

Assemblée nationale

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Session ordinaire de 2005-2006 - 40^{ème} jour de séance, 90^{ème} séance

2^{ème} SÉANCE DU MARDI 6 DÉCEMBRE 2005

PRÉSIDENCE de M. Jean-Louis DEBRÉ

DATES DES RENOUVELLEMENTS DU SÉNAT MANDAT DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX

M. Bruno Le Roux - J'ai le plaisir de succéder à la tribune au président d'un groupe d'études pluraliste, mais dont les propositions ont parfois du mal à aboutir. Le « lifting de Marianne », Monsieur Chartier, emprunte un chemin difficile, et la modernisation de la vie politique s'arrête souvent là où le Sénat siffle la fin de la récréation...

Nous aurions pu voter de nombreuses mesures à l'unanimité, mais le chantage qui nous est fait pour que nous renoncions aux modifications fondamentales et votions conforme un projet de loi qui n'a plus rien à voir avec celui du Gouvernement est scandaleux.

Le groupe socialiste aurait pu contribuer à l'amélioration du texte, mais nous légiférons aujourd'hui dans de bien mauvaises conditions. Je regrette le manque de courage dont a fait preuve le Gouvernement au Sénat, devant lequel votre « sagesse » conduit l'Assemblée à se coucher. Le groupe socialiste votera contre ce texte et défendra ses amendements, afin que le texte scandaleux qu'on voudrait voir adopté conforme par l'Assemblée ne soit pas celui qui sera finalement promulgué.

Des durées de mandat clairement établies et des enjeux politiques sanctionnés par des élections : telle est l'essence de notre république. Toute modification du calendrier électoral doit se justifier et nos concitoyens doivent en être précisément informés, surtout dans la situation de désaffection civique que connaît la France depuis plusieurs années. Débattons donc sans arrière-pensée. Bien malin d'ailleurs celui qui saurait imaginer un calendrier idéal à son seul profit !

Le groupe socialiste ne s'oppose pas au réaménagement des élections prévues en 2007, car l'enchevêtrement des campagnes - municipale, cantonale, présidentielle, législative et sénatoriale - impose une modification du calendrier.

Comme en 1995, les élections municipales percutent le calendrier de l'élection présidentielle. En 1994, le législateur avait repoussé les municipales à juin 1995, précisant que le mandat des conseillers serait renouvelé en mars 2001. Mais, en 2007, le report des municipales de mars à juin n'est pas possible puisqu'il y aurait risque de confusion entre deux élections très différentes, les municipales et les législatives, voire trois avec les cantonales. C'est pourquoi chacun reconnaît, sur tous les bancs, la nécessité de modifier le calendrier. Pour autant, cela ne doit pas se faire dans

n'importe quelles conditions.

Ces questions électorales, qui peuvent être envisagées de façon simple, peuvent aussi être, à dessein, rendues complexes. Et les références de votre Gouvernement en matière électorale, même si je ne pense pas qu'il soit fautif en cette affaire-ci, ne sont pas excellentes. Nous avons tous en mémoire les manipulations de 2003 pour réformer le mode de scrutin des élections régionales et européennes et ne pouvons oublier les atermoiements qui vous ont conduit à différer si longtemps l'examen des présents projets de loi.

Initialement, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin avait prévu de reporter les élections locales en 2008 et de maintenir les élections nationales en 2007. Nous avons vigoureusement combattu ce calendrier qui ne respectait pas « l'ordre institutionnel » de l'année 2007, confortés dans notre analyse par l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 16 décembre 2004 et les observations formulées par le Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007, parues au *Journal officiel* du 8 juillet 2005. Le Conseil d'Etat avait ainsi estimé que le principe du droit de suffrage exprimé à l'article 3 de la Constitution impliquait que le renouvellement des conseils municipaux, qui affecte la plus grande part du corps électoral du Sénat, précède le renouvellement partiel de celui-ci. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, avait fait observer que le report des élections locales soulevait nécessairement la question de celui des élections sénatoriales, confirmant ainsi sa jurisprudence antérieure selon laquelle les élections sénatoriales ne sont pas séparables des élections locales.

