

N° 472

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er juin 1994.

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 PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la date du renouvellement des conseillers municipaux,

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1086, 1166 et T.A. 207.

Sénat : 449 (1993-1994).

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
I. LE PROJET DE LOI RÉPOND À UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE INCONTESTABLE	7
II. LE DÉPLACEMENT DE LA DATE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES POUR UN MOTIF LÉGITIME NE SE HEURTE À AUCUN OBSTACLE CONSTITUTIONNEL	10
III. EN 1995, LE MOIS DE JUIN EST LA SEULE DATE POSSIBLE POUR ORGANISER LES PROCHAINES ÉLECTIONS MUNICIPALES	13
IV. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS ADOPTER DÉFINITIVEMENT LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	15
TABLEAU COMPARATIF	17

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Le projet de loi relatif à la date de renouvellement des conseillers municipaux propose de reporter de mars à juin 1995 les prochaines élections municipales, compte tenu de l'élection présidentielle de mai 1995.

En l'état actuel du droit, les nouveaux maires devraient être élus entre les 17 et 19 mars 1995, et ne pourraient donc exercer leur droit de présentation des candidats à l'élection présidentielle avant le 20 mars 1995.

La commission a estimé que :

1. Le report des élections municipales répond à une nécessité juridique incontestable, du fait de délais incompressibles dans le calendrier des opérations électorales préparatoires à l'élection présidentielle :

Si les élections municipales étaient maintenues en mars 1995, le délai de présentation des candidats à l'élection présidentielle se trouverait enfermé dans la seule journée du 4 avril 1995 : solution impraticable et contraire à l'exigence d'un délai raisonnable laissé tant aux présentateurs qu'aux candidats, conformément aux prescriptions du Conseil constitutionnel.

2. Sur le plan des principes, le déplacement proposé ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, puisqu'il n'empêchera pas les électeurs d'exercer leur droit de suffrage selon « une périodicité raisonnable », conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

3. Le mois de juin est la seule date possible en 1995.

Dans la mesure où le Gouvernement souhaite maintenir les élections municipales en 1995, le report en juin ne présenterait pas d'inconvénient majeur quant au déroulement de la campagne municipale.

- l'anticipation de ces élections reviendrait à réduire le mandat des conseillers municipaux élus en 1989, formule dont la constitutionnalité n'est pas parfaitement établie ;

- le report des élections municipales à l'automne 1995 aurait imposé celui des élections sénatoriales, l'essentiel du collège électoral des sénateurs étant composé des délégués des communes. Ce second report, juridiquement difficile puisqu'il contraindrait à modifier des dispositions organiques, doit être évité dans toute la mesure du possible.

La commission des Lois a décidé de proposer au Sénat l'adoption définitive du projet en discussion.

Echéancier prévisionnel des consultations électorales de 1995 à 2019

année	présidentielle	municipales	sénatoriales	cantonales	régionales	législatives	européennes
1995	●	●	●				
1996							
1997							
1998			●	●	●	●	
1999							●
2000							
2001		●	●	●			
2002	●						
2003						●	
2004			●	●	●		●
2005							
2006							
2007		●	●	●			
2008						●	
2009	●						●
2010			●	●	●		
2011							
2012							
2013		●	●	●		●	
2014							●
2015							
2016	●		●	●	●		
2017							
2018						●	
2019		●	●	●			●

Mesdames, Messieurs,

En 1995, les Français seront appelés à élire leur Président de la République et à renouveler leurs conseils municipaux.

En l'état actuel des textes, les deux consultations devraient être organisées à moins d'un mois et demi l'une de l'autre : les 5 et 12 mars pour les élections municipales, puis les 16 et 30 avril ou les 23 avril et 7 mai pour l'élection présidentielle.

La coïncidence, à moins de deux mois d'intervalle, de ces deux scrutins –très différents, mais essentiels l'un et l'autre dans la vie politique française– serait un fait sans précédent sous la V^e République.

Elle poserait un problème politique délicat, mais surtout se heurterait à une difficulté juridique dont l'unique solution réside dans le déplacement des élections municipales.

