'a pas pour lui toute la simplicité qu'on veut parfois lui attribuer.

Or, le choix d'un mode de scrutin municipal n'est pas seulement *entre un système proportionnel paralysant et un scrutin majoritaire discriminatoire*. C'est ce que l'on voudrait montrer en exposant brièvement les caractéristiques du système tel qu'il résulte de la présente proposition de loi.

II. — LES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME PROPOSÉ

Le système proposé n'abandonne pas le principe majoritaire pour lequel le législateur de 1964 avait clairement marqué ses préférences ; il l'aménage de façon à combiner autant qu'il est possible *efficacité et justice*. Si ce système était retenu, on pourrait utilement, semble-t-il, en prévoir une application plus large que celle que connaît actuellement le scrutin majoritaire à deux tours avec listes bloquées.

1° Son principe :

Il s'agit de permettre la représentation des minorités tout en assurant dans tous les cas au sein du conseil l'existence d'une majorité. Ceci revient à maintenir le principe du scrutin majoritaire en lui apportant un correctif proportionnel. La multiplication des listes n'en est cependant pas systématiquement favorisée, ni par conséquent celle des tendances au sein du conseil, puisqu'une liste n'est représentée que si elle a obtenu un certain pourcentage des suffrages exprimés. Le système proposé est pour l'électeur tout aussi simple que le système actuel, et lui permet en outre, bien que minoritaire, d'avoir des représentants au conseil.

2° Ses modalités :

a) Un scrutin *de liste* : le panachage et le vote préférentiel compliquent inutilement la tâche de l'électeur et favorisent certaines manœuvres. C'est pourquoi le correctif proportionnel apporté au système actuel ne supprime pas l'obligation de présenter des listes complètes et bloquées.

b) Un scrutin *à un tour* : l'existence d'un deuxième tour complique à l'excès le déroulement des scrutins. De plus, un scrutin à deux tours s'accommode mal d'un correctif proportionnel, qui ne peut s'appliquer qu'aux seuls résultats véritablement représentatifs des décisions des électeurs d'une même circonscription. Enfin, il faut éviter, dans toute la mesure du possible, de solliciter, plus

souvent qu'il n'est nécessaire, l'électeur dont la tendance à l'abstention est déjà trop prononcée.

c) Un scrutin *majoritaire* : le principe majoritaire est conservé par le système proposé : dans tous les cas, en effet, *une liste sera assurée de détenir la majorité au sein du conseil.*

Deux hypothèses sont distinguées :

— si une liste a obtenu plus de voix que la majorité absolue, et en tout cas plus de 55 % des suffrages exprimés, elle est nécessairement majoritaire au sein du conseil. Dans ce cas, il n'y a aucun inconvénient à prévoir la répartition des sièges à la proportionnelle ;

— si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est prévu que la liste arrivée en tête, c'est-à-dire celle qui a la *majorité relative*, recevra dans ce cas 55 % des sièges, disposant ainsi au sein du conseil d'une situation majoritaire. Il a semblé préférable de retenir le pourcentage de 55 % plutôt que la majorité absolue, afin d'éviter les situations toujours difficiles où la majorité n'est que d'une voix au sein du conseil. Ce pourcentage donnera à la liste arrivée en tête le nombre de conseillers suivant :

- 15 sièges dans les conseils de 27 membres ;
- 17 sièges dans les conseils de 31 membres ;
- 18 sièges dans les conseils de 33 membres ;
- 19 sièges dans les conseils de 35 membres ;
- 20 sièges dans les conseils de 37 membres.

On peut sans doute objecter qu'il n'est pas logique de privilégier ainsi la liste arrivée en tête par rapport aux autres. Mais le système actuel encourt beaucoup plus encore ce reproche puisqu'il peut aboutir à donner la totalité des sièges du conseil à une liste qui n'a obtenu, hypothèse extrême, qu'une voix de plus qu'une liste adverse.

d) Un scrutin majoritaire avec *correctif proportionnel* : dans les deux cas que l'on vient d'indiquer, les listes minoritaires se verront attribuer un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix qu'elles ont obtenues, à la condition qu'elles aient recueilli au moins 10 % du nombre des électeurs inscrits.

L'article L. 264 du Code électoral prévoit déjà un seuil analogue fixé à 10 % des suffrages exprimés. Il semble préférable de retenir celui de 10 % des électeurs inscrits.

D'ailleurs l'article L. 162 du Code électoral qui concerne les élections législatives retient pour le deuxième tour un seuil fixé à 10 % du nombre des électeurs inscrits.

Le système retenu pour la répartition proportionnelle de ces sièges est celui des plus forts restes, plus simple d'application que celui de la plus forte moyenne et plus favorable aux minorités, ce qui est l'objectif recherché.

Pour illustrer par des chiffres le système proposé, on peut retenir les deux exemples suivants (37 sièges à pourvoir).

— Premier exemple :

Liste A = 60.000 voix,

Liste B = 20.000 voix,

Liste C = 15.000 voix,

Liste D = 5.000 voix.

La liste D, qui n'a pas obtenu 10 % du nombre des électeurs inscrits ne reçoit aucun siège.

Les 37 sièges à pourvoir seront répartis entre les trois listes A, B et C à la proportionnelle aux plus forts restes, les résultats étant les suivants :

A = 23

B = 8

C = 6

— Deuxième exemple :

Liste A = 45.000 voix ;

Liste B = 35.000 voix ;

Liste C = 15.000 voix ;

Liste D = 5.000 voix.

La liste D, qui n'a pas obtenu 10 % du nombre des électeurs inscrits, ne reçoit aucun siège.

La liste A reçoit 55 % des sièges, soit 20.

