

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1987.

## 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 relatif aux élections cantonales.*

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

---

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

Voir le numéro :

Sénat : 64 (1987-1988).

---

Elections et référendums.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	3
<b>I. LES PRECEDENTS REPORTS D'ELECTIONS CANTONALES</b> .....	5
A. Les deux précédents reports : une dissociation d'avec les élections législatives	5
B. Les reports antérieurs : des motifs diversifiés.....	6
C. Des précédents allant dans le sens contraire .....	7
<b>II. L'OPPORTUNITE DU REPORT</b> .....	9
<b>III. LA SOLUTION APPORTEE PAR LE PROJET DE LOI</b> .....	11
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi procède au report des élections cantonales qui devaient en principe se dérouler en mars 1988 pour le renouvellement des conseillers généraux élus en mars 1982. L'objectif est d'éviter que cette consultation ne soit située dans la trop immédiate proximité de l'élection présidentielle.

Le libre jeu des dispositions constitutionnelles et du Code électoral devrait en effet conduire au déroulement quasi simultané, au printemps prochain, de ces deux élections.

D'une part, il résulte de l'article L. 192 du Code électoral que les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Cet article dispose en outre que les élections cantonales ont lieu au mois de mars. La série élue en mars 1982 est, sur la base de ces dispositions, soumise à renouvellement en mars 1988.

D'autre part, l'élection du Président de la République, élu pour 7 ans en mai 1981, doit intervenir à une date très rapprochée de la précédente. Aux termes du troisième alinéa de l'article 7 de la Constitution, l'élection du nouveau président a lieu, rappelons-le, en effet, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

D'après le communiqué du conseil des ministres en date du 23 octobre dernier, le premier tour de l'élection présidentielle devrait, sur la base de ces prescriptions, intervenir le 24 avril 1988.

Se succèderaient donc, à environ un mois d'intervalle, deux consultations qui sont importantes l'une et l'autre pour le fonctionnement de nos institutions, même si leur nature est très différente.

La première, qui ne doit appeler aux urnes qu'environ une moitié du corps électoral, n'en détermine pas moins le devenir des départements qui constituent, - de manière plus nette encore

depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation- des échelons essentiels de la vie locale.

La seconde, par l'influence majeure qu'elle exerce sur le fonctionnement de nos institutions, comme par les enjeux politiques qu'elle soulève, est susceptible d'occulter le débat sur la portée de l'élection cantonale.

En outre, il y a lieu d'observer que la brièveté de l'intervalle devant séparer le second tour de l'élection cantonale du premier tour de l'élection présidentielle aurait des conséquences regrettables sur la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle, à laquelle prennent part les membres des conseils généraux, en application du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Le report qui vous est proposé s'inscrit, au demeurant, à la suite de plusieurs précédents. Il correspond en quelque sorte à une tradition dans notre pays où, à de rares exceptions près, la concomitance entre les élections locales et les élections de caractère national n'est pas considérée comme souhaitable.

## I. - LES PRECEDENTS REPORTS D'ELECTIONS CANTONALES

La mesure consistant à reporter les élections cantonales en vue d'éviter le déroulement simultané de celles-ci avec d'autres élections a déjà été mise en oeuvre par deux fois sous la V<sup>e</sup> République, en 1967 et en 1973.

D'autres reports d'élections cantonales avaient également été décidés auparavant, pour des causes diverses, afin que leur déroulement ne soit pas altéré par des circonstances extérieures de nature à compromettre la sérénité.

### A. Les deux précédents reports : une dissociation d'avec les élections législatives

Les deux lois les plus récentes ont procédé au report des élections cantonales en raison de la proximité d'élections législatives.

C'est ainsi que :

- la loi n°66-947 du 21 décembre 1966 a reporté les élections cantonales de mars à octobre 1967 ;

- la loi n°72-1070 du 4 décembre 1972 a reporté les élections prévues en mars 1973 à octobre 1973, dans des termes tout à fait comparables à ceux que retient le présent projet de loi(1).

---

(1) Loi n°72-1070 du 4 décembre 1972 :

**Article unique.** - "Le mandat des conseillers généraux soumis à renouvellement en mars 1973 est prorogé jusqu'en octobre 1973.

Le mandat des conseillers généraux de la série renouvelée en 1973 expirera en mars 1979".

Rappelons que les élections législatives susceptibles de coïncider avec les élections cantonales en cause ont eu lieu respectivement les 4 et 11 mars 1967 et les 4 et 11 mars 1973.

## **B. - Les reports antérieurs : des motifs diversifiés**

Le report des élections cantonales et la prorogation des mandats des conseillers sortants qui en est le corollaire ne constituaient au demeurant pas une nouveauté en 1966, puisqu'il y avait été procédé à plusieurs reprises auparavant.