• Du point de vue politique, la quasi-synchronicité des deux scrutins aurait des inconvénients manifestes, du fait du chevauchement inévitable des deux campagnes électorales. Or, l'élection présidentielle et les élections municipales ont chacune leur spécificité et des objets distincts.

La première est un des temps forts de la vie politique nationale, les secondes sont le moment privilégié de l'exercice de la démocratie locale.

Comme telles, ces deux consultations doivent être tenues, dans toute la mesure du possible, à l'abri d'interférences réciproques, qui altéreraient nécessairement l'expression du suffrage.

En cas de maintien des dates résultant de la législation en vigueur, il tombe sous le sens que la campagne pour les élections municipales serait la plus affectée par ce chevauchement : la médiatisation –bien avant l'ouverture de la campagne officielle– de l'élection présidentielle diluerait inmanquablement dans l'esprit de nombreux électeurs les enjeux réels des élections municipales, tout en contraignant les futurs maires à conduire leur campagne électorale en fonction de critères n'ayant pas de rapport immédiat avec la gestion municipale.

Sans doute dans bon nombre de communes, notamment rurales, les électeurs font clairement la distinction entre les questions d'intérêt municipal et les enjeux d'une élection nationale.

Mais les risques d'interférence n'en demeurent pas moins, à coup sûr au détriment de la démocratie locale, composante essentielle de la démocratie politique française.

En d'autres termes, la campagne des municipales risquerait fort de se trouver éclipsée par la campagne présidentielle.

• Mais à ce constat d'évidence s'ajoute, au cas présent, une difficulté juridique que la législation actuelle ne permet pas de résoudre.

On sait en effet que les maires constituent l'essentiel du collège des citoyens habilités à présenter les candidats à l'élection présidentielle.

A s'en tenir au calendrier électoral actuel, les maires élus en 1995 seraient désignés au mois de mars, c'est-à-dire, en tout état de cause, avant le Président de la République désigné en mai. Ce serait donc à ces nouveaux maires en fonction au jour de l'élection présidentielle que devrait incomber la présentation des candidatures.

Comme l'a souligné à très juste titre le Président Jacques LARCHÉ, il serait en effet politiquement et juridiquement très délicat de faire exercer cette importante fonction par les maires élus en 1989 si leur mandat devait effectivement expirer en mars 1995, car la validité du parrainage exige que l'élu soit encore en fonction au jour de l'élection présidentielle, et cette condition ne serait pas satisfaite dans le cas des maires sortants non renouvelés aux prochaines élections municipales.

De plus, l'examen du calendrier électoral de 1995 montre que le maintien des élections municipales aux 5 et 12 mars 1995 se révélerait chronologiquement incompatible avec l'accomplissement par les nouveaux maires des formalités de présentation des candidats

à la prochaine élection présidentielle, dont les premières opérations préalables au scrutin débiteront quasi-simultanément.

I. LE PROJET DE LOI RÉPOND À UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE INCONTESTABLE

Ainsi que l'a souligné le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, lors du débat devant l'Assemblée nationale, le décalage des élections municipales de 1995 n'est pas dicté par des considérations d'opportunité : il répond avant tout à une nécessité juridique.

- S'il fallait en effet maintenir le renouvellement des conseils municipaux les 5 et 12 mars 1995, les nouveaux maires seraient élus entre le vendredi 17 mars au plus tôt et au plus tard le dimanche 19 mars, lors de la première réunion de droit des nouveaux conseils municipaux. De cette sorte, le collège des maires de France ne serait à effectif complet que le 19 mars 1995 au soir.

- Et c'est seulement après leur élection que pourraient commencer les opérations préparatoires à l'élection présidentielle.

Ainsi qu'il a été dit, les deux tours du scrutin présidentiel auraient lieu les 16 et 30 avril ou les 23 avril et 7 mai 1995. Ces deux dates résultent de l'application de l'article 7, alinéa 3, de la Constitution, disposant que *«l'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice»*.

La première des opérations préparatoires est le «parrainage» des candidats, procédure en deux temps qui débute par l'envoi du formulaire de présentation aux personnes habilitées et se poursuit par la présentation proprement dite.

