

# JOURNAL OFFICIEL



## DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9<sup>e</sup> Législature

**PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989**

(75<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 24 novembre 1988**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ ROSSINOT

1. **Communication relative à la consultation d'assemblées territoriales de territoires d'outre-mer** (p. 2715).

2. **Maîtrise d'ouvrage publique.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2715).

M. Guy Malandain, rapporteur de la commission de la production.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.

Discussion générale :

MM. Daniel Le Meur,  
Jean-Jacques Jegou,  
Jean-Pierre Bouquet.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique (p. 2719)

Amendement n° 1 de la commission de la production :  
MM. le rapporteur, le ministre, Léonce Deprez. - Rejet.

Adoption de l'article unique.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2721)

3. **Procédures de vote et fonctionnement des conseils municipaux.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2721).

M. Michel Sapin, président de la commission des lois, rapporteur.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.

Discussion générale :

MM. Jean-Pierre Michel,  
Jacques Limouzy,  
Guy Hermier,  
Francis Delattre, le ministre,  
Jean-Jacques Hyst,  
Elie Hoarau,  
Jean-Pierre Kucheida,  
Patrick Devedjian,  
Jean Le Garrec.

M. le ministre.

M. le président.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2735)

MM. Francis Delattre, le président.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

4. **Renvoi pour avis** (p. 2735).

5. **Demande de votes sans débat** (p. 2735).

6. **Ordre du jour** (p. 2736).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

**PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ ROSSINOT,**  
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## COMMUNICATION RELATIVE A LA CONSULTATION D'ASSEMBLÉES TERRITORIALES DE TERRITOIRES D'OUTRE-MER

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre, en date du 24 novembre 1988, relative à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna sur le projet de loi modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux (n° 318).

Cette communication a été transmise à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

2

## MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE

### Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (nos 300, 366).

La parole est à M. Guy Malandain, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement, mes chers collègues, la loi de juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée est le premier texte législatif qui ait fixé la dimension et les fonctions de la maîtrise d'ouvrage et défini un cadre légal strict, mais large en même temps, c'est-à-dire dans lequel les professions pouvaient se retrouver, concernant la maîtrise d'œuvre.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi établit son champ d'application en définissant les maîtres d'ouvrage relevant du texte, en fonction davantage de leur mission de service public que des ouvrages à réaliser.

Le titre 1<sup>er</sup> de la loi de juillet 1985 précise - cela est important - que la maîtrise d'ouvrage publique ne peut être entièrement déléguée. En revanche, il est indiqué qu'il est possible au maître d'ouvrage de se faire aider sur les plans technique et financier pour bâtir son programme ; enfin, le maître d'ouvrage a la possibilité de mandater une partie de sa mission de maîtrise d'ouvrage publique, mais une partie seulement.

Quant au titre II du texte, il définit la fonction du maître d'œuvre en prévoyant que les missions, leur contenu et la rémunération des différentes professions concourant à la maîtrise d'œuvre privée seraient déterminés au cours de négociations entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre.

Les articles 10 à 16 de la loi organisaient ces négociations. Or, malgré le décret du 14 mars 1986, ces négociations n'ont pas eu lieu et c'est pourquoi nous sommes réunis aujourd'hui. On peut d'ailleurs remarquer sans trop de sévérité, car cela serait inutile, que le ministre qui vous a précédé a très rapidement opté pour une modification de la législation plutôt que pour une accélération de la mise en œuvre des négociations, voire pour une application directe de la loi, ce que lui permettait l'article 15 qui prévoyait que si les négociations n'étaient pas ouvertes six mois après l'intervention du décret, le Gouvernement pouvait, par décret, définir le contenu des missions.

Quant au problème des rémunérations, nous en parlerons tout à l'heure.

Nous pouvons également regretter que les professions concernées dont les représentants s'étaient tous plaints, lors des rencontres qui nous avaient réunis lorsque j'avais eu l'honneur de rapporter devant l'Assemblée la loi de juillet 1985, d'une intervention excessive de l'Etat, qu'il s'agisse des données financières et économiques ou de la réglementation, n'aient pas saisi l'occasion qui leur était offerte de jouer le rôle normal de partenaires et de se mettre d'accord entre maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sur le contenu des missions et des services qu'ils allaient se rendre entre eux et sur le niveau des rémunérations correspondant à ces services.

Bref, nous en sommes là et nous devons maintenant légiférer. Nous sommes tout de même placés dans de très bonnes conditions puisque le texte qui nous est proposé, qui a été approuvé par la commission de la production et des échanges et que je vais proposer à l'Assemblée d'adopter dans quelques instants, permet l'intervention de décrets pour définir le contenu des missions ; il n'en va pas de même pour les rémunérations, cela n'étant plus possible depuis la loi de décembre 1986.

Nous allons donc voter cette modification en toute connaissance de cause, d'autant que le Gouvernement a laissé à M. Millier, qui avait déjà beaucoup travaillé sur ce sujet, remettant à M. Mauroy un rapport qui a servi de base à la loi de juillet 1985 et qui a beaucoup alimenté les débats sur ce texte, le soin de préparer un décret qui devrait permettre à l'ensemble des professions et aux maîtres d'ouvrages d'être satisfaits des dispositions relatives tant au contenu qu'à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique.

Il ne reste qu'un problème auquel, pour l'instant, personne ne peut apporter de réponse : celui de la rémunération.

En application des textes de 1973, des barèmes donnaient, pour un certain nombre de missions, proportionnellement au coût des ouvrages, un taux de rémunération des maîtres d'œuvre concernés, qu'il s'agisse d'architectes ou de bureaux d'études de toute sorte, autrement dit de tous les maîtres d'œuvres concourant à l'acte de bâtir. Malgré une certaine complexité, c'était une bonne chose.

La loi de décembre 1986 empêche désormais le Gouvernement de fixer des barèmes de rémunération. Il y aura des maîtres d'œuvre, travaillant pour un maître d'ouvrage public en situation de concurrence. Le rapporteur de la commission de la production et des échanges a souvent dit, dans cette assemblée, qu'il était plutôt un partisan de la concurrence, à condition que celle-ci soit organisée. Parler de concurrence organisée peut paraître étonnant, mais je pense que la concurrence sauvage aboutit à l'écrasement des petits par les gros.

Je me demande comment les collectivités locales qui sont soumises à cette loi, l'Etat lui-même ou les différents établissements publics pourront faire appel à des maîtres d'œuvre avec une concurrence sur les honoraires, mais pas de concurrence sur la théorie des prestations - puisque cette dernière est définie dans le décret - sans que, au moins dans certains endroits, quelques émulations aboutissent à l'élimination de tel petit bureau d'études ou de tel petit cabinet d'architectes. Il faudra donc y veiller de près.

Il conviendra peut-être d'instaurer sinon des barèmes, du moins des dispositifs d'encadrement, des marges entre lesquelles il faudra demeurer. Cela serait peut-être utile si l'on ne veut pas, dans une profession où la qualité du travail ne doit pas être diminuée parce que l'on est obligé de soumissionner à un prix faible dans le cadre d'une concurrence, aboutir à des situations qui seraient néfastes à la maîtrise d'ouvrage publique et à la qualité des prestations qu'elle doit fournir, laquelle fait, au fond, l'objet de cette loi, complémentaire à celle de 1977 sur l'architecture.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations que je pouvais formuler pour présenter le texte qui nous est proposé.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.

**M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.** Le rapport de votre collègue, M. Malandain, me facilite considérablement la tâche. Le projet de loi qui vous est présenté ne comporte qu'un article. Sa technicité paraît *a priori* quelque peu rebutante. Pourtant, il s'agit d'un problème simple.

Une loi a été votée, en 1985, et il ne s'agit pas de revenir sur ce texte. Le seul problème tient au fait que cette loi renvoyait à une négociation entre les partenaires, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage publics et les maîtres d'œuvre privés, architectes, ingénieurs, cabinets d'ingénierie, le soin de se mettre d'accord, après concertation, sur deux problèmes : la délimitation de la notion de maîtrise d'œuvre et la détermination des honoraires.

Cette concertation a été entamée mais, disons les choses comme elles sont, elle a abouti à un échec. En conséquence, la loi est inapplicable. Il convient donc de sortir de cette situation.

Une mission a été confiée à l'ingénieur général Millier auquel il a été demandé de rencontrer toutes les parties concernées et de rechercher des solutions de consensus. Il en a trouvé une qui ne fait sans doute que déplacer le problème, mais qui a au moins l'avantage de nous permettre de publier la loi. Or c'est ce qu'attendent avec énormément d'impatience les professionnels concernés.

Quelle est cette solution ?

Elle consiste à confier au Gouvernement un rôle d'arbitre, en lui laissant le soin de prendre un décret, lequel sera, bien entendu, soumis au Conseil d'Etat.

A ceux qui redouteraient l'arbitraire du Gouvernement, je répondrais que les conversations menées avec les intéressés, aussi bien sous le précédent gouvernement que sous l'actuel, permettent d'espérer que le texte du décret sera accepté par les parties concernées. Bien entendu, je le répète, nous le transmettrons au Conseil d'Etat.

Reste la question plus délicate des rémunérations.

Jusqu'à présent, M. Malandain l'a indiqué, un barème était appliqué. Comme tous les barèmes, il avait ses qualités et ses défauts ; il avait ses rigidités, il manquait de souplesse, il tombait juste dans certains cas, moins bien dans d'autres ; mais il avait l'avantage d'exister. Actuellement, la situation est différente pour plusieurs raisons.

D'abord la loi de décembre 1986 a établi la liberté des prix. En conséquence, c'est d'une libre discussion entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre que doit résulter le niveau de la rémunération.

Ensuite, la décentralisation fait qu'une loi ne saurait désormais imposer aux collectivités locales le niveau de la rémunération qu'elles doivent verser au maître d'œuvre retenu.

Alors que faire ? Quelques palliatifs sont suggérés. Le premier consiste à faire connaître aux collectivités locales la fourchette dans laquelle s'inscrivent, dans des circonstances à

peu près analogues, les rémunérations des maîtres d'œuvre. Car si la loi dit que le niveau de la rémunération doit tenir compte de la notoriété du maître d'œuvre, de la complexité ou de l'importance de l'ouvrage à réaliser, il faut reconnaître qu'elle n'a pas dit grand-chose !

Reste une dernière question, et je serai très bref car il ne s'agit pas d'une loi essentielle au devenir de la République, bien que pour les professions concernées elle ait une importance décisive : à qui sera étendue la procédure des appels d'offres ?

Bien évidemment, la procédure des marchés publics s'applique, comme cela a toujours été le cas, à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics tels que les hôpitaux. Reste que la loi prévoit d'étendre cette règle pour les marchés de maîtrise d'œuvre à d'autres catégories, notamment aux sociétés d'économie mixte, en particulier les établissements publics industriels et commerciaux, comme la S.N.C.F. et E.D.F. Sur ce point, on m'a fait remarquer que la S.N.C.F. et E.D.F. disposant de cabinets intégrés d'architectes qui jouent le rôle de maître d'œuvre, dans la mesure où ces sociétés procéderont directement à leurs investissements, rien ne sera changé ; la question se pose en revanche dans le cas où elles s'adresseraient à des maîtres d'œuvre : elles devraient alors passer par la réglementation applicable aux marchés publics, que je viens de rappeler.

Il en irait de même pour les organismes d'H.L.M., sauf, à la suite d'un amendement déposé au Sénat par le rapporteur, M. Laucournet, et voté à l'unanimité par la Haute Assemblée, pour les sociétés anonymes d'H.L.M. pour les constructions qu'elles réalisent et qu'elles destinent à l'accès à la propriété. Combien d'appartements sont concernés ? Trois ou quatre mille par an. Quelle est la motivation mise en avant ? Encore une fois, le Gouvernement a accepté l'amendement, mais il n'en était pas l'auteur ; le motif avancé est que les sociétés anonymes d'H.L.M. sont concurrencées par des sociétés purement privées qui ont le droit absolu de construire, y compris avec des P.A.P., à condition bien entendu que leur client y ait droit. Dans ce cas, ces sociétés échapperaient à l'obligation de passer par les contraintes des appels d'offres publics. On faisait remarquer en outre que ces sociétés anonymes avaient très souvent des plans-types qu'elles démultipliaient, et que le fait d'être dispensées de cette obligation représenterait pour elles une économie de 10 000 à 15 000 francs en moyenne par logement ou par pavillon individuel.

Telles sont les raisons pour lesquelles cet amendement avait été proposé et c'est pourquoi le Gouvernement l'avait accepté.

Un dernier problème se pose : la rémunération des maîtres d'œuvre non retenus. Pour ce que l'on appelle, à La Défense, le triangle de la folie - le mot semble être de circonstance - on a vu 600 cabinets d'architectes ou d'ingénierie se présenter au concours ! Il est évident que nous atteignons là les limites de l'absurde. Mais, si nous voulons rester dans les limites de la raison, on ne peut pas non plus envisager que des cabinets d'architectes et d'ingénieurs qui ne sont pas retenus, dans la mesure où ils ont fait des propositions conformes au cahier des charges, ne soient pas rémunérés ! J'ai visité récemment, avenue de Friedland, un salon un peu particulier qui ne présentait que des projets non retenus. J'ai pu me rendre compte des frais qui avaient été engagés par les maîtres d'œuvre en question. Tout le monde comprend qu'il ne peut en être retenu qu'un seul, encore faut-il prévoir la rémunération de ceux qui ne l'ont pas été.

Je suis persuadé que le décret que, si vous votez la loi, j'aurai l'honneur de proposer au Gouvernement et de soumettre au Conseil d'Etat, résoudra ce problème. En tout cas, j'y suis personnellement très favorable.

Telles sont, mesdames, messieurs, les considérations essentielles qui conduisent le Gouvernement à vous demander de voter ce projet. J'ajoute - et je me répète, mais c'est à dessein - qu'il est très attendu par les professions concernées, architectes, ingénieurs ou cabinets d'ingénierie. Depuis que cette affaire traîne, en raison des échéances électorales du printemps, en particulier, il est temps maintenant - je le dis très simplement - d'en finir. Car si l'Assemblée ne ratifiait pas le texte qui lui est proposé, je crains que nous ne reparions dans des navettes qui risqueraient de nous renvoyer à des sessions ultérieures, ce qui serait une grave déception pour la profession.

Voilà, tout simplement, l'exposé des motifs qui plaident, je crois, en faveur de l'adoption de ce projet. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Daniel Le Meur, pour le groupe communiste.

**M. Daniel Le Meur.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, le projet qui nous est soumis comporte des dispositions que nous désapprouvons.

D'abord, il part du constat d'échec d'une négociation et substitue à celle-ci des décrets en Conseil d'Etat.

Nous pouvons comprendre qu'il soit difficile de réunir un large accord. Une négociation suppose persévérance et ouverture d'esprit. Elle ne peut en aucun cas être efficacement contournée par un décret.

Le caractère réglementaire est d'autant plus contestable que l'accord devait porter sur les missions de la maîtrise d'œuvre et les conditions de rémunération. Faute d'accord, il aurait été préférable de demander à la représentation nationale son arbitrage, plutôt que de s'en remettre à un texte réglementaire par essence moins démocratique.

Le Sénat a également inséré des dispositions - dont vous avez fait état voilà quelques instants, monsieur le ministre d'Etat - que nous refusons. Il s'agit en particulier de l'exclusion du champ d'application de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique des organismes d'H.L.M. et des sociétés d'économie mixte pour les opérations visant à la réalisation des logements en accession sociale à la propriété. L'argument selon lequel ce secteur serait devenu entièrement concurrentiel ne tient pas.

Les organismes d'H.L.M. ou les S.E.M. ont une vocation sociale par l'objet même de leur existence y compris s'ils construisent pour l'accession à la propriété. Dans presque tous les cas, il s'agit d'appartements destinés à des milieux peu fortunés.

Aussi, il nous paraît justifié que ces organismes puissent bénéficier d'une considération particulière, même - vous l'avez également souligné tout à l'heure - s'il ne s'agit que d'une dizaine de milliers d'unités.

Pour ces raisons, qui aggravent la loi, le groupe communiste votera contre ce texte.

**M. le président.** Pour le groupe de l'Union du centre, la parole est à M. Jean-Jacques Jegou.

**M. Jean-Jacques Jegou.** Monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi que vous nous proposez est particulièrement important en raison des conséquences qu'il peut avoir tant sur les conditions de réalisation des ouvrages publics que sur les conditions d'exercice de l'activité des professions intéressées.

Je tiens à vous dire que le groupe de l'U.D.C. se félicite du dépôt de ce texte devant l'Assemblée nationale pour deux principales raisons.

D'une part, nous mesurons l'importance de la commande publique puisque le chiffre d'affaires des travaux publics s'élève à plus de 106 milliards de francs pour 1987 et que ce secteur emploie près de 260 000 personnes. Les études d'architecture et d'ingénierie jouent un rôle essentiel dans la vie économique de par le nombre et le niveau élevé des personnes employées, de par leurs conséquences sur les coûts d'investissement et d'entretien des équipements et aussi du fait de leur caractère de prestations de services exportables. Cependant ne faut-il pas, dans ce domaine, privilégier le qualitatif par rapport au quantitatif ? En effet, le paysage de la France et son cadre de vie procèdent, pour une large part, de la qualité des ouvrages d'infrastructure et des constructions.

D'autre part, nous nous réjouissons de voir que vous avez repris dans leur intégralité les propositions présentées par votre prédécesseur, M. Pierre Méhaignerie, le 16 décembre 1987.

Les aménagements apportés à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée soulignent la nécessité d'une réforme du dispositif en vigueur afin de corriger son manque d'efficacité et d'empêcher sa remise en cause permanente.

Arrêtons-nous quelques instants pour examiner les principaux inconvénients de cette loi.