Le Gouvernement y avait même procédé par voie réglementaire en 1961 par le décret n° 61-250 du 18 mars 1961 "prorogeant les pouvoirs des conseillers généraux élus en avril 1955 et fixant au mois de juin 1961 la date du renouvellement de leur mandat".

Sur le fond, bien que la publication du décret n'ait pas été accompagnée de justifications très explicites, il est permis de rechercher l'un des motifs essentiels de la décision ainsi prise dans la volonté de ne pas relancer le débat sur la date d'ouverture de la session parlementaire de printemps, fixée à l'époque au dernier mardi d'avril, et qui aurait donc coïncidé avec l'expiration du mandat des conseillers généraux sortants. Au demeurant, la date du scrutin départemental était elle-même sujette à interrogation puisque, d'un côté, l'article 214 du code électoral fixait au mois d'octobre le calendrier des élections cantonales, de l'autre, les deux dernières séries avaient été renouvelées -chacune pour un mandat de six ans- respectivement les 17 et 24 avril 1955 et les 20 et 27 avril 1958. En fixant au mois de juin 1961 la date du scrutin départemental, le Gouvernement apportait donc une clarification immédiate, avant que la loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 mars 1963 ne règle l'autre aspect du problème, en fixant au 2 avril la date d'ouverture de la seconde session du Parlement.

Sur le plan de la forme, le décret de 1961 était tout à fait illégal puisqu'il tendait à modifier une disposition législative par voie réglementaire. Seul un déclassement préalable de la disposition en cause, par application de l'article 37 de la Constitution aurait à la rigueur justifié le recours au décret, mais la nature législative de la mesure apparaissait peu contestable.

C'est pourquoi la loi n° 63-1142 du 19 novembre 1963 a très légitimement, et conformément au souhait qu'avaient notamment exprimé les sénateurs, validé rétroactivement ce décret afin de donner au report des élections cantonales, d'avril à juin 1961, la forme législative.

La loi de 1963 a donc eu le mérite de clarifier les choses et de consacrer le caractère législatif de ce type de dispositions, principe fâcheusement méconnu en 1961.

Elle a également apporté une modification heureuse à notre sens au calendrier, en fixant désormais au mois de mars la date habituelle des élections cantonales.

A noter que dans la période antérieure, d'autres motifs avaient également conduit à modifier la date des élections cantonales.

Le décret du 18 novembre 1939 a ainsi reporté pendant la durée des hostilités les élections complémentaires.

La loi n° 49-264 du 26 février 1949 a reporté la date des élections aux conseils généraux dans les DOM.

La loi n° 64-1227 du 11 décembre 1964 a prorogé le mandat des conseillers généraux de la Seine (banlieue) jusqu'aux élections de 1967, pour tenir compte de la réorganisation de la région parisienne instituée par la loi du 10 juillet 1964.

On peut également citer le cas des conseillers généraux élus en octobre 1951, dont le mandat a été prorogé par la loi n° 54-839 du 21 août 1954, tendant au regroupement des dates des élections : report des élections d'octobre 1954 à avril 1955 et d'octobre 1957 à avril 1958.

**C. Des précédents allant en sens contraire peuvent sans doute être mentionnés, mais qui se sont situés en général dans une perspective différente.**

L'objectif poursuivi était soit la concomitance de deux élections nationales, soit le déroulement simultané de deux élections locales. Le référendum constitutionnel et les élections législatives de 1945 correspondent à la première hypothèse, le déroulement simultané des élections cantonales et des élections municipales dans le département de l'ancienne Seine illustrent la seconde.

On doit également citer l'élection présidentielle de mai 1981 suivie des élections législatives de juin 1981, mais le rapprochement était logique et volontaire, puisque les secondes ont été présentées comme la conséquence directe de la première.

Un seul cas marque véritablement une rupture par rapport à cette ligne générale qui tend d'une part à ne pas faire coïncider élections nationales et élections locales, d'autre part à rapprocher le cas échéant deux élections relevant du même niveau. Il concerne la consultation simultanée organisée pour les élections législatives et des élections régionales de mars 1986. Cette simultanéité n'a d'ailleurs sans doute pas joué en faveur de la clarté de la consultation. Encore s'agissait-il du même mode de scrutin et du même corps électoral, ce qui pouvait conduire à admettre une certaine homogénéité de la démarche. Quoiqu'il en soit, force est de constater que, dans ce type de situation, les enjeux de l'une des consultations électorales l'emportent, ce qui induit une mise à l'arrière-plan de l'autre consultation.