Le droit électoral ne précise pas le moment où doit s'effectuer l'envoi des formulaires, dont la date est ordinairement calculée de façon à ménager aux présentateurs et aux candidats potentiels un délai de réflexion suffisant.

L'article 3 alinéa 2 du décret du 14 mars 1964 sur l'élection du Président de la République exige seulement qu'un délai d'au moins quinze jours s'écoule entre l'envoi des formulaires et le décret de convocation des électeurs.

RÉCAPITULATIF DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES EN VUE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET MUNICIPALES DE 1995
 (source : rapport n° 1166 présenté par M. Philippe Bonnecarrère au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale)

	OPÉRATIONS PRÉALABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 1995	TEXTE APPLICABLE	ELECTIONS MUNICIPALES DE 1995	TEXTE APPLICABLE
<ul style="list-style-type: none"> • Vendredi 24 février • Dimanche 26 février • Mardi 28 février • Dimanche 5 mars • Dimanche 12 mars • Jeuudi 16 mars • Dimanche 19 mars • Dimanche 26 mars • Dimanche 2 avril • Mardi 4 avril • Vendredi 7 avril • Vendredi 14 avril • Dimanche 23 avril 	<ul style="list-style-type: none"> • Publication du décret relatif à la date d'envoi des formulaires de présentation • Date d'envoi, par l'administration, des formulaires de présentation aux personnes habilitées à présenter un candidat. • Publication du décret de convocation des électeurs. • Ouverture du délai pour l'envoi des formulaires de présentation au Conseil constitutionnel. • Date limite de réception, par le Conseil constitutionnel, des formulaires de présentation des candidats. • Date limite de publication au Journal officiel de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel. • Délai limite pour la publication au Journal officiel, par le Conseil constitutionnel, des noms et qualités des présentateurs. • Date ultime pour l'organisation du 1^{er} tour. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 3 du décret du 14 mars 1964 modifié. • Art. 2 du décret du 14 mars 1964 modifié. • Art. 2 du décret du 14 mars 1964 modifié. • Art. 6 du décret du 14 mars 1964 modifié. • Art. 3 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée. • Art. 7 de la Constitution. • Art. 27 du décret du 14 mars 1964 modifié. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} tour des élections municipales (date la plus précoce). • 2^{ème} tour des élections municipales. • Date à laquelle tous les maires sont élus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. L. 227 du code électoral. • Art. L. 121-8 du code des communes.

Note : Tous les délais mentionnés ci-dessus sont des délais en jours francs.

Les présentations proprement dites doivent quant à elles être effectuées dans un délai qui ne commence pas dès réception du formulaire, mais seulement au jour de la publication du décret de convocation des électeurs, conformément à l'article 2 alinéa premier du décret du 14 mars 1964 précité.

Dans le cas présent, l'envoi du formulaire aux nouveaux maires ne pourrait, au mieux, intervenir que le lundi 20 mars 1995.

Cette date du 20 mars 1995 représente une charnière importante. Elle ferait en effet courir le délai minimum de quinze jours au terme duquel pourrait être publié le décret de convocation des électeurs. Ledit délai expirerait ainsi le 4 avril 1995, date marquant l'ouverture du délai de présentation.

Mais il se trouve qu'en application de l'article 3 de l'ordonnance organique du 6 novembre 1962, la liste des candidats à l'élection présidentielle doit être établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui ont été adressées «*dix-huit jours au moins avant le premier tour de scrutin*» par les personnes habilitées

Même en retenant l'hypothèse la plus tardive, ce premier tour de scrutin aurait lieu le 23 avril 1995. Dix-huit jours auparavant, c'est-à-dire ce même 4 avril à minuit, aura donc expiré le délai de présentation des candidats.

La combinaison des différentes dispositions relatives à l'élection du Président de la République aboutirait ainsi en 1995 à confondre la date d'ouverture et la date de clôture de la période de présentation des candidatures : en pratique, ce laps de temps serait restreint à la seule journée du 4 avril 1995.

