

N° 318

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1988

RAPPORT

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, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relative à l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'article L. 221 du code électoral,*

Par M. Pierre SALVI,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girud, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bunnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (9e légial.) : 16, 32 et T.A. 2.

Sénat : 310 (1987-1988).

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
I. - DES TEXTES CONCOURANT A DES CONSULTATIONS ITERATIVES	3
. Le report du renouvellement triennal à l'automne	3
. Le calendrier des élections partielles	4
. La limitation des cumuls	4
II. - LA NECESSITE D'UNE HARMONISATION DES DATES	6
. De multiples inconvénients... ..	6
. auxquels il convenait de porter remède	6
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI	7
TABLEAU COMPARATIF	9

Mesdames, Messieurs,

En reportant les élections cantonales partielles à la date du prochain renouvellement triennal des conseils généraux, la présente proposition de loi tend à éviter la répétition, à quelques semaines d'intervalle, de scrutins de même nature, dans un nombre important de cantons.

Un tel report apparaît d'autant plus opportun que la mise en jeu des nouvelles règles relatives au cumul des mandats, combinée avec les dispositions concernant l'organisation des scrutins cantonaux partiels vont amplifier considérablement ce phénomène d'élections en cascade.

I. DES TEXTES CONCOURANT A DES CONSULTATIONS ITERATIVES

. Le report du renouvellement triennal à l'automne

Rappelons que, conformément à la loi n° 88-26 du 8 janvier 1988, le mandat des conseillers généraux appartenant à la série élue en mars 1982, qui aurait dû normalement expirer en mars 1988, a été prorogé jusqu'en octobre 1988, dans le souci d'éviter toute interférence entre les élections cantonales et la campagne présidentielle.

Le dispositif adopté pour ce renouvellement a donné au Gouvernement le choix de fixer le calendrier des deux tours de scrutin au plus tôt aux 25 septembre et 2 octobre 1988, au plus tard aux 16 et 23 octobre 1988. Ainsi que votre rapporteur a pu en exprimer le souhait dès l'origine (cf rapport n° 81 - Sénat (1987-1988), p. 12), il semble que les premières de ces dates soient retenues, ce qui devrait permettre l'achèvement des opérations électorales avant

l'ouverture de la session ordinaire d'automne. A défaut de certitude, on peut se reporter à cet égard à la déclaration de M. Pierre Joxe, Ministre de l'Intérieur, à l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la présente proposition de loi : "je suppose que, selon l'usage, les élections cantonales n'auront pas lieu pendant la session parlementaire, ce qui réduit singulièrement l'alternative" (JO débat A.N. n° 12, 1988 p. 422).

. Le calendrier des élections partielles

S'agissant des élections partielles, il résulte du premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral, que les électeurs doivent être réunis dans un délai de trois mois à compter de la vacance du siège, quelque soit la cause de cette vacance.

Sans doute l'alinéa suivant, inséré dans l'article L. 221 par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dispose-t-il que 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. A supposer, comme il est probable, que le premier tour des élections cantonales se déroule le 25 septembre prochain, l'application de cette disposition conduira à regrouper à cette date toutes les élections destinées à combler les vacances de sièges intervenues à partir du 25 juin 1988.

Or c'est précisément peu de jours avant cette date qu'un certain nombre de députés ont été conduits à renoncer à leur mandat de conseiller général, pour se conformer à la législation sur les cumuls.

. La limitation des cumuls

D'application jusqu'ici limitée à des scrutins partiels, la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires est en effet entrée pleinement en vigueur, lors des dernières élections législatives, même si une progressivité demeure dans l'abandon des mandats précédemment détenus.

Aux termes de l'article premier de cette loi, codifié à l'article L.O. 141 du code électoral, il n'est plus possible à un député de cumuler ce mandat avec plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives suivants : représentant à l'assemblée des communautés européennes, conseiller régional, *conseiller général*,

conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus, adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants ou plus.

Le parlementaire qui se trouve dans l'un de ces cas d'incompatibilité dispose d'un délai de quinze jours à compter de son entrée en fonctions -ou en cas de contestation de son élection, à compter de la décision du Conseil constitutionnel- pour se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat.

A terme le nombre de mandats détenus ne pourra être supérieur à deux. Mais il convient de rappeler que, pour les titulaires de trois mandats ou plus, l'article 6 de la loi précitée n'impose de renoncer qu'à un nombre de mandats ou de fonctions tel qu'ils se trouvent en détenir à l'issue du scrutin un nombre inférieur à celui qu'ils détenaient avant cette acquisition ou ce renouvellement.

Relevons que parmi les députés élus les 5 et 12 juin dernier, 155 sont directement visés par la législation relative aux cumuls de mandats. 137 d'entre eux ont déjà dû renoncer à un ou plusieurs de leurs mandats (soit 145 mandats au total), pour se mettre en conformité avec les dispositions de la loi organique (12 députés dont l'élection est contestée disposent d'un délai supplémentaire, tant que n'est pas intervenue la décision du Conseil constitutionnel et 6 autres ont été nommés membres du Gouvernement). Sur les 145 mandats déjà abandonnés par leurs titulaires, on dénombre 59 mandats de conseillers généraux, dont 36 concernent des cantons appartenant à la série sortante. Il y aurait donc dans ces cantons, deux élections cantonales, coup sur coup, pour pourvoir le même siège.