## II. - L'OPPORTUNITE DU REPORT

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, il importe "d'éviter les effets d'influence réciproque" induits par la concurrence des deux scrutins, circonstance qui "ne peut qu'être nuisible à l'expression du suffrage universel".

Il est de fait que dans notre pays, la tradition qui s'est dégagée n'apparaît pas favorable à l'organisation de deux ou plusieurs élections de niveaux différents au cours d'une même période.

L'actuel Président de la République lui-même, lors de l'examen de la loi du 21 décembre 1966 par l'Assemblée nationale, estimait "raisonnable de renvoyer au mois d'octobre 1967 les élections cantonales puisque les élections législatives mobiliseront l'opinion au mois de mars".

Certes, d'autres pays ont retenu une solution inverse. Tel est le cas par exemple des Etats-Unis qui trouvent avantage à multiplier les scrutins à l'occasion d'une même consultation. Certaines opérations électorales peuvent ainsi porter sur plus de vingt objets. Mais cette pratique est située dans un contexte totalement différent puisqu'elle accompagne une harmonisation systématique de la durée des mandats, à l'inverse de ce qui se passe en France.

Le principe de l'organisation d'élections séparées étant ainsi clairement admis, on aurait pu envisager, dans le cadre des dispositions actuellement en vigueur, d'avancer au maximum les élections cantonales et de repousser le plus tard possible la date du premier tour des élections présidentielles. Mais en poussant ainsi à l'extrême les marges laissées par les dispositions constitutionnelles et législatives, on créait en fait une importante rigidité et on faisait disparaître la liberté de choix qui revient au Gouvernement en la matière. On ne supprimait pas totalement le risque de masquer l'importance réelle de la consultation pour le renouvellement des conseils généraux.

A partir du moment où l'une des deux élections doit faire l'objet d'un report, il est clair que la modification du calendrier

portera de préférence sur les élections cantonales, ne serait-ce que parce que la loi électorale est plus simple à modifier que la Constitution. De plus, on imagine mal que la durée du septennat puisse être modifiée pour une cause de cette nature.

Dernière observation, le report des élections cantonales ne porte pas atteinte à la règle posée par l'article L 221 du code électoral, selon laquelle le remplacement des conseillers généraux ne donne pas lieu à élection partielle si la vacance intervient dans les trois mois précédant le renouvellement de la série sortante.

Il y a simplement lieu de décompter les trois mois par rapport à la date nouvelle qui sera arrêtée pour le premier tour de scrutin. Si par exemple, cette date est fixée au 25 septembre 1988, aucune élection cantonale partielle ne pourra avoir lieu pour combler la vacance d'un siège survenue postérieurement au 24 juin 1988.

### III. - LA SOLUTION APPORTEE PAR LE PROJET DE LOI

Les dispositions contenues dans l'article unique du projet de loi reprennent le schéma de la loi du 4 décembre 1972 qui répondait à un objet analogue.

. Le premier alinéa de cet article tend au report de la date des élections cantonales, en prorogeant jusqu'en octobre 1988 le mandat des conseillers généraux normalement soumis à renouvellement en mars 1988.

Il convient d'observer qu'aucune date d'élection n'est fixée. On peut se demander si une telle précision n'aurait pas été souhaitable, ainsi que le faisait déjà remarquer le rapporteur de votre commission des Lois en 1972 (1), pour finalement admettre que la solution proposée s'inscrivait dans un contexte juridique suffisamment clair pour se suffire à lui-même.

Il y a toutefois lieu de constater que depuis lors, les dispositions de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux qui définissait le régime des réunions des conseils généraux, après renouvellement triennal, ont été abrogées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Il n'en reste pas moins que les textes et l'usage fournissent aujourd'hui encore des indications suffisantes pour permettre le déroulement des prochaines élections cantonales à l'intérieur de la période retenue par le projet de loi, tout en laissant sa marge de choix au Gouvernement.

En effet, l'article 35 de la loi du 2 mars 1982 précitée, en son troisième alinéa, dispose que pour les années où a lieu le renouvellement triennal "la première réunion se tient de plein droit le second vendredi qui suit le premier tour de scrutin".

---

(1) Cf. rapport n° 55 Sénat (1972-1973) présenté par M. Jacques Genton au nom de la commission des Lois, pp. 2 et 3.

L'alinéa suivant, dans la rédaction issue de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982, précise, en outre, que "les pouvoirs du bureau expirent à l'ouverture de cette première réunion".