Un délai aussi bref serait tout à la fois :

- absurde sur le plan des principes,
- impossible à respecter en pratique,
- et surtout contraire au droit, puisque le Conseil constitutionnel, chargé de veiller à la régularité de l'élection présidentielle par l'article 58 de la Constitution, a très logiquement estimé que les présentateurs comme les candidats doivent disposer d'un délai raisonnable pour l'accomplissement des opérations de présentation.

• Est-il possible de sortir d'une telle impasse ?

La seule solution consisterait à accorder en amont -aux présentateurs comme aux candidats- le temps supplémentaire de

réflexion que la date butoir du 4 avril ne permettra pas de leur accorder en aval. Pour y parvenir, il faudrait anticiper la publication du décret de convocation des électeurs, point de départ du délai de présentation des candidats.

Mais ce qu'il faut bien appeler un expédient se heurterait à son tour à un obstacle insurmontable, compte tenu du délai d'au moins quinze jours qui doit s'écouler entre l'envoi des formulaires et la publication du décret. Anticiper cette publication – ne serait-ce que d'un seul jour – impliquerait en effet d'avancer à due concurrence l'envoi des formulaires : **formule impossible puisqu'avant le 20 mars, les nouveaux maires n'auront pas encore été désignés.**

• Cet ensemble de considérations a dès lors conduit tout naturellement le Gouvernement à envisager un réaménagement du calendrier électoral de 1995.

On sait que les opérations électorales et les dates de l'élection du Président de la République résultent de la Constitution elle-même ou de dispositions organiques – textes dont la modification n'est guère envisageable. Il devenait, dès lors, inévitable d'opter pour un déplacement des élections municipales, dont les dates ne relèvent que d'une loi simple.

II. LE DÉPLACEMENT DE LA DATE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES POUR UN MOTIF LÉGITIME NE SE HEURTE À AUCUN OBSTACLE CONSTITUTIONNEL

Dans la pratique électorale française, le déplacement de certaines échéances pour un motif légitime, notamment celui d'éviter le déroulement à trop bref intervalle d'une élection nationale et d'élections locales, n'a en soi rien d'exceptionnel.

• Sans qu'il soit nécessaire de se référer aux précédents de la III^e ou de la IV^e République, on note ainsi que, sous la V^e République, les élections cantonales ont à deux reprises été différées pour éviter une interférence immédiate avec le renouvellement de l'Assemblée nationale :

• en 1967, où le scrutin cantonal a été reporté de mars à septembre par la loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 ;

• en 1973, avec le report – également à septembre – prévu par la loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 ;

- en 1988, où le renouvellement des conseils généraux fut renvoyé aux 25 septembre et 2 octobre par la loi n° 88-26 du 8 janvier 1988, afin d'éviter, cette fois, la coïncidence avec la dernière élection présidentielle.

Ce dernier exemple est d'autant plus significatif qu'il mettait en cause un couplage élections locales / élection présidentielle, et que les conseillers généraux, tout comme les maires, ont vocation à présenter des candidats à cette dernière. Le problème que l'on rencontre aujourd'hui pour les maires à élire en 1995 se pose donc dans des termes identiques à celui qui, en 1988, fut réglé par le report de six mois des élections cantonales.

La pratique montre ainsi que, loin d'être sans précédent, le report qui nous est proposé s'inscrit au contraire dans une tradition bien établie -une sorte de «tradition républicaine»- destinée à permettre aux électeurs de se prononcer en toute clarté et en toute indépendance sur des élections aux enjeux fondamentalement différents.

• Mais il y a plus...

Le principe même du report d'une échéance électorale pour un motif légitime, qui jusqu'en 1988 demeurait dépourvu d'un cadre juridique précis, a été entériné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 relative au renouvellement concomitant des conseils généraux et des conseils régionaux.