A l'époque, auditionnés, à sa demande, par Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, nous avons défendu l'idée que l'ordre des scrutins de 2007 devait être préservé. Les sénateurs socialistes ont d'ailleurs déposé, le 1er février 2005, une proposition de loi simple tendant à reporter les municipales et les cantonales à octobre 2007 et une proposition de loi organique tendant à reporter les sénatoriales de septembre 2007 à janvier 2008. C'est cette même position que nous défendons aujourd'hui, qui présente l'avantage de limiter le report de ces élections au délai nécessaire à leur bonne organisation.

Cette solution ponctuelle résoudrait les difficultés du calendrier électoral de 2007 tout en respectant le droit de suffrage, l'ordre naturel des élections, l'application de la réforme du Sénat votée en 2003 avec l'institution d'un mandat de six ans et un renouvellement de la Haute assemblée par moitié, le principe de la concomitance des élections locales ainsi qu'en évitant la proximité excessive entre les élections présidentielles et les élections locales et le bouleversement de la durée des autres mandats en cours, non concernés par les échéances de 2007. Bref, elle atteindrait l'objectif recherché dans le respect des règles de droit. Enfin, l'organisation des élections locales à l'automne et des élections sénatoriales en janvier ne poserait pas de problèmes pratiques insurmontables, y compris pour ce qui est des comptes de campagne et du délai de six mois imparti pour leur dépôt. Je n'ose imaginer que la seule surcharge de travail qu'induirait cette modification pour la Commission nationale de contrôle puisse justifier les projets de loi qui nous sont soumis !

Depuis lors, tirant notamment quelques enseignements, très partiels, de ces observations, le Gouvernement a proposé de reporter les élections locales et sénatoriales d'un an, en préservant l'antériorité des premières par rapport aux secondes, ce qui répond aux exigences juridiques et constitutionnelles. Le calendrier proposé respecte finalement l'ordre des élections, comme le

groupe socialiste l'avait suggéré dès le début de l'année. C'est notre deuxième point d'accord.

Ce qui différencie vos propositions des nôtres, ce sont les modalités d'application de la règle posée tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil constitutionnel. En effet, selon le choix de la date d'organisation de ces élections, les conséquences sont très différentes. C'est là tout l'enjeu du débat.

Le choix fait par le Gouvernement entraîne des bouleversements que rien ne justifie. Il perturbe notamment la durée d'un très grand nombre de mandats. Nous considérons, pour notre part, que la prorogation des mandats électoraux doit se limiter au strict nécessaire, sous peine d'altérer le caractère démocratique du contrat électoral, et ne jamais créer de problèmes collatéraux. Or, les conséquences de votre projet, et encore plus des amendements introduits par le Sénat, sont préoccupantes quand le respect des principes constitutionnels imposait de rechercher la solution qui permette l'expression du suffrage dans les meilleures conditions et modifie le moins possible la durée des mandats en cours.

Le projet de loi organique initial prévoyait de proroger d'une année le mandat des sénateurs renouvelables en 2007 et de réduire à cinq ans le mandat de leurs successeurs aux élections de la série A en 2008. Cette proposition, qui rejoint en partie la nôtre, avait le mérite de ne pas modifier le calendrier des autres séries sénatoriales. Cela aurait pu être un autre point d'accord entre nous. Mais les sénateurs de la majorité l'ont profondément modifié...

M. le Rapporteur - Sous le regard bienveillant des sénateurs de l'opposition !

M. Bruno Le Roux - Les sénateurs socialistes se sont abstenus.

M. le Vice-Président de la commission - Ils auraient pu voter contre !

M. Bruno Le Roux - Aux termes du projet de loi modifié, les sénateurs de la série A, élus en 1998, verraient leur mandat prorogé d'une année entière, alors que celui des sénateurs élus en 2008 resterait de six ans. Cette solution apparaît anachronique - c'est peu de le dire ! -, à un moment où la tendance générale est à la réduction de la durée des mandats et à la consultation plus fréquente des électeurs.

A cet égard, les modifications introduites par le Sénat tendant à proroger d'un an les mandats de toutes les séries nous apparaissent des plus opportunistes et inacceptables. Il s'agit encore d'une manipulation, d'une « tournée générale sénatoriale ». J'ai même entendu en commission parler de « chantage », par lequel les sénateurs tentent de proroger leur mandat, déjà bien long, d'une année supplémentaire.