Les listes B et C se partagent les sièges restant à pourvoir, soit B = 12 ; C = 5.

Ainsi défini et illustré, le système proposé apparaît tout aussi efficace que le système actuellement en vigueur, tout en étant à la fois plus juste et aussi plus simple :

— il est efficace dans la mesure où il assure dans tous les cas au sein du conseil la présence d'une vraie majorité ;

— il est plus juste dans la mesure où, sans paralyser l'activité municipale, il permet aux minorités importantes d'être représentées au sein du conseil ;

— il est plus simple parce qu'il supprime un tour et évite ces désistements tactiques entre les deux tours, parfois mal compris des électeurs et qui donnent souvent lieu à des tractations bien éloignées du souci d'une bonne gestion municipale.

e) *Plus d'élections partielles* : à la suite de décès ou de démission, il n'y a plus d'élections partielles, notamment en cas de désignation d'un nouveau maire, puisque c'est le candidat suivant sur la liste à laquelle appartenait le conseiller sortant qui prend automatiquement sa place.

Cette disposition permettrait :

— de maintenir pour les différentes listes le nombre de sièges obtenus lors de l'élection en évitant les élections complémentaires ;

— d'éviter que, par le jeu des démissions, tous ou presque tous les membres élus d'une liste puissent être simultanément remplacés par d'autres ;

— d'éviter que les conseillers municipaux minoritaires puissent, par une démission collective, entraîner nécessairement de nouvelles élections ;

— de faire en sorte au contraire qu'il y ait lieu à de nouvelles élections si la moitié des sièges ne sont plus pourvus.

3° Son champ d'application :

Dans la mesure où le système envisagé nous semble présenter des avantages notables par rapport au système actuellement appliqué dans les communes de 30.000 habitants et plus, il paraît logique d'étendre son champ d'application par rapport à celui-ci, c'est-à-dire de ne réserver le scrutin plurinominal majoritaire avec panachage et vote préférentiel qu'aux seules communes où les électeurs peuvent connaître les candidats. De plus, les communes de 10.000 habitants ou moins s'accommodent mieux, semble-t-il, de conseils composites, regroupant éventuellement toutes les tendances, que les communes plus importantes, dont les problèmes ne sont pas sans analogie, bien souvent, avec ceux des grandes villes. Pour ces deux raisons, il est proposé d'étendre à toutes les communes de 10.000 habitants et plus l'application du nouveau scrutin envisagé.

Telles sont les considérations qui nous conduisent à vous demander d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le libellé du chapitre II du titre IV du Code électoral est ainsi modifié :

« CHAPITRE II

« Dispositions spéciales aux communes de 10.000 habitants au plus. »

Art. 2.

L'article L. 252 du Code électoral est rédigé comme suit :

« *Art. L. 252.* — Les membres des conseils municipaux des communes de 10.000 habitants au plus sont élus au scrutin majoritaire. »

Art. 3.

Le libellé du chapitre III du titre IV du Code électoral est ainsi modifié :

« CHAPITRE III

« Dispositions spéciales aux communes de plus de 10.000 habitants. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article L. 260 du Code électoral est ainsi modifié :

« Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à un tour, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. »

Art. 5.

L'article L. 262 du Code électoral est rédigé comme suit :

« *Art. L. 262.* — Si une liste obtient 55 % ou plus des suffrages exprimés, les sièges sont répartis entre les diverses listes suivant la règle des plus forts restes.

« Si aucune liste n'obtient 55 % des suffrages exprimés, la liste ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages reçoit 55 % des sièges, les sièges restant à pourvoir étant répartis entre les autres listes suivant la règle des plus forts restes. En cas d'égalité de suffrages, est préférée la liste pour laquelle la moyenne d'âge des candidats titulaires est la plus élevée.

« Aucun siège n'est attribué aux listes qui auraient obtenu moins de 10 % du nombre des électeurs inscrits. »

Art. 6.

L'article L. 264 du Code électoral est rédigé comme suit :

« Art. L. 264. — Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste. »

Art. 7.

I. — Dans le troisième alinéa de l'article L. 265 du Code électoral, les mots :

« Pour le premier tour. »
sont supprimés.

II. — L'avant-dernier alinéa du même article est supprimé.

Art. 8.

L'article L. 267 du Code électoral est rédigé comme suit :

« Art. L. 267. — Les déclarations de candidatures doivent être déposées au plus tard huit jours francs avant l'ouverture du scrutin.

« Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat titulaire ou de suppléant n'est accepté après l'expiration de ce délai.

« Les retraits des listes complètes qui interviennent avant l'expiration du même délai sont enregistrés ; ils comportent la signature de la majorité des candidats titulaires de la liste.

« En cas de décès de l'un des candidats titulaires ou de l'un des suppléants avant le scrutin, les candidats ont la faculté de le remplacer au rang de leur choix. Ce remplacement doit être notifié au préfet ou au sous-préfet au plus tard le cinquième jour précédant le scrutin. »

Art. 9.

L'article L. 270 du Code électoral est rédigé comme suit :

« *Art. L. 270.* — Dans le cas où, par suite de décès, démission ou pour toute autre cause, un siège devient vacant, il est attribué au candidat figurant sur la même liste que le conseiller à remplacer et venant, dans l'ordre de présentation, immédiatement après le dernier élu de cette liste.

« Lorsque plus de la moitié des sièges d'un même conseil municipal sont vacants par suite de démissions ou pour toute autre cause, il y a lieu de le renouveler intégralement suivant les dispositions du présent chapitre.

« Toutefois, si la dernière vacance a lieu moins de six mois avant le renouvellement général des conseils municipaux, il n'y a pas lieu à élection. »