La loi du 11 décembre 1990 avait pour objectif d'assurer à partir de 1998 la concomitance définitive des élections cantonales et des élections régionales. A cette fin, le législateur avait dû prendre un certain nombre de mesures transitoires, dont notamment la prorogation d'un an du mandat des conseillers généraux élus en 1985, de façon à faire coïncider leur renouvellement avec celui des conseillers régionaux de 1992. En d'autres termes, il avait reporté d'un an les élections cantonales qui auraient normalement dû se dérouler en 1991.

Or, invité à se prononcer sur la constitutionnalité de ce dispositif, le Conseil constitutionnel a considéré :

- que le législateur tenait de l'article 34 de la Constitution la compétence pour fixer le régime électoral des assemblées locales ;

- que dans l'exercice de cette compétence, le législateur devait *«se conformer aux principes d'ordre constitutionnel qui*

impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage ;

- que la finalité du report de l'élection ne devait être contraire à aucun principe, non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle.

Et, ces principes posés, le Conseil constitutionnel a considéré que la prorogation d'un an du mandat des conseillers généraux élus en 1995 s'inscrivait dans le cadre d'une réforme dont la finalité n'était pas contraire à la Constitution et que, revêtant un caractère exceptionnel et transitoire, elle ne contrevenait ni au droit de suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution, ni au principe de libre administration des collectivités locales.

Cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel l'a confirmée au début de cette année : l'occasion lui en a été fournie par la loi du 18 janvier 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux. Ce texte lui a donné l'occasion d'affirmer, dans sa décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994, les principes d'ordre constitutionnel posés trois ans auparavant, en indiquant que *«les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage pour la désignation des membres élus des collectivités territoriales selon une périodicité raisonnable»*.

• Ce cadre constitutionnel peut être transposé, *mutatis mutandis*, au report des élections municipales envisagé :

- s'agissant de sa finalité, ce report tend à la fois à garantir une meilleure expression du droit de suffrage et à permettre la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux opérations préalables à l'élection présidentielle : loin d'être contraire à la Constitution, sa finalité est donc d'en faire l'application la plus stricte possible ;

- s'agissant de sa portée, elle demeurera tout à fait limitée, puisque le report ne concernera que les élections municipales de 1995, différées seulement de trois mois, alors qu'en 1990 le Conseil constitutionnel n'a pas jugé contraire à la Constitution un décalage d'un an : la mesure qui nous est proposée conserve ainsi un caractère si ponctuel et si bref qu'elle ne saurait raisonnablement être considérée comme contraire à l'exercice *«selon une périodicité raisonnable»* du droit de suffrage, non plus qu'au principe de libre administration des collectivités locales.

III. EN 1995, LE MOIS DE JUIN EST LA SEULE DATE POSSIBLE POUR ORGANISER LES PROCHAINES ELECTIONS MUNICIPALES

La nécessité même d'une modification de la date des élections municipales de 1995 étant établie, reste à s'interroger, à la lumière des principes constitutionnels ainsi rappelés, sur la date retenue par le projet de loi.

A cet égard, trois hypothèses étaient envisageables : anticiper les élections municipales, les reporter à l'automne 1995 (en septembre ou en octobre, par exemple) ou les organiser en juin 1995.

Cette dernière solution, pour laquelle le Gouvernement a opté, est de très loin celle qui présente le moins d'inconvénient.

• L'anticipation des élections municipales –en janvier ou en février 1995, par exemple– aurait suscité plusieurs difficultés.

Du point de vue juridique, la réduction d'un mandat en cours paraît en effet plus délicate que sa prorogation, notamment dans le cas des conseils municipaux dont le renouvellement est général. Cette mesure ne manquerait pas d'être présentée comme une dissolution générale des assemblées municipales, d'autant plus gênante qu'elle interviendrait au moment de la préparation des budgets définitifs des communes. D'autre part, le cadre constitutionnel de la prorogation d'un mandat en cours a été clairement délimité par la décision du Conseil constitutionnel du 6 décembre 1990, à la différence d'une éventuelle réduction, sur laquelle la Haute Juridiction n'a jamais été appelée à se prononcer.