Le principe des négociations par voie d'accords nationaux entre les différents partenaires, c'est-à-dire le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et l'entrepreneur, s'appliquait à la définition du contenu des missions et à la détermination de rémunération de la maîtrise d'œuvre privée.

La notion d'accords présentait un risque, un aléa que le législateur a cru pouvoir surmonter ; c'était faire fi des divergences possibles mais aussi inévitables entre celui qui ordonne, celui qui conceptualise et celui qui exécute.

Le processus de négociation n'ayant pas abouti à un consensus entre les parties prenantes du fait de leurs intérêts distincts voire opposés, le Gouvernement s'était vu contraint dès 1986 de suspendre la mise en œuvre du décret du 14 mars 1986 traitant de l'organisation des négociations.

Lors du débat du 12 décembre 1984, nous avons rejeté le principe de la négociation contractuelle à propos du contenu des missions de maîtrise d'œuvre en montrant, comme l'avait souligné M. Jean Millier dans son rapport, l'intérêt d'une mission de conception la plus complète possible, réalisée par une équipe compétente parfaitement indépendante des entreprises, afin de tendre à l'obtention d'une architecture de qualité.

La complexité et la lourdeur de la procédure proposée par ce dispositif contractuel ont donc amené le Gouvernement à substituer à la procédure d'accords collectifs des décrets en Conseil d'Etat qui détermineront le contenu de la notion de maîtrise d'œuvre privée et la rémunération de ces missions.

J'en arrive maintenant au contenu même de votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat.

Premièrement, ce seront des décrets pris en Conseil d'Etat qui fixeront le contenu des missions de maîtrise d'œuvre privée, comme nous venons de l'expliquer. Il est heureux que, dans ce domaine, le Gouvernement ait pu procéder à de larges auditions de toutes les professions intéressées avant de recourir à la voie réglementaire.

Deuxièmement, la procédure de décret s'appliquera aussi aux conditions dans lesquelles seront fixées leurs rémunérations. La loi avait évoqué d'une façon très générale les modalités de rémunération des maîtres d'œuvre.

En outre les lois de décentralisation - vous venez de le rappeler, monsieur le ministre d'Etat - ont abrogé les barèmes de rémunération des maîtres d'œuvre des ouvrages commandés par les collectivités locales et l'ordonnance de 1986 sur la liberté des prix ne permet plus de fixer ni par voie législative ni par voie réglementaire un tel barème.

Il paraît clair qu'il faut éviter les inconvénients d'une concurrence sauvage mettant les professions en péril et nuisant à la qualité des prestations et donc à la qualité des constructions publiques.

Il s'agit donc plutôt de fournir aux maîtres d'ouvrage un tableau de référence indicatif des honoraires tenant compte de l'étendue de la mission ou de la complexité de l'ouvrage.

Troisièmement, le projet de loi envisage une importante innovation en posant le principe d'une indemnisation de tout concurrent ayant remis une proposition conforme au règlement d'un concours d'architecture et d'ingénierie. Le principal mérite de la mise en compétition est d'exiger de tous les intéressés - maître d'ouvrage, maître d'œuvre - un effort de clarification et de prévision, mais aussi de démontrer, comme l'a écrit M. Jean Millier dans son rapport, « son caractère favorable à l'ouverture de la commande publique ».

En effet, c'est grâce aux concours que de nombreux architectes, souvent les plus jeunes, ont pu démontrer leur talent et qu'ils sont entrés sur le marché des commandes publiques.

Si la concurrence est donc nécessaire, les maîtres d'ouvrage peuvent pratiquer un droit de sélection afin d'éviter le sur-nombre de propositions des cabinets d'architectes.

Le principe de la rémunération de quelque 80 p. 100 du montant des frais engagés pour l'établissement du dossier incitera les maîtres d'ouvrage à limiter le nombre de maîtres d'œuvre à l'admission du concours.

Enfin, le projet de loi habilite le Gouvernement à fixer par décret les modalités d'organisation des concours non régis par le code des marchés publics. Cette disposition vise à combler le vide juridique existant pour certaines personnes publiques, comme les sociétés anonymes d'H.L.M. ou les sociétés d'économie mixte locales, qui, tout en relevant de la législation sur la maîtrise d'ouvrage publique, ne sont pas concernées par le code des marchés publics.

Venons-en maintenant, monsieur le ministre d'Etat, à l'amendement adopté par le Sénat et dont vous avez parlé concernant les ouvrages commandés par les organismes privés d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte.

Le texte adopté par le Sénat propose de faire sortir du champ d'application de la loi du 12 juillet 1985 les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte pour la réalisation de logements destinés à l'accession à la propriété.

Le secteur de l'accession sociale à la propriété étant devenu concurrentiel - n'en déplaise à M. Le Meur - et les entreprises privées profitant des mêmes financements, c'est-à-dire des P.A.P., il nous paraît souhaitable et logique de mettre sur un même pied d'égalité les organismes d'H.L.M. ou les sociétés d'économie mixte avec le secteur privé.

Certes, M. Malandain, dans son rapport, nous explique que ces organismes bénéficieraient d'un régime souvent plus favorable que les promoteurs privés, notamment d'un point de vue fiscal. Mais même si les sociétés d'économie mixte locales sont exonérées de l'impôt sur les sociétés, il n'en demeure pas moins qu'elles doivent faire face à la concurrence.

Enfin, si cet amendement visant à supprimer cette disposition apportée par le Sénat était adopté, ce serait un facteur de ralentissement de la relance du bâtiment, pourtant si utile à la croissance économique de notre pays.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez été bien inspiré de travailler dans la ligne de votre prédécesseur. Nous considérons que votre projet de loi va dans le bon sens. Et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la procédure des décrets rendra applicable la loi. Elle organise les conditions pour une meilleure qualité architecturale, technique et économique des ouvrages réalisés à l'initiative des personnes publiques et favorise l'amélioration de notre cadre de vie.

La loi contribuera à l'assainissement du rapport entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, et entre ces derniers et les entrepreneurs. Le rôle de chacun sera ainsi clarifié.

En outre, elle moralisera la pratique du concours d'architecture et apportera des améliorations pour l'organisation des concours qui ne sont pas régis par le code des marchés publics. La loi donnera des garanties, notamment en instaurant une indemnisation qui pourrait être à hauteur de 80 p. 100 pour tous les concurrents.

Un éclairage s'impose pour savoir comment, concrètement, vous comptez procéder pour la détermination des rémunérations des maîtres d'œuvre privés.

Les architectes, vous le savez, attendent avec impatience le vote de cette loi. Monsieur le ministre d'Etat, pour la voter, le groupe de l'U.D.C. tient à ce que l'amendement concernant les ouvrages commandés par les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte adopté par le Sénat soit maintenu. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Jean-Pierre Bouquet.

**M. Jean-Pierre Bouquet.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet que nous avons à examiner aujourd'hui est purement technique, ce qui ne signifie pas qu'il n'ait pas d'intérêt et qu'il ne soit pas attendu ; le rapporteur et le ministre d'Etat l'ont souligné. Pour ce qui est de l'attente, d'ailleurs, je crois qu'il n'y a aucun doute possible.

Ce projet vient à point pour sortir toute une profession de ce que l'on peut qualifier d'« impasse » ou de « blocage », auquel d'ailleurs elle n'est pas forcément étrangère.

C'est presque à regret, monsieur le ministre d'Etat, que je m'exprime aujourd'hui, non que l'auditoire ne soit pas de qualité ou que le sujet ne soit pas intéressant, mais j'ai la certitude que nous aurions presque pu faire l'économie de cette discussion, et donc de cette loi. En effet, cette affaire a pour origine les dispositions quelque peu obsolètes de la réglementation de l'ingénierie et de l'architecture issue du décret de février 1973, ainsi que les dispositions de la loi du 2 mars qui fixe les principes de la décentralisation et qui oblige le législateur à fixer un certain nombre de règles et de la loi du 12 juillet 1985 que nous nous efforçons de réviser.

Le législateur de 1985 avait finalement bien fait les choses - le rapporteur l'a d'ailleurs très bien souligné - mais il n'avait certainement pas imaginé que, à l'occasion d'une pos-

sibilité de dialogue qui lui était offerte, une profession ne parviendrait pas à se mettre d'accord, ce qui en définitive nous conduit aujourd'hui à examiner ce texte.

Ce constat, monsieur le ministre d'Etat, est à l'origine de mes regrets, sans qu'il s'agisse pour autant d'amertume, car après tout il ne s'agit que de l'expression d'une réalité bien française. C'est un travers bien français que de céder trop facilement au désir de toujours légiférer, décider, encadrer. Il est d'autant plus dommage que cette occasion de dialogue n'ait pas été saisie.

Il nous faut donc aujourd'hui légiférer et l'Etat retrouve son rôle de régulateur. Les lois sont destinées à être modifiées. Le texte qui nous est proposé traduit le constat que vous avez fait avec vos services : aujourd'hui, il faut sortir du blocage, et la proposition que vous nous faites, monsieur le ministre d'Etat, va dans ce sens, c'est-à-dire dans la bonne direction.

Mais le projet de loi qui nous est soumis est quelque peu surréaliste. Son contenu est somme toute très dépouillé. Il renvoie pour l'essentiel au domaine réglementaire et va permettre de sortir d'une impasse. Des travaux préparatoires déjà importants ont été entrepris - le rapporteur l'a souligné - et ils doivent, après la concertation la plus large qui a été menée sous votre autorité, monsieur le ministre d'Etat, permettre de trouver un point d'équilibre entre tous les partenaires.

Trop de temps a déjà été perdu pour les collectivités, pour toute une profession. Il convient donc aujourd'hui de ne plus en perdre davantage. Trop de décrets - vous y avez fait allusion, monsieur le ministre d'Etat - sortent du Conseil d'Etat après des délais beaucoup trop longs. Je vous demande donc d'être particulièrement vigilant et de prendre toutes dispositions utiles pour assurer la sortie de ce décret dans les meilleurs délais. Je crois que c'est attendu par la profession.

La concertation ayant été bien faite, nous arrivons à un point d'équilibre. Certains voudraient le modifier, mais je crois qu'il faut en rester là et faire paraître le décret au plus tôt.

Les textes définissant les différentes missions de la maîtrise d'œuvre doivent sortir rapidement et une attention toute particulière devra être portée aux modalités de rémunération de ces missions qui restent une question très sensible.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 sur la liberté des prix ayant, de fait, supprimé le système des barèmes jusqu'alors en vigueur, il convient sur ce point d'être très prudent. Un examen, au cas par cas, des différentes missions sera nécessaire, et il convient de tenir compte de la complexité de ces missions.

Les collectivités locales ont besoin de points de référence qui n'auront qu'une valeur indicative, mais qui seront tout de même très appréciés. Je vous demande donc, monsieur le ministre d'Etat, de mener une politique active d'information dès que la loi sera applicable.

Enfin, je note qu'il entre dans vos intentions d'élargir la procédure des concours d'architecture et de la moraliser. C'est bien. Les dispositions allant dans le sens d'une indemnisation sont bonnes. Et, incontestablement, elles vont permettre d'éviter un certain nombre d'abus dont la profession se plaint, et dont les jeunes architectes sont souvent les victimes.

En définitive, nous ne pouvons que nous féliciter de voir le Gouvernement proposer à la représentation nationale un texte qui va contribuer, sans aucun doute, à élever la qualité architecturale et à relancer la commande publique en France. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.** Si vous me le permettez, monsieur le président, je souhaite répondre en quelques mots aux intervenants, comme le veut la coutume et la courtoisie. De plus, cela s'inscrit dans la logique du débat parlementaire lui-même.

Je remercie M. Bouquet de l'adhésion qu'il a apportée sur le fond du projet. Comme lui, je regrette qu'un accord n'ait pas pu être conclu entre les professions concernées. On leur avait donné cette chance ; elles ne l'ont pas saisie. Dès lors, ou bien nous restions dans le vide juridique, ou bien l'on en sortait, et il n'y avait pratiquement pas d'autre moyen d'en sortir que celui qui vous est proposé.

J'ajoute que le Gouvernement n'utilisera pas la méthode de l'arbitraire, puisque nous avons pratiquement abouti à un consensus sur ces deux problèmes de l'étendue de la mission des maîtres d'œuvre et de la rémunération.

Ce qui m'a le plus frappé dans l'intervention de M. Le Meur, c'est son opposition au fait que l'on extraie de la liste des établissements publics qui entrent dans le champ d'application du texte les sociétés anonymes H.L.M., dans la mesure où elles construisent pour l'accèsion sociale à la propriété, alors que, dans la séance du 21 mai 1985 au Sénat, son collègue M. Bernard-Michel Hugo, maire de Trappes, déclarait - cela figure à la page 59 du compte rendu des débats du Sénat : « En effet, en l'état actuel du projet de loi, les logements en accèsion à la propriété financés par les crédits P.A.P. - prêts d'accèsion à la propriété - les H.L.M. et les S.E.M. sont concurrencés par les constructeurs privés qui, eux, ne seraient pas soumis aux contraintes imposées aux maîtres d'ouvrage publics du logement social. C'est pour empêcher ce déséquilibre que nous avons déposé cet amendement n° 55. »

Or son contenu est parfaitement conforme à la position que j'ai soutenue tout à l'heure. Et je ne vois pas pourquoi ce qui était vrai en 1985 ne le serait plus en 1988, la référence étant imparable et la situation n'ayant pas été modifiée.

J'indique à M. Jégou que l'essentiel de ma politique ne consiste pas à s'inscrire dans la ligne de mon prédécesseur.

**Plusieurs députés des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.** C'est dommage !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.** Il reste que, sur tel ou tel point, je peux la trouver bonne, et je ne suis pas de ceux qui, du seul fait qu'elle n'émanerait pas de moi, refuseraient une certaine continuité.

Vous me permettez de vous faire remarquer que le réaménagement des prêts à l'ensemble des organismes d'H.L.M., le règlement des sinistrés des P.A.P., le bouclage du R.M.I. aux 60 000 personnes qui habitent le secteur privé, ce sont, que je sache, des mesures nouvelles qui ne s'inspirent pas de la politique de mon prédécesseur.

**M. Francis Delettre.** Evidemment !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.** Au demeurant, la loi à laquelle il est fait référence aujourd'hui et dont on vous demande d'aménager un seul article qui faisait problème, date de 1985 et, que je sache, vous ne faisiez pas, à ce moment-là, partie de la majorité.

Ce n'est pas pour croiser le fer que j'ai tenu ces propos, mais lorsque vous voulez absolument m'inscrire, peut-être pour me condamner aux yeux de certains, dans un encadrement politique que je refuse, je me permets d'apporter les précisions que je croyais opportunes et nécessaires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi, dans le texte du Sénat, est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

#### Article unique

**M. le président.** « Article unique. - La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée est ainsi modifiée :

« I A. - Au troisième alinéa (2°) de l'article 1<sup>er</sup>, les mots : « les établissements publics régionaux » sont supprimés.

« I B. - Au cinquième alinéa (4°) de l'article 1<sup>er</sup>, les mots : « pour les logements aidés par l'Etat réalisés » sont remplacés par les mots : « pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés ».

« I. - Le premier alinéa de l'article 10 est ainsi rédigé :

« Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en distinguant selon qu'il s'agit d'opérations de construction neuve ou d'opérations de réutilisation et de réhabilitation et, le cas échéant, selon les catégories d'ouvrages et les maîtres d'ouvrages : ».

« II. - Les quatrième (3°) et cinquième (4°) alinéas de l'article 10 sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« 3° Les conditions selon lesquelles les parties déterminent la rémunération prévue à l'article 9 et précisent les conséquences de la méconnaissance par le maître d'œuvre des engagements souscrits sur un coût prévisionnel des travaux. »

« III. - L'article 11 est ainsi rédigé :

« Art. 11. - Les décrets prévus à l'article 10 fixent également :

« a) les modalités d'organisation des concours d'architecture et d'ingénierie qui ne sont pas régis par les dispositions du code des marchés publics ;

« b) les conditions d'indemnisation de tout concurrent ayant remis une proposition conforme au règlement d'un concours d'architecture et d'ingénierie. »

« IV. - Les articles 12 à 16 sont abrogés.

« V. - Au paragraphe II de l'article 18, les mots : « articles 7 et 10 à 16 inclus » sont remplacés par les mots : « articles 7, 8, 10 et 11 ».

« VI. - Au paragraphe II de l'article 21, les mots : « aux articles 14 et 15 » sont remplacés par les mots : « aux articles 10 et 11 ».

M. Malandain, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Supprimer le paragraphe I B de l'article unique. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** J'ai noté avec beaucoup de plaisir que, en 1988, se fait enfin l'unanimité sur le travail que j'avais proposé à cette assemblée en 1985, comme quoi la gestion du temps peut être utile en politique.

Vous avez, monsieur le ministre d'Etat, insisté dans votre intervention sur un point que je n'avais pas souligné : la rémunération des concours d'architectes qui était prévue au 4° de l'article 10 de la loi de 1985. Je crois que la façon dont cela est géré dans le décret préparé par M. Millier est tout à fait élégante, surtout quant on précise que le concours est rémunéré s'il répond bien au programme proposé, s'il ne s'agit pas d'un dossier fictif, simplement destiné à signifier que l'on est présent.

L'amendement que je présente tend à annuler la position du Sénat qui exclut de l'application de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, les sociétés d'économie mixte et les sociétés anonymes d'H.L.M., lorsqu'elles construisent des logements aidés par l'Etat et destinés à la vente. Cet amendement a une histoire. En 1985, bien que les positions aient été alors partiellement différentes, nous avons déjà eu ce débat, et nous nous étions opposés à cette mesure en raison de quelques principes que je vais rappeler. Je précise d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, que ce n'est pas le point essentiel de notre débat. Et je suis sûr que nous arriverons à nous mettre d'accord, d'autant que nous sommes en train d'y parvenir sur des problèmes ô combien plus complexes, contrairement à ce que prétendent certains articles que j'ai pu lire ce matin. En fait, entre la majorité et le Gouvernement, le dialogue se passe très bien, même quand c'est difficile.