M. Jacques Brunhes - Eh oui !

M. Bruno Le Roux - J'ai, pour ma part, été choqué, Monsieur le rapporteur, par votre rappel à ce que vous appelez « les égards mutuels » que se devraient l'Assemblée nationale et le Sénat. Comme l'a excellemment exposé en commission M. Warsmann, l'Assemblée doit pouvoir faire des propositions concernant l'organisation des scrutins, y compris ceux qui touchent à la Haute assemblée. Vous avez cité Eugène Pierre pointant le risque de « voter par complaisance ou par hostilité au lieu de voter dans le but de servir l'intérêt général ». Eh bien, j'ai le sentiment que le vote intervenu au Sénat était d'abord de complaisance. Je n'ai vraiment pas le sentiment que le « rab » que se sont octroyés les sénateurs serve l'intérêt général. J'avais, hélas, pensé de même lorsque,

pour nous faire accepter le raccourcissement de la durée du mandat sénatorial, on nous avait imposé d'accroître de manière considérable le nombre de sénateurs. Oui, nous pouvons ici avoir un avis sur l'organisation des élections sénatoriales...

M. Jacques Brunhes - Nous le devons !

M. Bruno Le Roux - En effet. Nous pouvons émettre des votes qui fassent ensuite l'objet de débats à la Haute assemblée.

Avec le texte proposé, tous les sénateurs bénéficieraient d'une année de plus, c'est-à-dire que ceux élus sous le régime du mandat de neuf ans, soit 83% d'entre eux, seraient élus pour dix ans et ceux élus en 2004 sous le régime du mandat de six ans le seraient pour sept ans ! Cette prorogation générale, décidée par les sénateurs eux-mêmes, est en flagrante contradiction avec la loi organique du 30 juillet 2003 qui réduisait leur mandat à six ans. Nous ne pouvons donc pas y être favorables.

Le calendrier électoral doit être adapté de manière simple, claire et ponctuelle, pour avoir le moins de conséquences possibles sur la durée des mandats en cours, donc le calendrier des futurs scrutins, tant on ne peut préjuger de l'avenir. Il peut y avoir des dissolutions, nous le savons. Une réforme institutionnelle peut aussi intervenir : il ne m'étonnerait pas que des candidats à l'élection présidentielle en proposent quelques-unes.

Bref, occupons nous uniquement de 2007. Cela éviterait calculs, cadeaux indignes, manipulation de nos institutions et de notre démocratie.

Le report en 2008 des élections locales et sénatoriales prévues en 2007 entraîne des effets en cascade. Ainsi le mandat des conseillers généraux élus en 2004 se trouve porté à sept ans afin, selon l'exposé des motifs, de maintenir le renouvellement des conseils généraux par moitié tous les trois ans. Cette solution, qui conduit à modifier la durée d'un mandat qui n'arrive pas à échéance en 2007, et ne devrait donc pas *a priori* être concerné par cet aménagement du calendrier, remet en question l'impératif constitutionnel de consultation des électeurs selon une périodicité régulière et le principe d'intangibilité de la durée d'un mandat en cours, sans justification objective ni proportionnée à l'objectif. Elle conduit en outre à faire disparaître pour l'avenir la concomitance des élections locales. Les élections régionales seraient ainsi isolées, une moitié des conseillers généraux étant élue en même temps que les conseillers municipaux, l'autre moitié étant dorénavant elle aussi isolée. Voilà encore un mauvais coup porté à la mobilisation du corps électoral, et donc à la vivacité de notre démocratie. La multiplication des consultations électorales nuit en effet à la participation des électeurs. Par ailleurs, ce découplage des élections locales va à l'encontre du regroupement des élections, objectif largement partagé.

La solution que nous proposons par voie d'amendements maintient l'organisation conjointe des cantonales, tantôt avec les municipales, tantôt avec les régionales. Notre calendrier présenterait également l'avantage de rationaliser et légitimer l'élection sénatoriale. En effet, les conséquences des municipales sur les sénatoriales seraient ainsi directement prises en compte à partir de 2013. Le Sénat, renouvelé à ce moment-là par moitié, prêterait moins le flanc aux critiques permanentes sur sa légitimité et sa représentativité.

Cela dit, il reste beaucoup à dire, et encore plus à faire, pour moderniser la Haute assemblée. Dès que les circonstances politiques le permettront, il faudra engager les révisions institutionnelles

nécessaires pour la rendre plus représentative et plus démocratique dans le cadre d'un bicamérisme rénové.