Incidemment, l'anticipation des élections municipales début 1995 n'aurait guère atténué les inconvénients du chevauchement des campagnes électorales. Si la campagne présidentielle officielle ne débute en effet qu'au jour de la publication de la liste des candidats, soit au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, chacun sait que toute élection politique –et spécialement l'élection présidentielle– est précédée d'une campagne «officieuse» ouverte très en amont. Et l'on peut avancer, sans craindre de se tromper, que l'attention des électeurs sera déjà très sollicitée dans ce domaine dès les mois de janvier et février 1995.

• Un report des élections municipales à l'automne 1995 aurait posé un tout autre problème, auquel le Sénat ne peut qu'être extrêmement attentif. Il convient en effet de rappeler qu'en octobre 1995, doit intervenir le renouvellement de la série C du Sénat, soit 117 sièges. A s'en tenir à la pratique habituelle, cette élection

pourrait se dérouler le dernier dimanche du mois de septembre, c'est-à-dire le 25 septembre 1995.

Or, l'essentiel du collège électoral des sénateurs est composé des délégués des conseils municipaux, eux-mêmes désignés au moins trois semaines avant le scrutin sénatorial. Même s'ils étaient élus les deux premiers dimanches de septembre, c'est-à-dire les 4 et 11 septembre 1995, les nouveaux conseils municipaux ne disposeraient pas du délai suffisant pour procéder à temps aux opérations nécessaires à la désignation de leurs délégués.

Il serait dès lors inévitable de retarder à leur tour les élections sénatoriales. Comme l'a souligné le Président Jacques LARCHÉ, cette formule serait politiquement peu souhaitable, juridiquement complexe et d'une constitutionnalité d'ailleurs douteuse, puisqu'en retenant une date moins tardive pour les élections municipales, ce second report peut parfaitement être évité et ne répond dès lors à aucune obligation véritable.

• Certains ont fait valoir qu'en juin 1995, c'est-à-dire quelques semaines seulement après l'élection du Président de la République, la durée utile de la campagne électorale en vue des élections municipales risquait d'être trop brève. Constatant que l'élection sénatoriale rendait impossible le report à septembre, ils ont donc suggéré de repousser plus loin encore la prochaine consultation municipale, en octobre 1995 ou même en janvier 1996 – pour éviter de l'organiser en période de session parlementaire.

Leur suggestion n'emporte pas la conviction.

De fait, les arguments échangés lors d'une campagne municipale sont avant tout fondés sur le bilan d'un mandat complet. Les maires sortants, s'ils se représentent, et les autres candidats se réfèrent ainsi à des réalisations et à des considérations au regard desquelles la brièveté de la campagne n'est pas un handicap sérieux.

Au cas présent, trois semaines seraient largement suffisantes pour développer une argumentation dont les électeurs de la commune connaîtront déjà l'essentiel.

Ces observations montrent que différer les prochaines élections municipales au-delà du mois de juin 1995 ne serait pas réellement justifié.

• En procédant ainsi par élimination successive, on s'aperçoit que l'année électorale 1995 n'offre qu'un seul créneau pour un déroulement satisfaisant des élections municipales : après l'élection présidentielle de mai, mais avant les élections sénatoriales de septembre.

Puisque les mois estivaux de juillet-août étaient à écarter a priori, le Gouvernement a retenu le mois de juin 1995, qui apparaît de très loin comme la meilleure –et même la seule– date possible pour le prochain renouvellement des conseils municipaux.

IV. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER DÉFINITIVEMENT LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, en première lecture, a adopté pratiquement sans modification le projet de loi présenté par le Gouvernement. Ce texte comporte trois articles :

- l'article premier dispose que, par dérogation à l'article L. 227 du code électoral fixant à six ans la durée du mandat municipal, le prochain renouvellement des conseils municipaux aura lieu en juin 1995. Il s'agit d'une disposition de principe que les développements ci-avant dispensent de commenter à nouveau.

Le second alinéa de cet article précise que le mandat de conseillers élus en juin 1995 viendra à expiration en mars 2001, de façon à rétablir, pour les renouvellements suivants l'échéance normale du mois de mars.

- l'article 2 tire la conséquence du report proposé en matière de financement de la campagne municipale.