En présentant la loi de 1985, j'avais indiqué que le champ d'application est fondé sur la fonction de service public que l'on remplit à travers la maîtrise d'ouvrage. Ce n'est pas en raison des ouvrages réalisés, mais de la fonction qui est remplie, que nous avons défini les différentes collectivités, établissements publics et organismes soumis à la loi.

Je considère qu'à partir du moment où elles assurent un service public et qu'elles utilisent de l'argent de l'Etat, quel que soit l'objet des ouvrages qu'elles construisent, les S.E.M. et les sociétés anonymes d'H.L.M. restent dans le champ de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1985.

Deuxième argument : même lorsqu'elles font fonction de promoteur, c'est-à-dire lorsqu'elles construisent des logements destinés à être vendus, on ne peut pas considérer les S.E.M. dans lesquelles la majorité est détenue par des collectivités locales, d'une part, et les sociétés anonymes d'H.L.M., d'autre part, comme des promoteurs de droit privé ordinaires. Et j'en trouve la preuve dans le budget de l'Etat où les dérogations, les exonérations fiscales concernant les organismes d'habitations à loyer modéré ont coûté, en 1987, 910 millions concernant la T.V.A. et l'impôt sur les sociétés.

On ne peut donc pas à la fois demander un statut dérogatoire vis-à-vis des financements et de la fiscalité et un statut dérogatoire lorsqu'il s'agit d'une apparence de concurrence.

Troisième argument : est-ce qu'il est certain que l'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique constitue une charge supplémentaire d'un montant égal à celui qu'avancent les sociétés anonymes d'H.L.M., à savoir de 10 000 à 15 000 francs par logement, ce qui est tout de même un peu étonnant ?

Je pose par exemple deux questions. Quel est le promoteur privé ou public qui n'établit pas un programme lorsqu'il va réaliser plusieurs pavillons ? Tous font un programme ! Ils n'arrivent pas un jour, sur un terrain, en disant : « Tiens, je vais faire une maison là, et après je verrai bien la suite. » Quel est le promoteur qui ne fait pas des études de V.R.D. et au moins un plan masse avant de commencer son travail ? Et qui ne vérifie pas avant que l'affaire est fiable aussi sur le plan économique ?

L'application de la loi de 1985 n'entraîne donc pas une charge financière. Dans le texte préparé par M. Millier, à l'article 7, 2<sup>o</sup>, on trouve la consultation sur avant-projet architectural. Je vois là l'occasion de faire établir ce qu'on appelle dans le jargon des professionnels le plan masse et de prévoir les dispositions architecturales, les places de stationnement, V.R.D., espaces verts, etc. Ce 2<sup>o</sup> de l'article 7 prévoit qu'on peut directement consulter soit les fabricants d'éléments industrialisés soit les fabricants de modèles.

Autrement dit, en application de ce texte, les S.E.M. comme les sociétés anonymes d'H.L.M. se trouvent mises exactement dans les mêmes conditions qu'un organisme promoteur de droit privé.

Enfin, à partir du moment où il n'y a pas de barème, il y a bien négociation contractuelle du montant des honoraires. Sur ce plan, les sociétés anonymes d'H.L.M. et les S.E.M. se trouvent donc aussi en situation de concurrence et au même niveau que les promoteurs de droit privé.

L'amendement n<sup>o</sup> 1 a été approuvé par la commission de la production et des échanges à l'unanimité moins une voix à la suite d'un exposé identique à celui que je viens de faire. Je préférerais qu'on maintienne le champ d'application de la loi en l'état, mais je répète, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, que ce n'est pas là l'essentiel. L'essentiel, c'est que la loi puisse être appliquée grâce à la publication des décrets d'application qui ont été préparés.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement.** Beaucoup des arguments de M. Malandain sont fondés et pertinents. On pourrait cependant peut-être lui rétorquer que la dérogation fiscale dont bénéficient les sociétés H.L.M. est à peu près équivalente à l'exonération de l'impôt sur les sociétés. Par conséquent, cela les place dans ce domaine pratiquement sur un pied d'égalité.

De plus, ces S.E.M. ou ces sociétés anonymes m'ont fait remarquer que, souvent, elles réalisent dans les zones rurales de tout petits projets, de quatre, cinq ou six pavillons. Et leur imposer pour d'aussi petits ensembles de passer par une procédure assez compliquée est relativement contraignant.

Mais j'ajoute que j'ai beaucoup d'humilité en abordant ce problème, parce que je ne suis pas l'auteur de cet amendement adopté au Sénat. Il émanait du rapporteur de la commission sénatoriale, M. Laucourmet, qui est un de vos collègues et de vos amis, sénateur de la Haute-Vienne, et le Gouvernement l'a accepté. Le Gouvernement se trouve donc aujourd'hui devant la situation suivante : sur le fond, il ne combat pas de front votre thèse. Mais si l'amendement est adopté, le texte ne sera pas voté en termes identiques par les deux assemblées, ce qui nécessitera une navette parlementaire. Il faudra que le texte repasse devant la Haute Assemblée et revienne devant la vôtre. Or nous sommes déjà presque à la fin du mois de novembre, et il y a encore beaucoup de travail législatif devant nous d'ici aux fêtes de fin d'année. J'ai donc peur que la navette ne nous oblige à renvoyer l'examen de ce texte au printemps. C'est pour cette raison pratique, sachant encore une fois à quel point la profession attend le vote du Parlement, que je me permets de vous demander sinon de retirer l'amendement, tout au moins d'adopter une position d'abstention et de ne pas vous opposer au vote du texte par l'Assemblée nationale.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** Je ne peux pas le retirer, car il a été voté par la commission.

**M. le président.** La parole est à M. Léonce Deprez.

**M. Léonce Deprez.** Monsieur le ministre d'Etat, il est paradoxal que j'intervienne pour soutenir la position que vous avez défendue en ce qui concerne l'amendement adopté par le Sénat et auquel s'oppose M. le rapporteur de la commission de la production et des échanges.

La commission de la production et des échanges s'est réunie pour discuter de ce projet. Je n'ai pu malheureusement participer à cette réunion. Si j'avais pu le faire, j'aurais incité mes collègues du groupe U.D.F., comme d'ailleurs mes amis du groupe U.D.C., à retenir l'amendement présenté par le Sénat.

Le Sénat est intervenu en fonction de l'expérience vécue sur le terrain par un grand nombre d'élus locaux. Il est certain que les S.E.M. et les offices H.L.M. peuvent réaliser des programmes d'accession à la propriété, même sans viser un bénéfice, alors qu'il n'en est pas de même, évidemment, pour les sociétés privées.

Par ailleurs, il est certain que nous arrivons maintenant à un stade d'économie concurrentielle, qu'il faut respecter. J'ai d'ailleurs entendu M. Malandain en reconnaître l'intérêt et les bienfaits.

Surtout, deux arguments majeurs m'incitent à demander à l'Assemblée d'accepter l'amendement du Sénat, et donc de ne pas retenir celui de M. Malandain.

Le premier argument, c'est la situation dramatique que le bâtiment a connue ces dernières années. Force est de constater que l'on est sorti de cette situation. A ce sujet, monsieur le ministre d'Etat, la ligue de votre prédécesseur, que vous avez suivie, méritait d'être maintenue, et nous ne pouvons que vous encourager à demeurer sur cette ligne. L'alternance, qui est une règle de la démocratie, n'empêche pas une continuité dans différentes actions ayant pour but, par exemple, l'aménagement du territoire et le développement de la construction.

Le bâtiment connaît aujourd'hui une progression qu'il faut à tout prix maintenir car le chômage, dans tous nos départements, est venu en bonne partie de la chute des entreprises de ce secteur. Il ne faut donc rien faire qui risque de provoquer un retour en arrière, rien faire qui risque d'entraîner un certain ralentissement de l'activité du bâtiment.

Le second argument tient à la nécessité d'opérer au plus vite la clarification des rapports entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'ouvrage privée. Gagnons du temps en évitant la navette qu'évoquait à l'instant M. le ministre d'Etat.

Pour cet ensemble de raisons d'intérêt supérieur, je suggère à M. Malandain de retirer son amendement. Cela permettrait un vote consensuel qui marquerait très utilement la clôture de ce débat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Monsieur Malandain, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Guy Malandain, rapporteur.** Cet amendement a été adopté par la commission de la production et des échanges. Je rassure d'ailleurs M. Deprez : le seul qui s'y soit opposé est le représentant de son groupe, ce qui donne l'image d'une cohérence interne qui nous étonne beaucoup de la part de l'U.D.F., car elle n'est pas coutumière du fait.

**M. Jean-Jacques Jegou.** Ne soyez pas agressif !

**M. Guy Malandain, rapporteur.** On peut se retrouver sur un texte comme celui-là, bien que j'aie entendu à propos de l'amendement des arguments pour et contre qui, si on les reprenait un par un, apparaîtraient à l'analyse très originaux puisque avec le pour on a justifié le contre, et vice-versa.

Cela dit, je ne peux pas retirer l'amendement. L'Assemblée votera ce qu'elle voudra.

**M. le président.** Vous pouvez le retirer.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** Non, puisque c'est celui de la commission.

**M. le président.** Vous en avez la possibilité si vous le voulez.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** La commission a voté pour. Je le maintiens.



**M. le président.** Mon cher collègue, si vous le souhaitez, vous pourriez le retirer.

**M. Guy Malandain, rapporteur.** Je le maintiens, et l'Assemblée va se prononcer.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.  
(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?  
Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.  
(L'article unique du projet de loi est adopté.)

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue pour quelques instants.  
(La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures dix.)

**M. le président.** La séance est reprise.

3

## PROCÉDURES DE VOTE ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX

### Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux (nos 318, 361).

La parole est à M. Michel Sapin, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Monsieur le président, mes chers collègues, le projet de loi que nous présente M. le ministre de l'intérieur, modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux, a plusieurs caractéristiques. Il en comporte notamment une sur laquelle j'aimerais insister au début de mon intervention.

Ce projet, lorsque vous l'avez déposé, monsieur le ministre, a été unanimement bien accueilli. Il a été unanimement adopté par la commission des lois, unanimement enrichi d'amendements en commission, amendements qui renforcent la lutte contre la fraude électorale. Je souhaite - et, je pense, l'ensemble de la commission des lois avec moi -, qu'il soit unanimement adopté par notre assemblée. Sur ce sujet tout particulièrement, sur la sincérité du scrutin, il n'est pas possible, passez-moi l'expression, de « mégoter » son soutien à votre texte.

Ce texte comporte trois grands volets.

Le premier volet, technique, répond à certaines situations absurdes entraînées par l'application de dispositions inadéquates du code des communes, en particulier en cas de démission d'une partie du conseil municipal ou de rectification par le tribunal administratif ou par le Conseil d'Etat du résultat d'une élection. Ce sont des dispositions techniques pour l'analyse desquelles je vous renvoie à mon rapport écrit.

Les deux autres volets visent, eux, à renforcer la sincérité du scrutin. Ce sont, bien entendu, ces deux volets qui retiendront particulièrement notre attention. L'un restreint les facilités de vote par procuration, l'autre tend à lutter contre l'une des techniques les plus classiques de fraude électorale.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'article 3 de notre Constitution, vous le savez, dispose, et c'est certainement l'un des articles fondamentaux, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret ».

**M. Pierre Mauger.** Il ne faut pas limiter le nombre des votants !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Le suffrage universel, égal et secret est l'une des plus grandes conquêtes de la démocratie lorsqu'on regarde l'évolution de

l'histoire. C'est l'un des piliers de la démocratie. C'est l'aune à laquelle on peut juger du caractère démocratique d'un régime, d'un pays, d'un gouvernement.

**M. Francis Delattre et M. Jean-Jacques Jegou.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Le respect du suffrage universel, égal et secret, c'est en fait le respect de la démocratie.

Toute atteinte à ce suffrage...

**M. Francis Delette.** Dieu sait s'il y en a eu !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** ... aussi numériquement, aussi géographiquement limitée soit-elle, est une atteinte à la démocratie...

**M. Pierre Mauger.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** ... et cela, chacun en conviendra, ne peut pas être toléré. (Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

La lutte contre la fraude électorale ne saurait donc être l'apanage d'un parti. Elle est une exigence de la démocratie qui s'impose à tous.

**M. Jean Le Garrec.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** La lutte contre la fraude, ce n'est pas montrer tel ou tel du doigt. Lutter contre la fraude électorale, c'est protéger tout le monde contre tout le monde. C'est protéger la démocratie, tout simplement.

**M. Jean Le Garrec.** C'est une formule romaine !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Dans son volet relatif au vote par procuration, le projet de loi propose d'abroger, à compter du 1<sup>er</sup> mars 1990, le paragraphe III de l'article L. 71 du code électoral qui permet aux électeurs ayant leur résidence et exerçant leur activité professionnelle hors du département où se trouve leur commune d'inscription de voter par procuration.

On doit rappeler que cette disposition a été introduite dans le code électoral, sur une initiative parlementaire, par la loi du 31 décembre 1975 qui a supprimé le vote par correspondance, alors même que dans ce cas précis le vote par correspondance n'était pas autorisé.

Les auteurs de l'amendement invoquaient « une réalité sociologique » propre à la Corse et soulignaient que « l'élection est un peu un élément de l'identité insulaire ».

Cette disposition qui, dès son origine, tendait donc à être considérée comme plus spécifiquement relative au vote corse, généralise ainsi le vote par procuration, et n'est pas, à la lumière de l'expérience, sans inconvénients.

La proportion qu'atteint le vote par procuration est, en Corse en particulier, excessive. Dans certaines communes, lors de scrutins récents, plus de 50 p. 100 des votes émis l'ont été par procuration. A la limite, on pourrait atteindre cette situation étrange où un tiers seulement des électeurs se déplaceraient, et où pourtant 100 p. 100 des électeurs se seraient exprimés !

**M. Pierre Mauger.** Il n'y a aucun mal à cela !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Cette situation est d'autant plus choquante que, par hypothèse, les électeurs inscrits qui résident hors de la commune n'y viennent qu'exceptionnellement, puisqu'ils sont obligés de recourir au vote par procuration. Il n'est guère satisfaisant que des personnes qui ne séjournent dans la commune que de manière très occasionnelle disposent en fait de la possibilité de déterminer la majorité municipale.

On sait par ailleurs que cette disposition est de celles qui favorisent le plus les doubles inscriptions ; compte tenu du caractère parfois incertain de l'établissement des listes électorales - j'aurai l'occasion d'en reparler - avec, dans certains cas, la complicité d'élus, certains électeurs votent à la fois dans leur commune d'origine et dans leur commune de résidence. La proposition du Gouvernement est donc une proposition de moralisation utile, nécessaire, indispensable même.

Compte tenu du délai d'adoption du projet de loi, la période de révision des listes électorales pour 1988 sera pratiquement close, puisque les demandes d'inscription des élec-

teurs doivent être déposées au plus tard le dernier jour ouvrable du mois de décembre. Il est donc nécessaire que les électeurs concernés par la modification que veut introduire M. le ministre disposent d'un délai suffisant pour demander, s'ils le désirent, une nouvelle inscription dans une commune où ils pourront effectivement voter. C'est la raison pour laquelle ces nouvelles dispositions ne prendront effet qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 1990.

L'article 4 du projet de loi tend également à limiter l'usage du vote par procuracion en modifiant l'article L. 73 du code électoral. Celui-ci, dans sa rédaction actuelle, autorise chaque mandataire à disposer de deux procuracions. Désormais, si vous adoptez la disposition proposée par le Gouvernement, le mandataire sera toujours susceptible de disposer de deux procuracions, mais une seule d'entre elles pourra être établie en France. La limitation proposée ne doit, en effet, pas concerner les Français établis hors de France. Ceux-ci n'ont souvent que peu de liens avec leur commune d'origine et pourraient rencontrer des difficultés à trouver un nouveau mandataire. Leur situation est à cet égard tout à fait différente de celle des électeurs vivant en France, qui votent par procuracion.

Voilà donc, mes chers collègues, pour ce qui concerne le vote par procuracion.

Sur le troisième volet, la lutte contre la fraude électorale proprement dite, j'entrerai un peu plus dans le détail, non pas qu'il s'agisse pour moi de signer ou de cosigner une sorte de *vademecum* du « parfait petit fraudeur électoral », mais parce que, pour bien apprécier la volonté du Gouvernement et la disposition qu'il nous propose, tout comme la volonté de la commission et ses propres suggestions, il faut bien comprendre les mécanismes de la fraude.

La fraude électorale est, en fait, une chaîne qui comprend plusieurs maillons : le premier, c'est l'élaboration de la liste électorale, et parfois des listes de candidats, le deuxième, le déroulement du scrutin proprement dit, et le troisième, le dépouillement du vote et sa proclamation.

**M. Pierre Rieuger.** Quel est le plus faible ?

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Avant, pendant, après : il nous faut nous attaquer à chacune de ces étapes.

Le Gouvernement nous propose de nous attaquer à un seul de ces maillons, le déroulement du scrutin, en luttant contre ce que l'on a coutume d'appeler le bourrage d'urne, et ce par un mécanisme que je vais vous décrire.

La liste d'émargement constitue un moyen de vérification qui permet d'établir, normalement de manière sûre, le nombre des votants. Le nombre des signatures qui y figure est, à l'issue du scrutin - opération que chacun connaît - confronté avec le nombre des bulletins de vote déposés dans l'urne.