M. le Rapporteur - Il faudra un vote conforme des deux assemblées !

M. Bruno Le Roux - Nous n'avons pas déposé d'exception d'irrecevabilité sur ce texte, afin de ne pas alourdir le débat. Mais nous n'excluons pas d'exercer un recours devant le Conseil constitutionnel.

En attendant, vous seriez bien inspirés de retenir les propositions socialistes, qui ont le mérite de régler le problème du calendrier tout en évitant la complexité que je viens de mettre en évidence. Elles répondent à une double exigence, à laquelle vous ne sauriez vous soustraire : consacrer l'antériorité des élections municipales sur les élections sénatoriales et ensuite modifier, *a minima*, le calendrier électoral initialement prévu en conservant les délais nécessaires à la bonne organisation des scrutins.

Nous proposons donc de reporter les élections municipales et cantonales à octobre 2007 et les élections sénatoriales à janvier 2008. Dans le même temps, nous proposons que ces mandats, prorogés respectivement de six et quatre mois, s'achèvent ensuite aux dates initialement prévues, ce qui permettrait de ne pas avoir à modifier le calendrier futur des élections sénatoriales, municipales et cantonales.

Fixer les élections municipales et cantonales en octobre 2007 s'avère techniquement et politiquement possible, tout comme le renouvellement de la série A sénatoriale en janvier 2008. Ce calendrier aurait aussi le mérite de maintenir la concomitance des élections locales et de ne pas bouleverser le rythme des consultations électorales postérieures à la séquence 2007-2008.

Cette adaptation minimale du calendrier répond clairement à l'avis du Conseil d'Etat, qui avançait l'idée d'un « report limité des élections locales », et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle respecte en effet les conditions constitutionnelles fort opportunément rappelées par le rapporteur : respecter une périodicité raisonnable des scrutins, garantir le caractère exceptionnel et transitoire des modifications apportées, proportionner l'ampleur des modifications avec l'objectif recherché et l'importance des enjeux.

Toutes ces conditions ne sont, hélas, pas respectées aujourd'hui avec ce vote conforme que le Gouvernement veut, sous pression sénatoriale, imposer à notre assemblée. D'abord, Monsieur le ministre, vous ne respectez pas la périodicité raisonnable des scrutins en prorogeant d'un an non pas un, voire deux mandats, mais carrément six ! Ensuite, vous faites fi du caractère exceptionnel et transitoire des modifications à apporter au calendrier exceptionnellement chargé de 2007 en modifiant l'ensemble du calendrier des élections à venir après 2008 ! Enfin, l'ampleur des modifications proposées n'est pas proportionnée au simple objectif d'aménager l'agenda des élections locales et nationales de l'année 2007.

Monsieur le ministre, vous avez compris que nous voulons d'une part respecter la règle constitutionnelle qui veut que le Sénat soit renouvelé sur la base d'un corps électoral rafraîchi, d'autre part, ne prévoir que la prorogation strictement nécessaire à la bonne organisation du renouvellement des mandats. Puisque deux mandats sont en question, ne modifions que ce qui a trait à ces deux-là, sans toucher au reste !

Vous avez encore la possibilité de dire que ce qui a été fait au Sénat n'est pas raisonnable et que des bornes ont été franchies. Vous pouvez opter pour une prorogation minimale, celle compatible avec une bonne organisation des élections, et proposer donc que les mandats des sénateurs soient augmentés de trois mois et ceux des conseillers municipaux et généraux de six mois. Je serais curieux de savoir si les sénateurs oseraient refuser ce calendrier, simplement parce que nous ne leur aurions pas accordé, à tous, une année supplémentaire et un mandat de dix ans !

La réforme est entre vos mains, Monsieur le ministre ! Si vous allez dans cette voie, nous sommes prêts à vous soutenir ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

[La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance, qui aura lieu, ce soir, à 21 heures 30.](#)

[La séance est levée à 19 heures.](#)

La Directrice du service
du compte rendu analytique,

Catherine MANCY

Le Compte rendu analytique
est disponible sur Internet
en moyenne deux heures après la fin de séance.

**Préalablement,
est consultable une version incomplète,
actualisée au fur et à mesure du déroulement de la séance.**

www.assemblee-nationale.fr