On sait en effet que conformément à l'article L. 52-4 du code électoral, les candidats aux élections politiques souhaitant recueillir des fonds pour l'organisation de leur campagne doivent nécessairement le faire, durant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection, *«par l'intermédiaire d'un mandataire financier nommément désigné, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique»*. S'agissant des élections municipales, cette disposition s'applique uniquement dans les communes de 9 000 habitants et plus.

Dans la perspective d'une élection en mars 1995, beaucoup de candidats ont déjà entamé ces procédures, si bien qu'en juin 1995, leurs opérations de financement se seront étendues sur une période totale de quinze mois au lieu de douze.

Par cet article, le Gouvernement propose donc de régulariser les opérations réalisées entre mars 1994 et mai 1994 –soit trois mois– étant entendu que les opérations de financement effectuées entre le 1er juin 1994 et l'élection de juin 1995 entreront

d'elles-mêmes dans le cadre des douze mois résultant de l'article L 52-4, inchangé à cet égard.

L'Assemblée nationale a complété cet article par une disposition nouvelle précisant que les comptes de campagne des candidats ne devront retracer que les dépenses engagées ou effectuées durant l'année précédant l'élection.

Ainsi que l'a fait observer le Gouvernement, cette précision n'était pas absolument indispensable, dès lors que l'article L. 52-12 du code électoral relatif à l'obligation du compte de campagne se réfère déjà à « *la période mentionnée à l'article L. 52-4* », c'est-à-dire la période de douze mois précédant l'élection. L'Assemblée nationale a cependant estimé préférable de fournir explicitement cette précision aux candidats, ne serait-ce que pour éviter d'éventuels contentieux ultérieurs.

• L'article 3 étend enfin les dispositions de la loi à Mayotte et aux Territoires d'outre-mer, où les problèmes suscités par la coïncidence des élections municipales et présidentielle se poseront bien sûr dans les mêmes termes qu'en France métropolitaine et appellent à ce titre une solution identique.

*

) * *

L'ensemble des considérations qui viennent d'être développées prouve, de toute évidence :

- que le déplacement de la date des élections municipales est inévitable, en droit comme en fait ;

- que ce déplacement ne pose aucun problème constitutionnel ;

- qu'après la mise à l'écart des hypothèses les plus diverses, juin 1995 apparaît la seule date susceptible d'être retenue.

Dans de telles conditions, votre rapporteur ne peut qu'être surpris de la virulence avec laquelle certains de nos collègues s'en sont pris, au Palais Bourbon, à ce projet de loi qu'il a, pour sa part, proposé d'adopter sans modification.

○ Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, et sur proposition de son rapporteur, votre commission des Lois a décidé de proposer au Sénat d'adopter définitivement ce projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

N.B. : La commission propose au Sénat d'adopter définitivement le projet de loi dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<p>Code électoral</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p><i>Art. L. 227.</i> – Les conseillers municipaux sont élus pour six ans. Lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle, ils sont renouvelés intégralement au mois de mars à une date fixée au moins trois mois auparavant par décret pris en Conseil des ministres.</p>	<p>Par dérogation aux dispositions de l'article L. 227 du code électoral, le prochain renouvellement des conseillers municipaux aura lieu en juin 1995.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p><i>Art. L. 52-4.</i> – Pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée «le mandataire financier».</p>	<p>Leur mandat sera soumis à renouvellement en mars 2001.</p>	<p>Art. 2.</p>
	<p>Art. 2.</p>	<p>Pour ...</p>
	<p>Pour l'élection mentionnée au premier alinéa de l'article précédent, la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds dans les conditions prévues par l'article L. 52-4 du code électoral est portée de douze à quinze mois.</p>	<p>... mois. Toutefois, les comptes de campagne établis par ces candidats ne retracent que les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4.</p>

Texte de référence

Lorsque le candidat a décidé de recourir à une association de financement électorale ou à un mandataire financier, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par leur intermédiaire, à l'exception du montant du cautionnement éventuel et des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9.000 habitants et à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9.000 habitants.

Texte du projet de loi

Art. 3.

La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 3.

Sans modification.