L'article L. 62 du code électoral dispose que, lors du dépouillement, l'urne électorale est ouverte, le nombre des enveloppes vérifié. Il précise que, si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal, ce qui peut avoir des conséquences si un contentieux est noué à l'occasion de la proclamation des résultats.

Les auteurs de fraude électorale, lorsqu'ils décident de procéder par la technique dite du bourrage de l'urne, c'est-à-dire par l'adjonction de bulletins dans l'urne, s'efforcent - on voit bien pourquoi - de maquiller la liste électorale en y faisant figurer un nombre de signatures supplémentaires correspondant le plus exactement possible au nombre de bulletins qu'ils ont ajoutés dans l'urne.

Cette opération est relativement aisée lorsque l'un des assesseurs est complice de la fraude. Il est assez facile, en effet, à un assesseur, en même temps qu'il paraphe lui-même - ce sont les dispositions actuelles - la feuille d'émargement quand un électeur vient voter, de parapher également la liste en face du nom d'un autre électeur.

Les dispositions des deux premiers articles du projet de loi ont donc précisément pour objet - et c'est bien - de rendre ces techniques de fraude nettement plus malaisées, sinon impossibles.

L'article 1<sup>er</sup> introduit dans le code électoral un nouvel article L. 62-1, qui reprend les dispositions de l'article R. 53, donnant ainsi valeur législative à l'existence même de la liste d'émargement et dispose, contrairement à ce que prévoit actuellement l'article R. 61, que le vote de chaque électeur est

constaté par sa propre signature apposée à l'encre en face de son nom, et non plus par celle d'un assesseur. Cette mesure devrait permettre, d'éviter, à l'avenir, les manoeuvres que j'ai évoquées.

**M. Jean-Jacques Jegou.** Cela ne va pas être triste ! Il faudra faire la queue pour voter !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je préfère, monsieur, que le scrutin se déroule plus lentement, mais plus sincèrement. Et je pense que vous aussi !

L'article 2 complète l'article L. 64, qui, dans sa rédaction actuelle, permet à un électeur atteint d'infirmité qui se trouve dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne, de se faire assister par un électeur de son choix.

Dans le même esprit, il prévoit que l'électeur qui se trouverait dans l'impossibilité de signer la liste d'émargement pourrait également se faire assister par un électeur de son choix, lequel devrait alors faire suivre sa signature de la mention : "l'électeur ne peut signer lui-même."

Cette disposition, dérogoire au principe de la signature de la liste d'émargement par chaque électeur, est destinée à faciliter le vote des personnes atteintes d'infirmité. Elle garantit le libre exercice du droit de suffrage tout en maintenant la sécurité que représente la signature de la feuille d'émargement par un tiers et non par l'assesseur.

Par sa proposition, le Gouvernement s'attaque donc à l'un des éléments fondamentaux qui permettent aujourd'hui la fraude électorale. Mais est-ce suffisant ? La commission des lois a répondu par la négative. Elle a considéré unanimement qu'il fallait aller plus loin dans un certain nombre de domaines et en particulier dans les étapes que j'ai décrites et qui n'étaient pas concernées par le projet de loi.

S'agissant du déroulement du scrutin, la commission a voulu que d'autres obstacles matériels soient opposés au bourrage d'urne, notamment par le vote sous enveloppes de couleur différente à chaque élection et par l'utilisation d'une urne transparente, et cela en attendant le seul mécanisme qui peut permettre d'éviter, par les manipulations de papier, un certain nombre de fraudes, je veux parler de la mise en place d'urnes électroniques dans la plupart des grandes communes.

La commission a souhaité que l'on s'oriente vers la mise en place de telles urnes et elle aimerait connaître la volonté du Gouvernement dans ce domaine.

La commission a voulu également renforcer les dispositions législatives qui permettent de vérifier l'identité du votant par l'énumération des documents autorisés pour faire la preuve de son identité.

S'agissant maintenant de l'étape suivante, celle du dépouillement, la commission a adopté deux dispositions essentielles.

D'une part, elle tient à ce que, à la clôture du scrutin, le dénombrement des émargements soit effectué en premier et qu'ensuite seulement intervienne le dénombrement des enveloppes. Cette volonté correspond à l'interprétation juridique donnée du texte actuellement en vigueur, mais la rédaction de ce texte n'est pas aussi claire. Et, trop souvent, dans certains bureaux de vote, cette absence de clarté est utilisée pour permettre un dénombrement simultané des émargements et des enveloppes. En aucun cas, ces deux opérations ne pourront être simultanées.

**M. Jean-Jacques Jegou et M. Roland Nungesser.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Elles devront être successives. En effet, lorsque ces deux opérations étaient simultanées, elles permettaient, chacun le sait, la dispersion de l'attention des uns et des autres et la multiplication des occasions d'incidents.

D'autre part, la commission a voulu lutter contre une autre méthode de fraude, malheureusement utilisée lors du dépouillement, celle que l'on appelle la substitution des enveloppes de cent. Ainsi que vous le savez, la pratique veut que, lors du dépouillement sur le bureau du président du bureau de vote, on procède au dénombrement des enveloppes par constitution de paquets de dix, que l'on regroupe par enveloppes de cent avant de les transmettre aux tables de dépouillement.

Or, parfois, entre le dénombrement sur la table du bureau du président et l'ouverture sur la table de dépouillement, il arrive qu'une enveloppe soit substituée à l'enveloppe véritable.

**M. Roland Nungesser.** Une enveloppe d'une centaine !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Une enveloppe de cent bulletins, en effet !

**M. Jean-Pierre Michel.** M. Nungesser prend des leçons !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** C'est contre cette pratique répandue de fraude que la commission entend lutter en vous proposant l'amendement suivant : « Les enveloppes contenant les bulletins sont regroupées par paquets de cent. Ces paquets sont introduits dans des enveloppes spécialement réservées à cet effet. Dès l'introduction d'un paquet de cent bulletins, l'enveloppe est cachetée et y sont apposées les signatures du président du bureau de vote et d'au moins deux assesseurs représentant, sauf liste ou candidat unique, des listes ou des candidats différents. »

**M. Roland Nungesser.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Telles sont donc les dispositions adoptées par la commission pour lutter contre la fraude lors du dépouillement.

S'agissant du déroulement du scrutin comme du dépouillement, la commission des lois manifeste une très ferme volonté de voir renforcer les peines encourues par les fraudeurs.

**M. Francis Delettre et M. Jean-Jacques Jégou.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** C'est pourquoi elle vous propose de définir des délits nouveaux, d'augmenter en les multipliant par plus de trois les peines d'amendes prévues par le code électoral, de créer une peine automatique de privation de droits civiques...

**M. Jean-Jacques Jégou.** Bravo !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** ...pendant deux ans au moins et dix ans au plus, enfin d'autoriser le tribunal à ordonner la publication de sa décision par les voies et les moyens qu'il jugera les plus appropriés.

La commission demande également que le nombre des commissions de contrôle chargées de surveiller les opérations de vote et leur régularité soit nettement augmenté. Elle a souhaité que chaque commune de plus de 30 000 habitants - nous avons eu un débat en commission sur la limite, et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point en séance publique - se voie automatiquement dotée d'une commission de contrôle.

Reste enfin, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le troisième chaînon de la fraude, celui qui, en fait, vient en premier, puisqu'il précède l'ouverture du scrutin, et qui touche à la composition des listes électorales et des listes de candidats.

S'agissant de ce dernier point, les listes de candidats, il faut en finir - et la commission vous fait des propositions en ce sens - avec des listes composées de candidats manifestement inéligibles. Aujourd'hui, il existe peu de sanctions contre cette pratique, car il est difficile de vérifier l'éligibilité de l'ensemble des candidats. Et l'on voit des listes qualifiées de petites, parce qu'elles n'ont aucune chance de voir l'un de ses candidats élus, présentes au premier tour du scrutin et, parce qu'elles grappillent 1 p. 100, 2 p. 100 ou 3 p. 100, aboutir à fausser la sincérité de l'expression des électeurs puisque ceux qui se présentaient à leur suffrage sont, pour la plupart d'entre eux, inéligibles. C'est pourquoi la commission vous propose de donner aux préfets les moyens matériels de vérifier la régularité et l'éligibilité des candidats et de s'opposer à l'enregistrement d'une liste dans l'attente, bien entendu, de la décision du tribunal administratif, qui devra se prononcer dans les trois jours.

S'agissant enfin - et c'est le dernier point de mon intervention - de l'établissement de la liste électorale, la vérité m'oblige à dire que de très nombreuses irrégularités existent aujourd'hui, qui ne sont d'ailleurs pas forcément volontaires : doubles inscriptions, inscriptions de personnes décédées, inscriptions de personnes n'habitant plus ou n'ayant même jamais habité dans la commune où elles votent. Les méthodes de révision de ces listes, parfois les méthodes pratiques de vérification de ces listes, sont un enjeu dans la sincérité du scrutin. Et pourtant, aujourd'hui, il existe des moyens de vérification : il existe des commissions administratives, composées de représentants du préfet, de représentants du tri-

bunal de grande instance, de représentants du maire ; il existe la possibilité pour le préfet de saisir le juge afin que soit radié tel ou tel électeur qui n'a pas à figurer sur les listes. Hélas ! ces moyens paraissent peu efficaces.

Nous nous sommes interrogés - et nous aurons ce débat en séance - pour savoir s'il pouvait exister des moyens législatifs d'en finir avec ces inscriptions irrégulières.

La conviction de la commission, en tout cas celle de son rapporteur, c'est que les moyens sont d'ordre administratif et gouvernemental. Et j'aimerais savoir, monsieur le ministre, quelles sont, dans ce domaine de la vérification des listes électorales, vos intentions, en particulier au cours des mois qui viennent, avant l'échéance électorale de mars prochain.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** J'en ai terminé sur le dispositif proposé par le Gouvernement et renforcé par la commission.

Ce dispositif permettra, j'en suis sûr, une lutte plus efficace, si ce n'est totalement efficace contre la fraude électorale.

La commission des lois, unanime, vous demande, mes chers collègues, de les adopter.

En votant pour ces dispositions, vous manifesterez votre volonté de protéger la démocratie contre des atteintes qui, si elles ne mettent pas en cause - et c'est heureux - notre démocratie dans sa globalité, la mettent parfois en cause localement. En votant pour, vous agirez à votre niveau - celui du législateur - mais vous inciterez chaque citoyen à jouer pleinement son rôle.

C'est aussi un élément décisif. Chaque électeur doit se sentir concerné, non pas seulement pour se déplacer et aller voter, mais aussi pour vérifier que, après son vote, la sincérité de son vote et de ceux qui se sont exprimés avec lui est respectée. C'est, me semble-t-il, une des formes les plus élaborées du civisme que d'être concerné non seulement par son vote individuel, mais aussi par le résultat collectif de ce vote.

**M. Roland Nungesser et M. Jean-Jacques Jégou.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** C'est à cela, mesdames, messieurs, que la commission des lois, unanime, vous appelle. Et c'est à cela, au-delà de notre assemblée, que j'appelle l'ensemble des citoyens de notre pays ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais tout d'abord remercier le président de la commission des lois...

**M. Pierre Mauger.** Tiens, M. Joxe sourit !

**M. le ministre de l'intérieur.** Si cela vous dérange que je sourie, je vais m'arrêter immédiatement, et pour longtemps !

**M. Pierre Mazeaud.** C'était un compliment, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je voudrais, disais-je, remercier le président de la commission des lois d'avoir bien voulu être le rapporteur de ce projet de loi, qui, quoique d'un contenu modeste, est quelque peu complexe puisqu'il porte à la fois sur les procédures de vote et sur le fonctionnement des conseils municipaux, pour lesquels je propose un certain nombre de modifications législatives qui nous éviteront de nous trouver confrontés à des situations quasiment inextricables. Mais je ne m'attarderai pas sur ce sujet, l'essentiel du projet de loi concernant les procédures de vote.

Votre commission a procédé à un examen sérieux du projet de loi puisque le rapport dont j'ai eu connaissance fait état de vingt-cinq amendements - auxquels se sont ajoutés par la suite plusieurs dizaines d'autres. Nous allons donc avoir une discussion point par point.

Même si je n'ai pas grand-chose à ajouter aux considérations générales et aux observations précises faites par le rapporteur, je donnerai un certain nombre d'indications.

D'abord en ce qui concerne l'organisation des opérations électorales, en particulier les trois questions qui ont été déjà abordées : faut-il modifier la composition des commissions administratives ? Faut-il réviser les critères d'inscription ? Comment faire pour éviter les inscriptions abusives ?

Faut-il modifier la composition des commissions administratives, qui, pour chaque bureau de vote, doivent comprendre le maire ou son représentant, le délégué de l'administration qui est nommé par le préfet et le représentant du juge d'instance ? Dans de nombreuses petites communes, c'est en fait le maire qui suggère les noms de leurs représentants au préfet et au juge. Et cela conduit, dans un certain nombre de cas, heureusement rares, à des abus. C'est la raison pour laquelle, indépendamment des dispositions législatives, il est nécessaire - j'ai été amené à le faire récemment - de veiller à ce que le pluralisme soit systématiquement recherché. Pour cela, les instructions que l'on peut donner aux préfets - et à eux seuls puisque, naturellement, le représentant du juge d'instance ne peut pas faire l'objet d'une intervention administrative - sont systématiquement mises en place.

Faut-il, ensuite, modifier les conditions d'inscription ? Le critère le plus simple, sans doute le moins discutable, et qui est en usage dans les pays anglo-saxons, c'est celui du domicile, et du seul domicile, avec évidemment les difficultés d'application qui peuvent exister pour un certain nombre de gens, surtout dans certaines professions, sur la notion de domicile. Mais, en France, depuis toujours, ce n'est pas le seul critère du domicile qui est retenu. De nombreux Français, en particulier à la suite de l'exode rural et du développement du goût pour les résidences secondaires, sont attachés à une autre commune, où ils ne résident pas en permanence et qui est soit la commune d'origine de leur famille, soit une commune où ils possèdent une résidence secondaire. D'où les possibilités multiples ouvertes par le code électoral. Je pose le problème parce que, s'il n'est pas proposé de revenir sur ces dispositions, il faut quand même savoir que les solutions qui existent en France aujourd'hui - qui sont d'ailleurs parfois contestées - ne sont pas celles qui sont retenues dans tous les pays démocratiques.

Dans le cadre de cette législation, que je ne propose pas aujourd'hui de changer, comment éviter les inscriptions abusives ? Je crois qu'on ne doit pas mettre fin au principe de la permanence des listes électorales. Il est aujourd'hui facile de se faire inscrire et difficile d'être radié. Je note au passage qu'il n'y a pas en France d'inscription d'office comme dans certains pays. Le principe a été proposé, mais son application soulèverait aussi de nombreux et difficiles problèmes. Il est en revanche difficile d'être radié, si ce n'est pour décès, pour condamnation ou, naturellement, pour inscription dans une autre commune. Cela est lié au principe de la permanence des listes, qui suppose que, pour obtenir une radiation, il faille prouver que celui qui est inscrit ne devrait pas l'être. J'évoque cela parce qu'il y a périodiquement des contentieux, qui sont souvent réglés dans des conditions difficiles, un citoyen découvrant tardivement qu'il n'est pas inscrit là où il devrait l'être.

Pour remédier à ce problème, on peut chercher à enlever leur attrait aux inscriptions abusives.

Vous avez dit, monsieur le rapporteur, que la chasse aux doubles inscriptions ne serait plus un problème dans quelques années, lorsque l'informatisation générale aura permis de « croiser » toutes les listes électorales sur tout le territoire. Nous n'en sommes pas encore là, mais, pour des raisons que vous connaissez, j'ai été conduit à faire faire ce travail dans les deux départements de la région de Corse. Une première recherche, qui a été effectuée en quelques semaines, vient de mettre en lumière 2 000 cas litigieux sur un électoral de 200 000 citoyens, soit 1 p. 100 des inscriptions. Et sur ces 2 000 cas litigieux, 99 p. 100 d'entre eux se révèlent être des doubles inscriptions.

Je viens de parler de ce qui s'est fait à propos des doubles inscriptions en Corse, mais pour pouvoir éviter les doubles inscriptions sur l'ensemble du territoire de la République, il faudrait pouvoir croiser toutes les listes, qui, d'abord, devraient être parfaites, et qui, ensuite, devraient pouvoir être interclassées. Nous n'en sommes pas encore là, mais un jour cela se fera : la puissance croissante des moyens informatiques et la diminution constante de leur prix de revient permettent de penser que ce problème sera définitivement résolu dans quelques années.

Ce problème réglé, resterait cependant la question qui nous retient aujourd'hui. En fait, lutter contre ce qui rend ces inscriptions abusives électoralement « lucratives », c'est aussi un bon moyen d'atteindre la sincérité du scrutin et, à ce moment-là, c'est limiter le vote par procuration sans motifs véritables.

Actuellement, le paragraphe 3 de l'article L. 71 du code permet à ceux qui n'habitent pas, qui ne travaillent pas dans le département d'inscription de voter par procuration, ainsi qu'à leur conjoint. Ainsi des électeurs qui n'ont avec leur commune qu'un lien sentimental - qui peut être respectable - souvent très épisodique, peuvent, comme en attestent certains exemples, déterminer la vie quotidienne d'une commune, sans même matérialiser leur attachement en se déplaçant.

Pire encore, si ces électeurs votant par procuration sont nombreux, la chasse aux procurations devient, pour un élu qui entend le rester ou pour un candidat qui souhaite être élu, extrêmement rentable, et ce ne sont plus les électeurs qui désignent les élus, mais, dans certains cas, ce sont ces derniers qui se constituent préalablement un électoral, parfois à distance !

C'est ainsi qu'un maire minoritaire, dont l'électorat vote personnellement dans la commune, peut se retrouver majoritaire. Cela arrive, et c'est très choquant.