Lorsque leur élection n'a pas fait l'objet de contestation, les députés élus au premier tour de scrutin ont eu à effectuer ce choix avant le 21 juin. Les députés élus au second tour de scrutin ont pu renoncer à leur mandat de conseiller général dès le 13 juin. L'obligation faite par l'article L. 221 du code électoral d'organiser un scrutin pour pourvoir les sièges ainsi laissés vacants dans les trois mois, imposait de fixer les élections partielles avant le 25 septembre 1988, date la plus rapprochée offerte au Gouvernement pour le premier tour des élections triennales intéressant la moitié des cantons.

II. LA NECESSITE D'UNE HARMONISATION DES DATES

. De multiples inconvénients...

Indépendamment de la difficulté d'organiser des élections partielles pendant la période estivale, où les électeurs sont en vacances à tour de rôle, et pour beaucoup d'entre eux en voyage hors de France, l'application des règles fixées par l'article L. 221 aurait pour inconvénient majeur d'imposer deux consultations très rapprochées dans le temps, pour l'obtention d'un mandat identique, dans un nombre significatif de circonscriptions.

Il est plus que probable que les candidats élus lors de ces scrutins partiels ne seraient pas à même de siéger effectivement au conseil général avant le prochain renouvellement.

Dans les cantons concernés, les électeurs se trouveraient sollicités par la succession de quatre consultations, en l'espace de six mois, voire de cinq si on y ajoute le projet référendaire sur la Nouvelle-Calédonie.

Autant votre rapporteur a souscrit à la démarche tendant à éviter la concomittance entre élections cantonales et élection présidentielle, autant lui semblerait fâcheuse cette multiplication de consultations qui risque d'engendrer une démobilisation du corps électoral.

. ... auxquels il convenait de porter remède.

C'est pourquoi votre rapporteur n'a pu que se féliciter du dépôt de la proposition de loi de M. Charles Josselin et plusieurs de ses collègues relative à l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'article L 221 du code électoral, dont les principaux signataires ont quelques raisons de se prononcer sur cette question puisqu'ils sont présidents de conseil général.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi tendait, par dérogation à l'alinéa 2 dudit article L 221, à reporter au prochain renouvellement triennal, toutes les élections cantonales partielles occasionnées par les vacances de sièges de conseiller général intervenues entre le 5 juin 1988 et ce renouvellement.

Sur le rapport de M. Paul Louis Tenaillon, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a apporté une légère modification de forme à ce dispositif et l'a enrichi d'un double complément.

D'une part, une harmonisation a été recherchée avec l'article L 220 du code électoral qui fait obligation de respecter un intervalle de quinze jours francs entre la date de la convocation et le jour de l'élection. On observera que cette contrainte s'appliquait déjà lors de la mise en application du deuxième alinéa de l'article L 221, -qui prévoit le déroulement simultané de l'élection partielle et du renouvellement de la série sortante, si la vacance du siège isolé survient dans les trois mois précédant ce renouvellement. En pratique, l'article L. 220 est applicable pour les vacances survenues moins de quinze jours avant le renouvellement triennal, les élections partielles destinées à combler la vacance n'intervenant qu'au-delà d'un délai de quinze jours à compter de celle-ci, donc après la consultation générale.

Quoi qu'il en soit, la rédaction retenue tend à préciser que l'article L 220 s'appliquera aux vacances survenant dans les quinze jours précédant les élections cantonales.

D'autre part la commission des Lois de l'Assemblée a, sur la suggestion de M. Jean-Paul Virapoullé, tenu à éviter que ne s'applique aux hypothèses de vacances visées par la proposition de loi, l'article 33 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, aux termes duquel il est procédé au renouvellement du bureau du conseil général dans le délai d'un mois à compter de la vacance du siège de président, pour quelque cause que ce soit. Cela se justifie d'autant mieux que

l'article 33 prévoit l'organisation avant ce renouvellement des élections nécessaires pour compléter le conseil général. Le gel des élections partielles auquel tend le présent dispositif mettrait donc une double difficulté à l'application de l'article 33.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification la proposition de loi ainsi modifiée et complétée, au cours de la séance du 1er juillet.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose à son tour d'adopter conforme l'article unique de la présente proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Textes de référence	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	—
<p>Code électoral</p> <p>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.</p> <p>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 1 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 221 du Code électoral, les sièges de conseiller général devenus vacants entre le 5 juin 1988 et la date du prochain renouvellement partiel des conseils généraux seront pourvus à l'occasion dudit renouvellement.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Par dérogation...</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>renouvellement de la série sortante des conseils généraux seront pourvus, sous réserve des dispositions de l'article L. 220 dudit code, à l'occasion de ce renouvellement. Les dispositions de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ne s'appliquent pas.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Sans modification</p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</p>	—	—	—
<p>Art. 33. — En cas de vacance du siège de président pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller général désigné par le conseil. Il est procédé au renouvellement du bureau, dans le délai d'un mois, selon les modalités prévues à l'article 38.</p>			
<p>Toutefois, avant ce renouvellement, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil général. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil général procède néanmoins à l'élection du bureau.</p>			
<p>En cas de démission du président et de tous les vice-présidents, le conseil général est convoqué par le doyen d'âge, soit pour procéder à la désignation du conseiller général prévu à l'alinéa 1^{er}, soit pour procéder au renouvellement du bureau.</p>			