Par le jeu combiné de ces dispositions et en l'absence d'autres règles expresses, il y a lieu de considérer que le **mandat des conseillers généraux d'une série prend fin** lors de la première réunion du conseil général qui suit le renouvellement de cette série, c'est-à-dire conformément au troisième alinéa de l'article 35 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, le **deuxième vendredi qui suit le premier tour**.

On observera d'ailleurs que le quatrième alinéa du même article, relatif à l'expiration des pouvoirs du bureau repose bien sur le postulat implicite de l'expiration parallèle du mandat des conseillers généraux soumis à renouvellement.

De ce point de vue, l'interprétation donnée par la circulaire du ministère de l'Intérieur, en date du 30 août 1974, selon laquelle la date d'expiration du mandat des conseillers généraux sortants est celle de l'installation des nouveaux conseils généraux, apparaît toujours valable, quoiqu'il en soit, par ailleurs, des modifications apportées au fonctionnement des conseils généraux par la loi du 2 mars 1982.

Cela permet de mieux cerner les dates à l'intérieur desquelles pourront se dérouler les prochaines élections cantonales. A cet égard, l'exposé des motifs du projet de loi fournit une utile indication en précisant que "la date des élections cantonales pourra être fixée par le gouvernement, au plus tôt aux 25 septembre et 2 octobre 1988 (le mandat des conseillers généraux de la série sortante cessant alors le premier vendredi d'octobre, c'est-à-dire le 7), au plus tard aux 16 et 23 octobre 1988 (le mandat des intéressés cessant alors le dernier vendredi d'octobre, c'est-à-dire le 28)".

Tout en respectant la marge de manoeuvre du gouvernement, traditionnelle en la matière, votre rapporteur tient toutefois à exprimer le souhait que les dates qui seront finalement retenues se situent au début de la période mentionnée ci-dessus. En effet, l'achèvement des opérations électorales avant l'ouverture de la session parlementaire serait d'autant plus opportun que le calendrier législatif risque d'être alourdi à l'automne par suite de l'élection présidentielle, au printemps précédent.

. Le deuxième alinéa de l'article unique du projet de loi tend à harmoniser le nouveau calendrier proposé pour le prochain renouvellement avec les dispositions permanentes figurant au deuxième alinéa de l'article L 192 du code électoral.

Celui-ci pose, en effet, deux principes étroitement coordonnés et l'on ne peut déroger à l'un sans nécessairement se préoccuper de la mise en harmonie avec l'autre. Le mandat des conseillers généraux étant de six ans, ceux qui seront élus en octobre 1988 verront normalement leur mandat prendre fin en octobre 1994. Mais dans cette hypothèse, se trouverait contredite la règle qui veut que les élections cantonales aient lieu au mois de mars.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit d'abrèger le mandat de ces conseillers. En ramenant sa date d'expiration à mars 1994, il en réduit, par conséquent, la durée à cinq ans et demi.

On a déjà noté que la fixation au mois de mars des élections cantonales résulte de la loi n° 63-1142 du 19 novembre 1963.

En effet, sous la IV<sup>e</sup> République, les élections cantonales ont eu lieu à des dates diversifiées : une fois en mars (1949), deux fois en avril (1955 et 1958), une fois en septembre et une fois en octobre.

Ainsi que devait le relever le doyen Marcel Prélot, lors de l'examen du projet qui devait conduire à la loi du 19 novembre 1963 précitée, "ces variations indiquent qu'aucune date ne découle de la nature des choses ou de la logique du fonctionnement des institutions".

On peut donc se demander si la solution n'aurait pas simplement consisté à fixer à nouveau au mois d'octobre les élections des conseils généraux. Mais outre qu'elle aurait obligé à modifier également la durée du mandat des conseillers appartenant à la série élue en mars 1985, cette solution semble présenter plusieurs inconvénients et ne peut invoquer, à son soutien, une pratique antérieure nettement affirmée.

Lors des deux derniers reports d'élections cantonales, cette question a été longuement discutée au cours des débats parlementaires. Sans qu'il soit besoin de rappeler les arguments invoqués pour écarter les mois de septembre et d'octobre, on retiendra le motif essentiel qui est l'ouverture de la session budgétaire du Parlement, ce qui ne permet pas aux élus de se consacrer pleinement à la préparation des élections cantonales.

**En conséquence, votre Commission des Lois vous propose  
d'adopter conformes les dispositions du projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code électoral	<b>Article unique</b>	<b>Article unique</b>
<b>Art. L. 192.</b> Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles. Les élections ont lieu au mois de mars	Par dérogation aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L.192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux soumis à renouvellement en mars 1988 est prorogé jusqu'en octobre 1988. Le mandat des conseillers généraux de la série renouvelée en 1988 expirera en mars 1994.	Sans modification.