Il faut donc revenir à des principes simples : le vote est et doit demeurer un acte personnel et secret, et il ne doit pouvoir être exercé par personne interposée que si l'électeur est objectivement empêché et pour des raisons qui font qu'il n'est pas maître d'exercer personnellement son droit de vote. Tel est bien le sens des paragraphes 1 et 2 de l'article L. 71 du code électoral. Toutefois, comme ils sont, reconnaissons-le, en grande partie contredits par le paragraphe 3, nous vous avons donc présenté, mesdames, messieurs les députés, ce projet de loi.

Bien entendu, toutes les dispositions figurant dans ce texte n'éviteront pas certaines fraudes aux procurations. En effet, pour supprimer définitivement cette fraude, il faudrait supprimer le droit de procuration lui-même.

**M. Francis Delattre.** Chiche !

**M. Pierre Mauger.** Ah, non ! Ce n'est pas raisonnable !

**M. le ministre de l'intérieur.** J'y ai pensé, monsieur Delattre, mais ce serait injuste pour ces centaines de milliers de Français qui vivent à l'étranger et pour lesquels, depuis des années, le Gouvernement cherche, au contraire, à améliorer la réalité de l'égalité des droits, que ce soit dans le domaine de la protection sociale ou dans celui du droit à l'école. Il est donc tout à fait exclu de priver ces Français de l'étranger du droit de vote, alors qu'on a récemment, au contraire, accru leur représentation parlementaire.

D'ailleurs, vous verrez que les dispositions restrictives que je propose sur le vote par procuration comprennent précisément un certain nombre d'exceptions en faveur de la possibilité du vote des Français de l'étranger.

Par ailleurs - et le rapporteur en a longuement parlé - se pose le problème de la sincérité des opérations de vote. Pour cela, il faut combattre les fraudes qui portent sur l'identité des électeurs, les listes d'émargement, les enveloppes et les opérations de dépouillement.

Pour ce qui est de l'identité des électeurs, la commission des lois a adopté un amendement qui tend à faire entrer dans le domaine législatif le contenu d'un arrêté ministériel de février 1976, qui avait été pris en application de l'article R. 60 du code électoral et qui est relatif au contrôle de l'identité des électeurs dans les communes de plus de 5 000 habitants. Cet arrêté de 1976 énumère les pièces admises comme preuves de l'identité. L'amendement de la commission reprend cette énumération en retranchant le livret de famille et la carte de sécurité sociale, parce que ces documents ne comportent pas de photographies.

Cet amendement est compréhensible, d'autant que ces deux documents, et surtout la carte de sécurité sociale, sont très facilement falsifiables. Mais l'adoption de cette disposition équivaldrait, en fait, à rendre obligatoire la présentation de la carte nationale d'identité, titre qui, lui, n'est pas obligatoire et qui n'est d'ailleurs pas gratuit. Ce qui fait que, dans l'immédiat, de nombreux électeurs pourraient être de facto privés du droit de vote, si cet amendement était adopté. A

mon avis, ce serait une décision arbitraire. En tout cas, sachez qu'elle tendrait à rendre obligatoire la possession d'une carte d'identité.

Faut-il, par le biais d'une disposition électorale, dont je comprends bien la portée, rendre obligatoire la carte d'identité ? C'est une question que je vous propose d'examiner. D'ailleurs, une étude sur le taux de possession des cartes d'identité a été demandée au service compétent. Si elle révélait que ce taux de possession est proche de 100 p. 100, on pourrait, par arrêté, puisque actuellement c'est un arrêté qui le prévoit, en application de l'article R. 60 du code électoral, prendre cette mesure. Mais dans l'état actuel des choses, ce serait prendre un risque. En revanche, si, au terme de cette étude, il apparaissait que le taux de possession des cartes d'identité est encore bas, d'autres procédures pour atteindre le même résultat devraient être envisagées.

C'est sur la base de ces propositions que je souhaite que la commission retire cet amendement et laisse au Gouvernement le temps de procéder aux études que j'ai évoquées.

Les listes d'émargement constituent un élément essentiel pour les fraudeurs. Aucune fraude ne peut passer inaperçue si le nombre des émargements et celui des enveloppes trouvées dans l'urne ne coïncide pas. Aucune fraude n'est donc possible s'il n'y a pas, à un moment donné, collusion entre le président du bureau ou celui qui en fait fonction et l'assesseur qui tient la liste d'émargement. D'où l'idée de la signature de la liste d'émargement par l'électeur lui-même.

Comme cette disposition créée pour l'électeur une sujétion nouvelle, elle est d'ordre législatif. Je reconnais toutefois que l'amendement de la commission tendant à permettre le remplacement de la signature par l'apposition des empreintes digitales complète utilement le dispositif.

Pour lutter contre ce que l'on appelle le bourrage des urnes, la commission des lois propose un certain nombre de dispositions : la création d'enveloppes de centaines signées et scellées, des enveloppes de couleur différente pour chaque élection, des urnes transparentes.

Ces dispositions relèvent manifestement du domaine réglementaire. Je veux cependant les examiner une par une parce que chacune correspond à une intention que je partage.

La création des enveloppes de centaines est une très bonne mesure. Elle n'est pas coûteuse. Elle n'est pas compliquée à mettre en œuvre, et d'ailleurs elle est déjà prévue dans le décret que j'ai préparé pour l'application du présent texte, pour le cas où il serait adopté. Par conséquent, je m'engage à prendre cette mesure par la voie réglementaire car, selon moi, elle n'a pas sa place dans un texte législatif.

Les deux autres mesures que vous envisagez me paraissent au contraire peu adaptées, en particulier en raison du rapport entre leur coût et le service rendu.

Le changement systématique à chaque élection de quelque quarante millions d'enveloppes nécessaires serait très coûteux et il ne serait pas très utile. Il serait très coûteux parce que, actuellement, une proportion très importante des enveloppes sont réutilisées : de l'ordre de 90 p. 100 ; et, dans les petites communes où on est plus économe qu'ailleurs, ce pourcentage est pratiquement de l'ordre de 100 p. 100. En outre, ce changement ne serait pas très efficace parce qu'un fraudeur bien organisé - on l'a bien vu - peut soustraire les enveloppes qui lui serviraient à bourrer l'urne du lot des enveloppes mises à la disposition des électeurs de façon à déjouer les éventuels contrôles par comptages. Cette disposition serait donc coûteuse et peu utile.

Une observation identique peut être formulée pour les urnes transparentes. Il en existe déjà un certain nombre. Je ne suis pas contre la généralisation des urnes transparentes, mais inscrire une telle mesure dans la loi oblige à le faire ! Or, actuellement, à l'occasion d'une consultation, ce sont près de 60 000 bureaux de vote qui sont ouverts en France, 57 900 exactement ! Ce chiffre est supérieur à celui du nombre des communes car, dans très grand nombre d'entre elles, il y a plus d'un bureau de vote.

Imposer l'achat de ces 57 900 urnes en plexiglas, à environ 2 000 francs pièce chacune, représenterait pour les collectivités concernées ou pour l'Etat - Dieu m'en garde ! - une somme de 128 millions de francs ! Et dans les circonstances où l'on organiserait deux scrutins - ce qui arrive de temps en temps et qui risque de se produire plus souvent dans l'avenir - ce coût passerait à 250 millions de francs.

**M. Francis Delattre.** C'est incroyable !

**M. le ministre de l'intérieur.** En vérité, si les assesseurs ne sont pas suffisamment diligents pour vérifier avant l'ouverture du scrutin que l'urne est vide, qu'elle n'a pas de double fond, c'est qu'ils peuvent être trompés comme des enfants ou qu'ils sont complices. Dans ces conditions, la transparence de l'urne n'empêchera pas l'opacité du scrutin !

**M. Francis Delattre.** On a déjà vu cela !

**M. le ministre de l'intérieur.** Si des dépenses doivent être envisagées dans l'avenir, il faut plutôt s'orienter vers le vote électronique, système qui est adopté dans de nombreux pays. Toutefois, pour progresser utilement dans cette voie, le problème de l'organisation simultanée de plusieurs scrutins devrait être préalablement réglé. Vous savez d'ailleurs que j'ai l'intention de vous faire des propositions l'année prochaine sur le regroupement de certains scrutins, en particulier de scrutins locaux.

**M. Jean Le Garrec.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Lapaire.** Excellent !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je vous remercie.

**M. Alain Griotteray.** Présentez-vous à Ivry, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je ne vois pas pourquoi vous me poussez à un acte aussi...

**M. Alain Griotteray.** Aussi risqué !

**M. le ministre de l'intérieur.** Non ! Mais je retiens une partie de votre conseil et j'ai justement quelque intention de l'autre côté de la Seine !

**M. Alain Griotteray.** C'est de l'autre côté qu'il faut aller !

**M. Jean Le Garrec.** Vous serez soutenu par *Le Figaro* !

**M. le ministre de l'intérieur.** Voilà un projet qui ne prétend pas régler tous les problèmes.

**M. Alain Griotteray.** Il ne règle rien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Comme vous l'avez dit et comme vous le savez tous, la sincérité des scrutins repose avant tout sur la vigilance et sur le civisme. Heureusement d'ailleurs que dans l'immense majorité des 36 000 communes de France et dans l'immense majorité des quelque 60 000 bureaux de vote, il n'y a pas de fraude. Cependant, il faut légiférer en tenant compte du fait que, dans un certain nombre de communes, et pas seulement en Corse...

**M. Alain Griotteray.** En Seine-et-Marne aussi !

**M. le président.** Seul M. le ministre a la parole.

**M. le ministre de l'intérieur.** ... ou en Seine-et-Marne - je ne sais pas ce que vous avez contre votre propre département, monsieur Griotteray -, des fraudes électorales aboutissent à inverser l'expression de la volonté populaire.

Je me réjouis donc que votre commission ait abordé l'examen de ce projet avec attention. Nous allons discuter tout à l'heure des nombreux amendements que vous avez déposés. Il est d'ailleurs possible que, pour certains d'entre eux qui ont été déposés tout récemment, je vous demande quelques instants de réflexion. Cela dit, j'approuve les orientations générales retenues par la commission des lois, que je remercie de son travail. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** Monsieur le président, mes chers collègues, même si le projet de loi dont nous discutons est, comme M. le ministre vient de l'indiquer, assez modeste dans ses dispositions, il n'en demeure pas moins un texte important car son objectif est en quelque sorte de défendre la démocratie, c'est-à-dire de lutter contre la fraude électorale, puisque nous savons tous que la sincérité du scrutin est une des conditions de la démocratie.

Nous savons tous également que, malheureusement, la fraude électorale existe dans tous les partis politiques (« Non ! Non ! » sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union

du centre), qu'elle n'est l'exclusivité de quiconque et qu'on a toujours tendance à dire : « ce n'est pas moi, c'est l'autre ; ce n'est pas chez moi, c'est à côté ».

**M. Jean-Jacques Jégou et M. Francis Delattre.** Demandez à Zemor !

**M. Jean-Pierre Michel.** Mes chers collègues, vous devriez, tous autant que vous êtes, faire preuve d'un peu plus d'humilité dans ce domaine. En tout cas, moi, j'en fais preuve !

**M. Alain Griotteray.** Qui les tribunaux ont-ils condamnés ?

**M. Roland Nungesser.** C'est scandaleux, monsieur Michel ! Demandez les listes aux tribunaux administratifs et au Conseil d'Etat !

**M. Jean-Pierre Michel.** Ce que nous voulons, c'est assurer la sincérité des scrutins.

**M. Roland Nungesser.** Demandez donc les listes au Conseil d'Etat !

**M. Jean-Jacques Jégou.** Parlez-en à Zemor !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il convient de souligner ici - et je le fais, au nom du groupe socialiste, avec satisfaction - l'excellent travail qui a été réalisé par le rapporteur et de mentionner aussi le fait significatif que, contrairement aux usages, la commission des lois, notamment son groupe majoritaire, a désiré que ce texte soit rapporté par son président, ce qui donne quelque lustre au rapport de M. Sapin et témoigne bien de l'intérêt que nous portons à ce texte.

**M. Francis Delattre.** Surtout depuis que M. Sapin se présente à Nanterre !

**M. Jean-Pierre Michel.** Tant qu'il ne se présente pas à Franconville, mon cher collègue, vous n'avez pas à trembler !

Bien sûr, un certain nombre de textes législatifs permettent déjà de lutter contre la fraude électorale. Toutefois, ceux-ci sont très limités et, malheureusement, nous sommes bien obligés de constater qu'ils ne permettent pas de répondre à tous les cas de fraude que l'on peut rencontrer.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Hélas !

**M. Francis Delattre.** C'est sûr !

**M. Jean-Pierre Michel.** Donc, un texte plus important était nécessaire. Nous vous remercions, monsieur le ministre de l'intérieur, ainsi que le Gouvernement, d'avoir pris cette initiative et d'avoir bien voulu permettre aux députés, comme les débats en commission des lois l'ont montré et comme les débats de cet après-midi et de cette nuit le montreront également, d'apporter leur pierre à cet édifice, et ce en toute bonne foi et avec un très grand sens des responsabilités.

Bien sûr, nous savons que la loi ne fait pas tout. Bien sûr, nous savons que, même après le vote de ce texte largement amendé, donc enrichi par la discussion parlementaire, tous les cas de fraude ne seront pas supprimés. Bien sûr, nous savons que cela dépend aussi du civisme de chacun, non seulement de celui des électeurs, mais aussi de celui de ceux qui ont des responsabilités : les présidents des bureaux de vote, les élus, les organisateurs des élections. Selon nous, la loi doit également montrer dans quel sens doit s'afficher cet état d'esprit qu'est le civisme. Nous sommes également là, mes chers collègues, pour donner l'exemple.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste estime que ce texte devrait recueillir au sein de l'Assemblée un très large consensus, comme cela a d'ailleurs été le cas - et je m'en félicite - au sein de la commission des lois.

De quoi s'agit-il ? Je serai assez bref puisque M. Sapin a déjà présenté ce projet de loi à la fois dans son rapport écrit et également dans son intervention à la tribune, à l'instant.

Le projet du Gouvernement s'attaque aux principales sources de fraude : le bourrage des urnes et le vote par procuration.

Le bourrage des urnes constitue une technique courante qui se produit en général dans le quart d'heure ou dans les dix minutes qui précèdent la fermeture du bureau de vote, période pendant laquelle on fait alors paradoxalement participer au scrutin des électeurs abstentionnistes. A ce propos, nous regrettons tous le taux des abstentions lors du dernier scrutin... Ce n'est certainement pas là le moyen adéquat pour lutter contre l'abstention, bien au contraire !

Les dispositions proposées par le projet de loi permettront certainement de rendre cette pratique beaucoup plus mal aisée dès lors que les électeurs devront procéder eux-mêmes à leur propre émargement sur la liste électorale, aucune signature n'étant identique à une autre. Encore faudra-t-il préciser au cours des débats que devront être mis à la disposition des électeurs des stylos à l'encre indélébile - et les notaires connaissent bien ce genre d'instrument - car l'encre ordinaire permet évidemment de se livrer, par la suite, à toutes les fraudes possibles.

Le deuxième objectif de ce texte est de lutter contre le vote par procuration. Ce dernier constitue une exception à la loi puisque le vote est, selon la Constitution, un acte personnel et secret. Pour des raisons pratiques, on a permis le vote par procuration, mais cela a, dans certains cas, ouvert la voie à la fraude. En restreignant la possibilité de voter par procuration, le projet de loi diminue par là même les risques de fraude.

Nous souscrivons par conséquent à ce texte. La commission des lois propose de l'améliorer fortement. Les amendements qu'elle a adoptés émanent de tous les groupes : communiste, socialiste, R.P.R., U.D.F. et U.F.C.

**M. Jean-Jacques Jégou.** U.D.C. !

**Jean-Pierre Michel.** Veuillez m'excuser, mon cher collègue : votre groupe est nouveau et je ne sais pas encore comment le nommer, mais nous nous y ferons vite, d'autant qu'il est très sympathique, et il l'a montré au cours de l'examen de ce texte. (Sourires.)

**M. Pierre Mauger.** C'est la main tendue !

**Jean-Pierre Michel.** Je dois cependant reconnaître que les propos de M. le ministre de l'intérieur m'ont inquiété.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Nous aussi !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il a en effet laissé entendre que le Gouvernement n'était pas disposé à accepter tous les amendements de la commission.

**M. Jacques Limouzy.** Il a raison !

**M. Jean-Pierre Michel.** Certes, plusieurs d'entre eux, à l'instar, au demeurant, - je vous le dis amicalement, monsieur le ministre - relèvent de certaines dispositions du projet du domaine réglementaire. Si nous voulons les inscrire dans la loi, c'est pour leur donner une plus grande force et pour développer l'état d'esprit auquel j'ai fait allusion tout à l'heure.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Michel.** Nous savons également que certains de nos amendements impliquent des dépenses, mais c'est le prix à payer pour la démocratie. Vous avez estimé, monsieur le ministre, le coût d'un amendement que j'ai déposé à celui d'un lycée, mais c'est le prix à payer pour éviter un certain nombre de fraudes.

La commission a également accepté les amendements qui visaient à renforcer les sanctions pénales. M. le rapporteur a proposé, et nous l'avons suivi, d'augmenter le plafond des amendes, ce qui est assez classique. Mais il a aussi prévu deux sanctions supplémentaires qui sont à mon avis beaucoup plus opérantes que l'amende : d'une part, une peine complémentaire de privation des droits civiques de deux à dix ans et, d'autre part, une peine complémentaire de publicité et d'affichage. Il sera opportun d'indiquer par circulaire que cet affichage devra se faire sur les panneaux officiels des mairies, sur les panneaux électoraux, à la porte des permanences des candidats ou des partis politiques. Cette sanction sera très intéressante, d'autant plus que le tribunal a la possibilité de prononcer ces peines complémentaires comme peines principales. En effet, dès lors qu'une peine d'amende ou d'emprisonnement est prévue, on peut ne pas la retenir et prononcer la peine complémentaire comme peine principale.

Le projet de loi a également un autre objet, un peu accessoire : il vise à assurer une certaine continuité dans la gestion municipale en évitant que l'organisation d'élections municipales partielles soit obligatoire à la suite de certaines manœuvres d'élus minoritaires. Les dispositions prévues nous conviennent et nous les voterons.

La commission des lois a adopté d'autres amendements, notamment un amendement proposé par M. Besson au nom des maires des toutes petites communes rurales, afin de faci-

liter l'établissement des listes et la gestion de ces petites communes. Je souhaite que le Gouvernement fasse droit à ces amendements.

Le groupe socialiste attache beaucoup d'importance au déroulement de ce débat. En commission des lois, un large consensus s'est manifesté, les différents commissaires faisant preuve d'une très grande ouverture d'esprit en acceptant des propositions qui venaient d'autres horizons que le leur. Le groupe socialiste souhaite que le Gouvernement fasse de même et qu'il accepte les amendements que la commission des lois a adoptés, afin que ce texte soit enrichi et nous permette de lutter efficacement contre la fraude, fléau qui entache toute démocratie. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialistes et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Limouzy.

**M. Jacques Limouzy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, l'une des singularités de la fraude est qu'elle est généralement condamnée par ceux-là mêmes qui la pratiquent et que l'originalité de son exercice rend malaisées les formes de sa répression.

La fraude ne peut donc être évitée ou contredite qu'au prix d'une certaine complexité. Cette complexité est elle-même condamnable et l'on hésite toujours devant la nécessité de mettre en œuvre des dispositions qui, répondant à l'ingéniosité des fraudeurs, enlèvent au droit de vote l'appréhension naturelle, la simplicité et la souplesse qui devraient entourer son exercice.

Il y a cependant au sein de la procédure électorale des zones préférentielles où la fraude adhère plus qu'ailleurs parce que la facilité offerte crée une tentation facile, une propension supplémentaire, parfois une provocation presque indécente.

Il en était ainsi du vote par correspondance jusqu'en 1975, date à laquelle j'ai eu l'honneur de rapporter devant l'Assemblée nationale un texte prévoyant sa suppression. Si généralement admise soit-elle, l'idée de supprimer le vote par correspondance avait inévitablement conduit la commission des lois de l'époque à tenter de libéraliser le droit de vote par procuration en ouvrant cette possibilité aux électeurs absents le jour du scrutin. Absents pourquoi ? Pour d'« impérieuses nécessités », disait la loi. Mais, à l'occasion de la suppression du vote par correspondance, l'Assemblée nationale a supprimé l'adjectif « impérieuses ». Vous revenez aujourd'hui au texte d'avant 1975.

J'avais à l'époque tenu bon, monsieur Sapin. J'avais refusé un amendement général qui aurait en fait abouti à accorder le droit de vote par procuration à tous les Français. Nous aurions sinon fini avec un nombre de votants réels égal au tiers des inscrits ! J'avais refusé, et je le regrette, un amendement de M. Pierre Bas qui accordait, pour en sortir, la possibilité de voter par procuration à tous les électeurs de plus de soixante-cinq ans. Si je l'avais accepté, cela m'aurait évité de défendre aujourd'hui un amendement un peu curieux concernant les retraités !

Le vote par procuration et ses conditions d'exercice se sont donc fondés sur ce texte de 1975. Ultérieurement, tous les gouvernements ont tenté, alors qu'ils n'en avaient peut-être nul droit, d'explicitier ce texte par le biais d'instructions, ou plutôt de conseils donnés à ceux qui sont chargés d'assurer l'exercice du vote par correspondance. Ils se sont heurtés au Conseil constitutionnel, qui a souligné que les textes devaient être interprétés strictement et qu'il s'agissait de droit électoral. Il s'ensuit que ceux qui sont chargés de l'application de la loi ne l'appliquent pas de la même façon. Les votes par procuration sont acceptés différemment à Agen, à Dunkerque ou ailleurs, et personne n'y est pour rien, car la Cour de cassation - chambre civile - a décidé que le fait de les accepter ou de les refuser n'était pas une décision juridictionnelle.

Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez le légitime souci, de même que le garde des sceaux dans certains cas, de faire régner quelque harmonie. Pour l'instant, vous êtes assez impuissant. Ce n'est donc pas le moment, contrairement à ce qu'en pense l'honorable président de la commission des lois, de restreindre les cas d'ouverture de vote par procuration.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** C'est d'autant plus le moment !

**M. Jacques Limouzy.** Monsieur Sapin, vous avez même parlé de philosophie, mais je ne vois pas ce que la philosophie vient faire ici !

Si vous restreignez si peu que ce soit les cas d'ouverture de vote par procuration, monsieur le ministre, tous les officiers de police judiciaire sur le territoire vont s'imaginer qu'il faut être encore plus strict. Et comme ils le sont déjà beaucoup et qu'ils le sont différemment selon les endroits, où allons-nous ? On refusera là ce qu'on accepte ailleurs et inversement.

Le législateur de 1975 a toujours refusé les extrémités condamnables, mais il entendait, au moment où il a supprimé le vote par correspondance, devoir ouvrir largement le droit au vote par procuration. En le restreignant, vous retournez par conséquent au système d'avant 1975.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Mais non !

**M. Jacques Limouzy.** Vous aller vous retrouver sous le régime des « impérieuses nécessités », mais comme l'adjectif « impérieuses » a été supprimé, les nécessités n'ont plus à être impérieuses.

Au demeurant, la plupart des dispositions de ce texte ont fait l'objet de diverses propositions de lois de mon groupe, dont l'une à l'initiative de M. Nungesser.

J'en viens à une question insolite, à une ville qui nous est chère à tous mais dont il n'est pas question dans le texte, je veux parler de Marseille. On nous a promis un amendement qui n'est toujours pas déposé, mais la discussion générale n'est pas terminée et tout peut encore arriver ! L'histoire de Marseille offre un florilège de toutes les créations juridiques et de toutes les contestations électorales. Il paraît que l'amendement en question sera présenté lors de l'examen d'un D.D.O.F. ou autre fourre-tout législatif habituel. D'ailleurs, monsieur le ministre, vous n'êtes pour rien dans cet amendement qui, je le répète, n'est pas encore déposé. Je ne m'adresse qu'à l'Assemblée !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Comment peut-on parler de quelque chose qui n'existe pas ?

**M. Jacques Limouzy.** Mais dans une ville qui est phénicienne, grecque, romaine et méditerranéenne à la fois, tout peut arriver : le normal comme l'inconséquent, le stable comme le surprenant. Vous comprendrez par conséquent ma méfiance, et que je veuille mettre en garde l'Assemblée nationale.

Aussi loin que remontent les souvenirs, le système de désignation de ceux qui furent appelés à conduire Marseille s'est situé entre l'occasionnel et l'inattendu, sans exclure parfois l'abracadabrant. Qu'il suffise de rappeler certains blocages qui conduisirent au cours de l'histoire cette cité à s'en remettre à l'abbé de Saint-Victor ou à un podestat, c'est-à-dire à un salarié, généralement italien, de haut niveau d'ailleurs, qui était embauché pour un an afin de diriger la ville. Je ne parle pas de M. Bernard Tapie, monsieur Mauger, c'était bien avant ! (*Sourires.*)

Toutes ces possibilités sont hélas exclus aujourd'hui.

En ce qui concerne les systèmes électoraux, je pourrais en citer d'extravagants et Marseille en a l'habitude. Celui de 1652 instituait un conseil de trois cents membres élus à vie par une procédure électorale inextricable.

Comme le système était lourd, on assurait sa légèreté en extrayant de cette formation un groupe de cent personnes qui étaient destinées à devenir l'exécutif et à assurer le quotidien.

Sur ces bases, les statuts se sont succédés. Après 1793, la ville doit s'appeler « Sans Nom », ce qui est horrible, et élire un maire chaque mois. Cela ferait aujourd'hui l'affaire de tout le monde ! Elle a eu, ensuite, après le 18 brumaire, par mimétisme, trois maires pour un seul conseil ! Puis est revenu le maire unique qui a disparu en 1848 pour réapparaître sous le Second Empire. Enfin, le destin de Marseille s'est confondu avec l'histoire électorale de la République depuis 1884, jusqu'au réveil lors du conseil des ministres du 30 juin 1982.

Avec les années 80, nous voici revenus aux rives de l'incertitude. Le vieux rêve qui consiste à vouloir adapter le territoire électoral, la répartition des sièges, et jusqu'au système de désignation, aux résultats que l'on escompte, ce vieux rêve renaît. Ne nous méprenons pas : ce rêve a toujours été celui de tout le monde. Mais, à Marseille, on rêve parfois tout

haut, cela se voit et cela se sait. Cette fois-ci, on a simplement oublié de déposer l'amendement cet après-midi. Mais ne me dites pas qu'on n'en rêve pas ! Bref, depuis 1982, la boîte de Pandore a été ouverte et celui qui la refermera n'est pas encore ici.

Loin de moi, monsieur le ministre, la pensée de vous accuser d'une quelconque turpitude ! Cet amendement, même s'il est déposé, je veux considérer qu'il n'est pas de votre fait. Certes, vous êtes socialiste, mais cela ne démontre rien car on peut être socialiste, et même à Marseille, sans se battre pour cet amendement.

Vous êtes le ministre de l'intérieur. Je n'ai pas de conseil à vous donner mais, à votre place, j'y regarderais à deux fois avant de donner l'avis du Gouvernement lorsque cet amendement ne manquera pas d'être présenté devant l'Assemblée nationale. Il vous est difficile d'être contre, étant donné son origine, mais il ne vous est pas permis d'être pour. Quant à vous en remettre à la sagesse de l'Assemblée, permettez-moi de rappeler que c'est dans le domaine électoral que les assemblées sont les moins sages !

Vous allez vous trouver dans une situation difficile. Je ne vous veux aucun mal, bien au contraire. Ce que je vous conseille en l'espèce, c'est la prudence. Certes, ce n'est pas le fond de la mer, mais ne vous penchez pas trop et laissez donc mesurer les autres ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Hermier.

**M. Guy Hermier.** Monsieur le ministre, vous soumettez aujourd'hui à notre examen un projet de loi qui a pour objectif de renforcer la lutte contre la fraude électorale. Pour le groupe communiste, la transparence des scrutins est une exigence démocratique majeure. (*Rires et exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. Jean-Jacques Jégou.** Ce n'est pas vrai !

**M. Guy Hermier.** Seul le vote personnel de chaque électeur est secret. Tout le reste doit être transparent.

**M. Francis Delettre.** Il faudra le dire à Marchais !

**M. Guy Hermier.** C'est pourquoi nous approuvons votre projet de loi, dans ses motivations comme dans ses propositions concrètes. Je ne vous cacherai pas, cependant, qu'il nous paraît bien trop timide. (*Rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

Je ferai tout d'abord une remarque générale pour souligner avec force que si la prévention de la fraude dans les procédures de vote est absolument nécessaire, elle ne constitue qu'un aspect de la lutte contre les inégalités et l'injustice en matière électorale.

Comment ne pas parler du mode de scrutin quand on sait que le scrutin uninominal à deux tours en vigueur aux élections législatives et cantonales est un véritable scrutin de voleurs, surtout lorsque ses effets pervers se conjugent avec le charcutage des circonscriptions auquel s'est livré M. Pasqua pour fausser gravement la volonté du suffrage universel ? C'est là, monsieur le ministre, la principale fraude électorale. Elle impose comme une véritable priorité la réforme du mode de scrutin par l'introduction de la proportionnelle à toutes les élections.

Comment ne pas évoquer encore l'impérieuse nécessité de démocratiser les campagnes électorales, notamment en assurant le pluralisme à la radio et à la télévision par un temps d'antenne pour chaque formation proportionnel aux suffrages qu'elle a recueillis aux élections législatives précédentes ?

Et puisque, aujourd'hui, il s'agit principalement des élections municipales, comment ne pas vous interroger sur les intentions du Gouvernement concernant l'importante question du vote, à ces élections, des ressortissants étrangers résidant régulièrement sur le territoire national depuis cinq ans ? J'aimerais, monsieur le ministre, particulièrement sur ce point, entendre votre réponse.

Regardons donc la réalité en face ! Il n'est pas de justice électorale véritable sans que l'on apporte à ces grandes questions les réponses démocratiques qui s'imposent !

Après ces remarques de fond, je voudrais proposer, au nom du groupe communiste, un certain nombre de dispositions supplémentaires de nature à renforcer encore la lutte contre la fraude électorale. Ces propositions feront l'objet d'amendements soumis à la discussion et à l'approbation de notre assemblée.

Pour nous, le principe qui doit guider le législateur soucieux de faire respecter le suffrage universel est celui de l'intervention des citoyens eux-mêmes. La meilleure garantie de l'honnêteté du scrutin réside dans le contrôle que les électeurs peuvent exercer ainsi que les élus, les militants de toutes les formations, les citoyens qui, comme présidents de bureaux de vote, assesseurs, délégués de liste ou scrutateurs, font de chaque dimanche d'élection une démocratie vivante.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Vous êtes gonflé !

**M. Guy Hermier.** Ce sont à ces hommes et à ces femmes de toutes opinions qu'il faut faire confiance pour assurer le respect du suffrage universel.

Or plusieurs dispositions du code électoral empêchent encore la transparence d'être réelle.

**M. Francis Delettre.** Très juste !

**M. Guy Hermier.** Nous proposons de retenir le principe que toutes les instances désignées respectent le pluralisme.

**M. Francis Delettre.** Avec un candidat unique !

**M. Guy Hermier.** Transparence et démocratie pluraliste, telles sont les idées-forces qui sont au cœur de nos propositions concernant la révision des listes électorales, le contrôle des opérations de vote et la présidence des bureaux.

A propos de la révision des listes électorales, l'expérience montre qu'en règle générale la commission administrative chargée de cette question n'est pas neutre mais qu'elle est souvent le reflet de la volonté gouvernementale.

On pourrait donner bien des exemples qui, comme pour ce qui concerne les commissions départementales, confirmeraient qu'on ne peut s'en remettre à des commissions qualifiées d'administratives ou même à des magistrats pour assurer dans des conditions satisfaisantes une fonction arbitrale au-dessus des choix partisans. A l'évidence, là n'est pas la solution pour prévenir la fraude électorale.

Seul le respect du pluralisme politique peut réaliser cet objectif... (*Rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

**M. Roland Nungesser.** Ça, c'est un scoop !

**M. Guy Hermier.** Cela vous gêne, mais c'est ainsi ! (*Nouveaux rires.*) Oui, cela vous gêne beaucoup, surtout quand vous êtes battus par le suffrage universel !

**M. Roland Nungesser.** Moi ? Voilà trente ans que je suis élu !

**M. le président.** Poursuivez, monsieur Hermier.

**M. Guy Hermier.** Seul le respect du pluralisme, disais-je, peut réaliser cet objectif parce qu'il s'appuie à la fois sur la dignité de l'exercice du droit de vote et sur le rôle constitutionnel des partis politiques qui est de concourir à l'expression du suffrage universel.

Il faut donc que toutes les formations politiques soient également représentées dans les divers organismes. C'est la garantie d'un fonctionnement honnête et démocratique.

**M. Roland Nungesser.** Je vais aller le dire à Champigny !

**M. Guy Hermier.** Nous proposons donc, et vous voterez avec nous cette disposition, messieurs de l'opposition, que les différentes commissions de révision des listes électorales soient composées de délégués désignés à la proportionnelle des groupes représentés au conseil municipal.

Dans le même esprit, nous préconisons que, dans les communes de plus de trente mille habitants, soient constituées des commissions de contrôle des opérations de vote. Chaque candidat ou liste en présence y désignerait un représentant.

La commission aurait les mêmes pouvoirs que la commission départementale actuelle. Elle enverrait un ou plusieurs de ses membres dans les bureaux de vote où un problème se pose. Ses observations éventuelles seraient inscrites au



procès-verbal. Présente dans la ville elle-même, elle pourrait intervenir dans des délais assez brefs. Sa composition pluraliste serait, là encore, la meilleure garantie de son efficacité.

Le groupe communiste propose également qu'une commission nationale de contrôle des opérations de vote soit mise en place. Chaque formation politique nationale y serait représentée. Cette commission recevrait toutes informations utiles. Elle siègerait au ministère de l'intérieur et, à l'issue de chaque scrutin, dresserait un rapport qui serait rendu public.

Une dernière proposition de notre groupe concerne la présidence des bureaux de vote.

Nombre d'irrégularités dénoncées - nombre d'enveloppes sorties de l'urne supérieur à celui des émargements, refus de montrer le cahier d'émargement, radiations abusives, par exemple - sont souvent rendues possibles parce que le pluralisme est absent de la désignation des présidents de bureaux de vote.

Il n'est pas juste, alors que les conseils municipaux sont pluralistes dans leur composition de par la loi électorale de 1982, que ce soit en fait le maire qui, seul, désigne les présidents des bureaux de vote. Cela conduit, par exemple, à ce qu'à Paris aucun bureau ne soit présidé par un communiste.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Tant mieux !

**M. Guy Hermier.** C'est votre conception de la démocratie ? Cette réflexion totalitaire (*Rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre*) montre ce qu'elle est : tous, à l'exclusion des communistes ! Cela valait d'être dit !

Nous proposons donc qu'à la proportionnelle des groupes, chaque formation du conseil municipal ait le droit de désigner des présidents de bureaux de vote.

Au-delà de ces propositions, ne faudrait-il pas, monsieur le ministre, réfléchir aux problèmes que pose l'inscription sur les listes électorales de nombreux électeurs contraints à des changements de domicile assez fréquents, ou des jeunes ? Mais, en vous écoutant tout à l'heure, j'ai compris que vous y réfléchissiez. Pour ces derniers, ne pourrait-on envisager un système d'inscription automatique, que vous avez d'ailleurs évoqué ? Ces questions méritent d'être posées.

Vous le voyez, monsieur le ministre, les communistes sont favorables à toute disposition de nature à assurer la limpidité des scrutins et la plus grande régularité dans toutes les élections. C'est le sens de nos amendements et nous souhaitons que la volonté de justice électorale, qui s'est exprimée sur tous les bancs de l'Assemblée, fasse - on jugera chacun à ses actes - que nous soyons entendus.

**M. Roland Nungesser.** C'est la *perestroïka* !

**M. Guy Hermier.** Je veux enfin, monsieur le ministre, et M. Limouzy l'a fait à sa manière, exprimer une crainte.

Depuis quelques jours - vous avez dû en entendre parler - on discute beaucoup à Marseille, et pas que dans cette ville, de l'intention prêtée au parti socialiste de profiter de votre projet de loi ou d'un tout prochain texte pour faire passer deux dispositions qui, une fois encore, modifieraient la loi dite P.L.M.

La première disposition aurait pour objectif de contraindre les listes aux élections municipales à être présentes dans tous les secteurs ou tous les arrondissements de Paris, de Lyon ou de Marseille. On nous dit que Michel Pezet, puisque c'est de lui qu'il s'agit, et Jean-Claude Gaudin seraient d'accord sur ce point. On sait bien pourquoi : l'un espère que cette mesure gênera Robert Vigouroux, et l'autre qu'il pourra se préserver de listes dissidentes à droite.

Mais comment accepter que ce soient ces petits calculs politiques qui nous dictent une disposition que, pas plus en 1982 qu'en 1987, le législateur n'a cru bon de retenir ? C'est que son caractère antidémocratique est évident.

Pourquoi faudrait-il interdire à telle ou telle petite liste, par exemple écologiste, de se présenter seulement dans quelques arrondissements de Paris, de Lyon ou de Marseille ? Au nom de quoi décréterions-nous que ses élus au conseil municipal ne représenteraient pas une dimension de l'opinion publique ? Cela ne tient pas ! Il doit donc être clair que, si un amendement est déposé dans ce sens, le groupe communiste votera résolument contre ce qu'il considère comme une limitation de la démocratie.

La seconde disposition consisterait à procéder, pour la troisième fois en quatre ans, à un redécoupage électoral de Marseille, lequel, joint à la mesure précédente, apporterait un changement substantiel des conditions électorales dans cette ville.

Nous sommes, aujourd'hui comme en 1987 et même comme en 1982, profondément opposés à ce qu'on procède ainsi. Qu'il y ait à faire, beaucoup à faire, au grand jour et avec tous les Marseillais, pour que ce soient la transparence, l'honnêteté, la démocratie qui président à toutes les élections à Marseille, c'est l'évidence ! Mais on ne répondra pas à cette exigence en prenant la question par un seul bout, à la sauvette et à quatre mois d'une échéance électorale. Le faire, ce serait encore et toujours persévérer dans la même logique qui conduit, depuis 1982, à charcuter et recharcuter Marseille au gré des majorités parlementaires.

Etonnez-vous après cela qu'il y ait autant d'abstentions, notamment à Marseille !

Les Marseillais en ont assez et nous avec eux ! Il y a franchement mieux à faire pour Marseille ! Plutôt que de rechercher des arrangements illusoires et de faire à la droite - j'écoutais M. Limouzy et j'entends déjà M. Gaudin - qui n'en espérait pas tant, cadeau sur cadeau, travaillons à donner de la gauche, à Marseille, la seule image qui vaille, celle de la clarté, de l'honnêteté, de l'union, d'un large rassemblement des forces déterminées à faire pour Marseille le choix de la justice et du progrès. Nous n'avons, pour notre part, pas d'autre objectif.

En tout cas, monsieur le ministre, il serait pour le moins singulier que votre projet, qui vise à plus de moralisation de la vie politique, serve de base à des opérations qui n'ont, selon nous, pas grand-chose à voir avec la morale et la démocratie. Ne l'acceptez pas !

Telles sont les remarques que je voulais faire sur ce projet de loi. Sous les réserves que je viens d'exprimer, le groupe communiste le votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Francis Delattre.

**M. Francis Delattre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, jusqu'à il y a une dizaine d'années, la fraude électorale était un phénomène isolé, conjoncturel.

Les élections municipales de 1983 ont révélé un phénomène beaucoup plus vaste, organisé au niveau d'un parti et au moins d'une région.

Plus de vingt communes importantes voyaient, dans la région parisienne, les élections municipales annulées.

Les tribunaux sanctionnaient de multiples formes de fraudes entraînant l'annulation de nombreuses élections plus que douteuses.

Il s'agissait, dans la plupart des cas, de maires communistes, mais il n'est pas inutile de rappeler que ceux-ci conduisaient des listes d'union de la gauche et qu'à l'époque le ministre socialiste de l'intérieur, ayant lui-même pratiqué la fraude électorale légale à Marseille, se taisait.

**M. le ministre de l'intérieur.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Delattre ?

**M. Francis Delattre.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur le député, vous avez parlé du ministre de l'intérieur de l'époque. D'après le contexte, vous visiez Gaston Defferre, qui n'est pas ici pour vous répondre.

Si M. Defferre avait pratiqué la fraude électorale...

**M. Francis Delattre.** Légale !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je n'ai pas entendu ce mot !

**M. Francis Delattre.** Je l'ai prononcé !

**M. le ministre de l'intérieur.** Si M. Defferre avait pratiqué la fraude électorale, je suppose qu'une plainte aurait été déposée contre lui.

**M. Francis Delattre.** J'ai parlé de « fraude électorale légale » !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je suppose aussi que cela aurait eu des suites judiciaires.

Je ne souhaite pas la polémique mais je ne la déteste pas. Quant à vous, ne l'ouvrez pas, car vous pourriez le regretter.

**M. Francis Delattre.** C'est une menace ?

**M. le ministre de l'intérieur.** La menace de la polémique ne doit pas faire peur à un député, monsieur Delattre, surtout quand il commence comme vous avez commencé.

Je vous demande de ne pas ouvrir la polémique et de vous abstenir d'insulter un homme que beaucoup d'entre nous, sur tous ces bancs, ont estimé et respecté quand il était vivant. Vous pouvez en faire autant alors qu'il n'est plus. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Francis Delattre.** J'ai bien parlé de « fraude électorale légale » ! Pour être plus précis, je dirai que c'est un système électoral qui, à Marseille, a permis aux listes minoritaires d'être élus, malgré tout, le maire.

**M. Alain Griotteray.** C'est vrai !

**M. Francis Delattre.** Ce fut la première fois, me semble-t-il, que, dans une grande ville, on a eu un système électoral qui permettait aux listes minoritaires de conserver le poste de maire...

**M. Philippe Sanmarco.** Expliquez-nous ça !

**M. Francis Delattre.** ... et c'est ce que j'ai appelé la « fraude électorale légale ».

Je maintiens ce que j'ai dit sans aucun esprit de polémique. D'ailleurs, j'allais vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir eu le courage d'oser faire quelque chose pour régler le problème de la fraude électorale.

**M. Alain Griotteray.** Il est le premier !

**M. Francis Delattre.** En effet !

Désormais reconnue comme endémique dans la région parisienne, l'épisode de M. Zémor, candidat aux élections législatives de juin dernier dans le Val-de-Marne, proclamant *urbi et orbi* le soir du premier tour qu'il avait été battu non par M. Marchais, mais par la fraude, donnait à mon avis un nouvel éclairage au gouvernement socialiste sur ce qui se passait réellement dans les municipalités conduites par des maires communistes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

**M. Guy Hermier.** Le Conseil constitutionnel a tranché !

**M. Francis Delattre.** Nous pourrions parler du Conseil constitutionnel, si vous voulez !

Ce projet de loi contre la fraude, monsieur le ministre, est discuté à quelques mois des futures élections municipales, à l'heure où de nombreux socialistes s'apprennent, paraît-il, à affronter en primaire leurs partenaires de l'union de la gauche, ce qui vous a probablement conduit à prendre quelques précautions.

Nous vous en remercions car un projet contre la fraude électorale protégera tous les acteurs de la démocratie, dès lors qu'il s'attaquera réellement à l'ensemble de la chaîne de la fraude, c'est-à-dire avant le scrutin, pendant le scrutin et après le scrutin !

Une dizaine de mesures sont donc nécessaires pour répondre aux dix cas bien connus et désormais classiques de la fraude électorale, que je citerai car il faut tout de même expliquer, à la tribune de l'Assemblée nationale, quelles sont les pratiques réelles eu égard aux deux petites mesures prévues dans le texte.

Il s'agit donc de la propagande illégale, des fraudes à l'inscription, des détournements de cartes d'électeurs et de procurations, de la fraude à l'identité et de la falsification de documents, des votes irréguliers à partir de fausses domiciliaisons, des bulletins rendus nuls, des votes multiples dans plusieurs communes, des fraudes à l'émargement, des bourrages d'urnes, de l'obstruction des contrôles au niveau de la récapitulation des résultats au bureau centralisateur.

**M. Philippe Sanmarco.** C'est un spécialiste !

**M. Francis Delattre.** Voilà donc les dix cas de fraude bien connus et dont un certain nombre d'entre nous, notamment mes collègues du Val-de-Marne, ont été les victimes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*)

**M. Michel Beraon.** S'ils en avaient été les victimes, ils ne seraient pas ici !

**M. Francis Delattre.** Nous en avons été les victimes malgré tout !

Pour cela, le groupe U.D.F. a déposé un certain nombre d'amendements complétant un texte qui ne s'attaquait réellement qu'à deux des cas que j'ai rappelés. Ces amendements sont inspirés par des élus qui ont eu à connaître de près ces manœuvres frauduleuses et sans aucune surenchère.

Nous souhaitons tout simplement aboutir à un texte opérationnel qui renforce les peines contre les véritables instigateurs de la fraude, à la fois pour prévenir et réprimer celle-ci.

Nous ne souhaitons pas que l'Assemblée nationale vote un texte alibi donnant bonne conscience à ceux qui pourraient se prévaloir d'avoir pris cette initiative et qui, dans le même temps, font taire des victimes de la fraude - lesquels auraient, comme le dit M. Pfister, perdu un peu trop leur sens politique - en leur organisant des intégrations compari-satrices dans les grands corps de l'Etat. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Alain Griotteray.** Très bonne remarque !

**M. Jean Le Garrac.** Ces propos ne sont pas acceptables !

**M. Francis Delattre.** Je suis tout prêt à vous dire où vous pouvez trouver le livre de M. Pfister !

Nous souhaitons aboutir à un texte clair, praticable pour tous ceux qui auraient à connaître ou à subir ces faits délicats à tous les stades de la procédure électorale où ils se manifesteraient.

Dans ces conditions, le groupe U.D.F. a déposé trois catégories d'amendements.

Une première série d'amendements vise à lutter contre la fraude « en amont ».

Un de ces amendements tend à contrôler plus sévèrement l'établissement et la révision des listes électorales, notamment l'inscription illicite de personnes n'ayant aucun lien avec la commune. Cet amendement a d'ailleurs été adopté par la commission des lois à l'unanimité.

**M. Alain Griotteray.** Très bien !

**M. Francis Delattre.** Un autre amendement vise à responsabiliser davantage le président du bureau de vote, qui doit surtout vérifier l'authenticité du matériel électoral qu'il met à la disposition des électeurs.

Il s'agit, ensuite, d'une série d'amendements tendant à lutter contre la fraude « pendant les opérations de vote ».

Un amendement, adopté par la commission des lois, permet de compliquer l'utilisation à des fins frauduleuses d'enveloppes préparées à l'avance, système que tout le monde connaît bien ici.

Un autre tend à rendre le président du bureau de vote plus vigilant pour empêcher toute manœuvre frauduleuse durant les opérations de vote. Celui-ci est responsable des assesseurs et de la régularité de la signature des listes d'émargement.

Un troisième amendement, qui est pour nous un « point dur », rend obligatoire l'instauration d'une commission de contrôle dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants.

**M. Alain Griotteray.** Très bien !

**M. Francis Delattre.** Je m'expliquerai dans quelques instants sur la nécessité de cette commission.

Enfin, une troisième série d'amendements vise à lutter contre la fraude « après les opérations de vote ».

Un amendement, adopté par la commission des lois, prévoit que le dénombrement des émargements et le dépouillement se déroulent successivement et non en même temps.

Un autre amendement, également adopté par la commission des lois, tend à sanctionner plus sévèrement le président du bureau centralisateur.

**M. Alain Griotteray.** Très bien !

**M. Francis Delattre.** Nous souhaitons, monsieur le ministre, appeler tout particulièrement votre attention sur deux points durs :

Premièrement, sur la nécessité d'un contrôle plus sévère sur l'établissement et la révision des listes électorales, notamment afin de disposer de moyens juridiques efficaces et rapides pour enrayer les inscriptions illicites et d'opportunité ;

Deuxièmement, et j'y reviens, sur la nécessité d'instaurer une commission de contrôle obligatoire dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants.

En effet, la présence de cette commission, présidée par un magistrat, dissuade ce que j'appellerai « la fraude officielle », notamment lors de la récapitulation des résultats au bureau de vote centralisateur, qui demeure sensible à toutes les manœuvres, notamment dans les scrutins serrés.

L'argument consistant à dire que le nombre de magistrats serait insuffisant pour supporter cette nouvelle charge - qui ne les intéresse pas toujours, nous le savons, parce qu'ils ne sont pas toujours formés - ne me paraît pas suffisamment convaincant car, dans notre pays, pour moins de 1 000 villes de plus de 10 000 habitants, nous répertorions environ 6 000 magistrats et, d'ailleurs, rien ne nous empêche de faire appel à d'anciens magistrats.

Enfin, nous regrettons que le garde des sceaux - la chancellerie - ne soit pas cosignataire de ce texte, alors que le contentieux électoral se révèle être d'une très grande complexité.

A l'occasion d'un contentieux concernant les élections municipales de Limeil-Brévannes, en 1983, contentieux soumis à la Cour de cassation, le commentaire suivant est paru dans *La Gazette du Palais* : « En attendant qu'un homme politique responsable s'avise que la science législative mérite mieux qu'un souverain mépris, remercions la Cour de cassation d'essayer de mettre un peu d'ordre dans le fatras législatif. »

Ce commentaire devrait nous interpeller quant à la nécessité de rationaliser les textes applicables en matière électorale. A cet égard, je rends hommage, moi aussi, au président de la commission des lois, car il s'y est efforcé. En effet, par le biais de différents recours et appels, des équipes municipales, ou même certains conseillers généraux, qui avaient manifestement bénéficié de fraudes, ont pu se maintenir en fonctions, parfois pendant plus d'une année.

A Fontenay, tout le monde connaît le cas, un conseiller général qui avait été élu par fraude a pu se maintenir - en fraude ! - pendant trois ans.

La loi du 31 décembre 1975 a pourtant institué une innovation importante en rendant désormais possible la suspension des élus fraudeurs. Mais les juges ne font, hélas ! pas assez souvent appel à cette faculté. En 1983, sept cas seulement sur vingt-deux ont fait l'objet d'une annulation assortie d'une suspension des élus.

Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les articles L. 113 et L. 116 du code électoral ont vocation à être appliqués à tout fait non expressément prévu par un texte particulier dès lors que le fait incriminé fausse les résultats d'une élection ou, plus généralement, d'un scrutin.

La sévérité dont doit faire preuve le juge à l'encontre des fraudeurs doit être la même à l'encontre des bénéficiaires, c'est-à-dire des élus dont l'élection a été acquise par la fraude. C'est tout le problème du « lampiste », souvent simple exécutant d'opérations matérielles délictueuses, et de leur inspirateur. Seule une instruction serrée et rapide - ce qui est rarement le cas - peut établir les responsabilités réelles et, partant, l'incrimination juste des faits frauduleux.

Mais, quels que soient les efforts du législateur et des tribunaux pour combattre la fraude, celle-ci ne sera vaincue que si chacun se mobilise contre ce fléau. La lutte contre la fraude passe par une action d'information des citoyens, c'est-à-dire des électeurs, des candidats et surtout de leurs représentants ; en bref, par une prise de conscience collective de l'importance et de la gravité du mal, du fléau.

Les électeurs doivent être mieux informés de leurs droits, surtout lorsque leur exercice est de nature à déjouer les fraudeurs. Ainsi, par exemple, ils disposent d'un droit de contestation dans le cas où un usage abusif pourrait être fait de leur radiation induite de la liste électorale. Ils peuvent faire valoir leurs droits s'ils sont soumis à des actes d'intimidation ou de pression. Cela arrive !

En fait, monsieur le ministre, un véritable problème se pose : celui de la formation du citoyen. Je ne vois que l'instruction civique pour l'assurer et pour remédier profondé-

ment à la situation actuelle. S'il n'y a pas de sens civique, en effet, notre discussion de cet après-midi risque de devenir caduque.

Enfin, pour terminer, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, ainsi que ceux qui ont fait en sorte d'éviter que ce texte devienne, comme l'a écrit un grand quotidien du soir, le réceptacle d'amendements qui n'auraient rien à voir avec un texte destiné à réprimer la fraude électorale - je veux parler de ce qu'un autre journal a appelé « la combine Pezet ».

Sachez d'ores et déjà que nous nous y opposerons totalement. Ce que le groupe U.D.F. souhaite est clair : c'est le maintien du texte actuel, un texte, je le rappelle, déposé en conseil des ministres, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat, qui a été voté par le Sénat et par l'Assemblée nationale.

Nous ne saurions admettre qu'après les événements fâcheux de 1983, nous connaissions maintenant des manœuvres de dernière minute, à quelques semaines d'élections dans la deuxième ville de France. Nous ne pourrions tolérer que ce scrutin et son résultat soient entachés de manœuvres n'ayant rien à voir avec la démocratie.

En tout état de cause, il serait paradoxal que nous adoptions un texte dont l'objectif est de réprimer, avec juste raison, la fraude électorale et que, dans le même temps, on organise finalement pour la ville de Marseille un système électoral qui, de nouveau, nous mettrait en face d'un système de fraude que j'ai appelé précédemment « la fraude légale ».

Certes, la fraude se combat par des textes : mais elle se combat aussi dans les esprits ! Nous souhaitons que, pas plus que le prochain texte, sur les diverses mesures destinées, paraît-il, à améliorer le fonctionnement des collectivités locales, celui-ci ne devienne le réceptacle d'un amendement qui fausserait d'avance le résultat des élections à Marseille. (Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, intervenant après bien d'autres orateurs, en particulier après notre président de la commission des lois, qui a présenté son excellent rapport, je ne veux pas allonger démesurément les débats.

Je ne parlerai donc pas, bien entendu, des dispositions relatives au code des communes. A l'évidence, pour éviter les blocages actuels, ou une trop longue incertitude quant à la gestion des communes, tout le monde peut tomber d'accord sur ces dispositions.

Votre projet, monsieur le ministre, a bien entendu un objet modeste. D'une part, vous visez principalement la fraude électorale pratiquée sur les listes d'émargement. D'autre part, vous proposez des modifications concernant le vote par procuration.

Pour ce qui est des listes d'émargement, certains élus ont souligné les difficultés de la solution préconisée dans le projet. La signature de ces listes par les électeurs eux-mêmes risque de ralentir les opérations. De nombreux maires ont souligné cet inconvénient. Les choses vont devenir plus compliquées. Aux yeux de la commission des lois, en revanche, il s'agit là d'un moyen efficace de lutter contre la fraude.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Le seul.

**M. Jean-Jacques Hyest.** En effet, si les électeurs eux-mêmes signent la liste d'émargement, les assesseurs ne pourront pas signer à leur place ! Bien entendu, les pratiques dénoncées à juste titre ici ne pourront plus avoir lieu.

A mon sens, on peut approuver cette disposition qui reste largement insuffisante néanmoins pendant les opérations de vote, s'agissant de la sincérité du scrutin. Par exemple, il ne sera pas remédié à tout ce qui concerne le « bourrage des urnes » par des mesures concernant les listes d'émargement seulement. Les propositions de la commission au sujet des enveloppes ou de la séparation entre le décompte des émargements et celui des enveloppes me paraissent absolument indispensables à adopter si l'on entend compléter efficacement le dispositif proposé.

S'agissant du vote par procuration, monsieur le ministre, je vous ai bien écouté. Je ne pense pas qu'il soit obligatoirement lié à la fraude. A partir du moment où le vote par correspondance a été supprimé, en 1975, il était difficile

d'admettre que des électeurs soient privés de leur droit de vote quand ils remplissent un certain nombre de conditions. Quelles raisons peut-on invoquer pour voter par procuration ? L'absence, certes, mais pour des motifs légitimes, la maladie, le séjour à l'étranger. Il est très important que nos concitoyens expatriés puissent avoir un lien qui les rattache à la commune dont ils sont originaires.

Mais je m'interroge : certains de nos concitoyens ne sont-ils pas originaires de terres lointaines ou de terres situées au-delà des mers, même si elles sont très proches ? Vous avez dit que le système était de nature à faire que les élus recherchent des électeurs pour se constituer une majorité, alors que, bien entendu, c'est l'objectif inverse qui est visé dans une élection. A mon avis, les conditions à remplir actuellement pour l'établissement d'une procuration témoignent quand même d'une volonté claire de la part des électeurs ! Beaucoup de ceux-ci, même quand ils remplissent les conditions, nous disent, je vous l'assure, qu'il est excessivement difficile d'obtenir une procuration. De surcroît, l'interprétation des textes varie : les services concernés n'ont pas tout à fait la même opinion sur les conditions dans lesquelles doit s'établir une procuration.

Peut-être le vote par procuration est-il effectivement un moyen de fraude ? En tout cas, je ne voudrais pas que les dispositions prises empêchent, en définitive, les électeurs de participer aux scrutins ! Ce serait regrettable. Il faut également penser à l'évolution des conditions de vie des Français, et songer notamment aux retraités qui partent en vacances. On a posé la question en commission des lois. On me dit : « Les retraités n'ont plus à partir en vacances pendant les élections » ! Oui, si elles sont prévues ! (Sourires.) De temps à autre, elles ne le sont pas ! Les retraités ne sont pas alors dans leur lieu de résidence pour le vote. A un moment où l'on veut lutter contre l'abstentionnisme, il faut permettre au citoyen de voter par procuration. C'est indispensable : sinon rendons le vote obligatoire, comme dans certains autres pays - mais je crois qu'une telle solution ne pourrait pas facilement s'appliquer en France.

J'ai été aussi très sensible aux propositions et aux amendements de la commission des lois en ce qui concerne les commissions de contrôle. Quand un magistrat s'intéresse et participe aux opérations de vote, la fraude diminue, c'est prouvé. Les magistrats peuvent immédiatement remettre les choses en ordre s'il y a quelque irrégularité. La commission des lois s'est fondée sur un critère de 30 000 habitants, obligatoirement ; et il y aura une commission départementale dans tous les départements qui comportent des communes de plus de 10 000 habitants. A mon avis, on pourrait tenter d'aller plus loin. A moins de désigner d'avance les communes où l'on pourra frauder, ce qui n'est pas souhaitable, (Sourires.), il faudrait sans doute abaisser les seuils.

Car il ne faut pas penser qu'à la fraude : il y a aussi des erreurs ! Les présidents des commissions de contrôle relèvent souvent des erreurs commises de bonne foi, mais parfois, il est vrai, de nature à porter atteinte à l'authenticité du scrutin.

Je me réjouis aussi que la commission des lois ait voulu sérieusement aggraver les sanctions pénales contre les fraudeurs. Dans ce domaine, il convient de se montrer extrêmement ferme. Ceux qui fraudent, on y a largement insisté, portent profondément atteinte à la démocratie. Il ne faut pas qu'ils puissent ensuite - nous avons vu quelquefois le cas se produire -, se représenter devant les électeurs en toute impunité. La sanction doit être lourde. Si nous n'allions pas jusque-là, le projet tendant à lutter contre la fraude électorale ne serait qu'un faux-semblant. S'il n'y avait pas de sanction, pour des dispositions répressives, nous n'aurions pas fait notre travail !

Je présente ces brèves observations au nom de mon groupe. Nous sommes favorables aux propositions adoptées par la commission des lois, à l'exception d'une ou deux, mineures, bien entendu.

Monsieur le ministre, vous avez estimé que certaines dispositions étaient d'ordre réglementaire. C'est une habitude que je qualifierai de trop fréquente dans notre assemblée et j'ai parfois dénoncé moi-même le fait que nous ne fassions pas ici un vrai travail législatif.

J'en viens à la disposition proposée par notre collègue Virapoullé concernant les documents qui doivent être fournis dans les communes de plus de 5 000 habitants pour justifier de l'identité du votant. L'objectif était que le document de justification présente une photographie de l'intéressé. Le

livret de famille peut, en effet, être fabriqué, tout comme la carte de sécurité sociale. Nous tenons beaucoup à cette disposition. Elle relève, c'est vrai, de textes réglementaires. En tout cas, je pense qu'il s'agit d'un moyen efficace de lutter contre la fraude électorale. Il faut obliger les électeurs à présenter un document comportant une photo, pas seulement un titre officiel.

La liste de l'arrêté interministériel énumère de nombreux documents qui comportent dans leur majorité, notre collègue l'a précisé, une photo d'identité. Monsieur le ministre, vous aurez à nous éclairer sur vos intentions au sujet de cette disposition qui nous paraît importante dans la lutte contre la fraude électorale.

Comme tous les orateurs de l'opposition, je souhaite vraiment que ce projet de loi, qui peut susciter un très large consensus, ne soit pas alourdi par des dispositions qui n'auraient aucun rapport avec son objet, faute de quoi nous serions évidemment amenés à adopter une position différente de celle qui est la nôtre à ce moment. Quand il examine un projet, il est bon que le Parlement s'y consacre sans y rattacher autre chose ! (Applaudissements sur les bancs des groupes Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)

**M. le président.** La parole est à M. Elie Hoarau.

**M. Elie Hoarau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un endroit où la fraude électorale sévit à l'état endémique, c'est bien à l'île de la Réunion.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Bien placé pour en parler, n'est-ce pas ?

**M. Elie Hoarau.** Qui se sent morveux...

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Orfèvre en la matière !

**M. Elie Hoarau.** Vous avez subi quatre annulations pour fraude électorale, mon cher collègue !

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Vous utilisez la loi pour frauder sur le dos des autres !

**M. Elie Hoarau.** Les décisions du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel démontrent amplement ce que je dis.

**M. Jean-Paul Virapoullé.** Cet après-midi aussi ?

**M. Elie Hoarau.** Mes chers collègues, à cet égard il convient d'avoir en mémoire ce que disait, en 1963, M. Michel Debré à la Réunion : « Les communistes en 1956 ont obtenu aux législatives du 2 janvier deux sièges sur trois. L'administration a pris peur. Elle a ensuite organisé la fraude à grande échelle de la façon la plus grossière ».

Nous avons donc tout connu, ou presque, depuis les violences jusqu'au bourrage des urnes, en passant par le trucage des procès-verbaux, l'expulsion des mandataires des bureaux de vote et j'en passe.

Comme l'administration participait directement à l'organisation de la fraude, les auteurs de celle-ci étaient impunis et continuaient de plus belle.

Il a fallu attendre 1969 pour connaître un début d'assainissement. En effet, des intellectuels, des hommes d'église, des journalistes, des enseignants, des avocats avaient alors décidé de constituer l'association pour le déroulement normal des opérations électorales.

Leur action fut suivie de quelques effets, mais cela ne calma pas les ardeurs de tout le monde. En 1976, notamment, le préfet de la Réunion fut nommé mis en cause dans l'annulation de l'élection d'un conseiller général de Saint-Pierre pour corruption.

Dans la période récente, on a vu apparaître de nouvelles méthodes de fraude, à partir de l'établissement des listes électorales, et mettant en cause le fonctionnement des commissions administratives. Je crois, monsieur le ministre, que c'est à ce niveau que le projet que vous défendez présente incontestablement une lacune. C'est ce qui a motivé l'essentiel des amendements que j'ai présentés avec mon collègue Alexis Pota.

C'est ainsi, par exemple, qu'à l'annonce imminente par le Conseil d'Etat de l'annulation d'une élection municipale, un maire faisait annuler, le 31 décembre, près de mille inscriptions nouvelles sur les listes électorales de sa commune - inscriptions pourtant déjà acceptées par les commissions administratives de révision des listes électorales - et il faisait

procéder, le même jour, à six cents autres inscriptions, sans les faire examiner par la commission compétente. Cela en préparation de l'élection partielle qui intervenait au début de 1984 ! Dans la même commune, on a fait inscrire sur les listes électorales des étrangers ou des personnes ne résidant plus dans la commune. Dans telle autre commune, une enquête a permis d'établir qu'on fabriquait de fausses pièces d'identité destinées, d'une part, à truquer les élections et, d'autre part, à permettre l'entrée d'étrangers en métropole. La plupart de ces affaires ont fait l'objet de plaintes qui n'ont toujours pas abouti.

Il y a donc, monsieur le ministre, des mesures à prendre pour moraliser l'établissement des listes électorales. De plus, du fait de l'existence d'un très fort taux de chômage, et d'un taux d'illettrisme élevé, la corruption et les pressions sur l'électorat sont devenues les moyens privilégiés pour fausser la sincérité du scrutin. Ce n'est pas nécessaire de citer des exemples. Ils sont nombreux. Mais l'actualité nous permet de signaler l'inculpation d'un nouveau conseiller général du chef-lieu pour corruption, nous permet également de signaler des perquisitions menées à la mairie, toujours du chef-lieu, et la mise sous scellés du bureau du maire en attendant son retour dans le département. De plus, au moment même où on perquisitionnait dans cette mairie du chef-lieu, un maire d'une autre commune de l'Ouest continuait, en vue, bien entendu, des prochaines élections municipales, à distribuer des bons. Et, à la date où je vous parle, il en était à plus de 20 000 pour un électorat d'à peine plus de 30 000 électeurs.

Ainsi comprendrez-vous pourquoi, afin de compléter l'arsenal d'amendements que nous avons, Alexis Pota et moi-même, déposés, nous vous avons demandé de diligenter l'envoi d'une mission de l'inspection générale de l'administration qui viendrait enquêter dans les vingt-quatre communes de l'île sur les dernières élections.

Cela étant, le texte que vous soutenez et les amendements proposés par la commission constituent un progrès. Je le voterai en espérant que les amendements que j'ai proposés avec mon collègue Pota seront adoptés, ce qui constituera un moyen supplémentaire pour lutter efficacement contre la fraude électorale à l'île de la Réunion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Kuchelda.

**M. Jean-Pierre Kuchelda.** Monsieur le ministre, la fraude électorale est scandaleuse. C'est une atteinte directe à la démocratie et à la dignité de l'électeur. Le droit de vote, droit fondamental, est ainsi bafoué chaque fois qu'on fraude dans ce pays.

La fraude doit donc être lourdement pénalisée - ce que vous nous proposez à juste raison avec des mesures répressives - mais elle doit aussi être évitée par tous les moyens techniques et juridiques possibles dans le cadre de mesures dissuasives. En quelque sorte, elle devrait donc être rendue impossible.

Je tiens donc d'abord, monsieur le ministre, à me féliciter de l'initiative gouvernementale qui tend à supprimer ces risques de fraudes lors de consultations électorales en limitant le nombre de procurations que pourrait détenir un électeur ainsi que l'obligation pour les électeurs d'émarger eux-mêmes sur la liste électorale. Dans des régions comme la mienne où le civisme est important, les électeurs seront particulièrement fiers de le faire.

**M. Jean-Pierre Michel.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Kuchelda.** Le comptage contrôlé et parafé des bulletins par paquets de cent, pratique déjà habituelle dans de nombreuses communes pour garantir le droit des citoyens, devrait aussi être généralisé et inscrit dans la loi. Ce sera fait. C'est bien !

Je souhaite néanmoins soumettre à votre appréciation deux propositions qui répondent aux objectifs que s'est fixés le Gouvernement. La radiation des listes électorales ne peut intervenir que sur notification expresse de l'I.N.S.E.E. ou, pour les personnes ayant déménagé, par la commission administrative communale, sous réserve que l'électeur a justifié par lettre recommandée avec accusé de réception de son inscription sur une autre liste électorale. Cette procédure particulièrement lourde a pour effet d'augmenter artificiellement le nombre d'inscrits dans la commune et entraîne un risque de fraude électorale résultant de doubles inscriptions.

Une simplification de la procédure donnant pouvoir de radiation d'office à la commission administrative communale pourrait donc être envisagée, la procédure de radiation devenant effective dès lors que le départ de la commune est officiellement ou concrètement constaté.

Par ailleurs, il conviendrait de généraliser l'emploi des machines à voter qui supprimerait toute possibilité de fraude pendant les opérations de vote ou de dépouillement. Je sais qu'elles sont coûteuses, que leur entretien est lourd, mais le respect du suffrage universel doit être notre souci majeur. Et - pourquoi pas ? - une expérimentation progressive pourrait se mettre en place, tirant profit des nouvelles technologies. Informatique, câblage, codage devraient permettre de lever peu à peu, dans un avenir plus ou moins lointain, toute suspicion.

Monsieur le ministre, je vous saurai donc gré de me faire savoir si, pour renforcer votre lutte légitime contre la fraude, le Gouvernement envisage la simplification de cette procédure de radiation, ainsi, peut-être, qu'une première dotation de machines à voter aux collectivités locales.

Naturellement, monsieur le ministre, c'est avec enthousiasme que je voterai les mesures que vous proposez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Devedjian.

**M. Patrick Devedjian.** Monsieur le président, monsieur le ministre, tout naturellement, le groupe R.P.R. s'associera à ce texte qui, en principe, doit être un texte de consensus puisqu'un projet de loi contre la fraude électorale est normalement destiné à protéger tous les démocrates de la fraude.

Nous le voterons d'autant plus volontiers que, au sein de la commission des lois, la majorité a accepté très libéralement les amendements de l'opposition qui avaient pour finalité de rendre plus effective la répression contre la fraude.

Nous le voterons aussi pour des raisons de fond, d'autant plus volontiers que la démocratie repose fondamentalement sur la sincérité du scrutin et sur rien d'autre. Ce n'est pas le recours aux élections qui distingue une démocratie d'un Etat totalitaire, c'est la manière dont on vote. Aujourd'hui, dans tous les pays totalitaires, on vote, aussi, mais pas de la même manière : c'est toute la différence. En Roumanie, on a le droit de voter, on a le droit de passer dans l'isoloir, mais passer dans l'isoloir est considéré comme un acte d'opposition. Naturellement, tout le sens du scrutin en est dénaturé, parce que passer dans l'isoloir conduit à perdre son travail, son logement, à priver ses enfants du droit de poursuivre des études.

**M. Jean-Pierre Michel.** Parlez aussi du Mexique !

**M. Patrick Devedjian.** Il y a bien d'autres pays dans cette situation, c'est tout à fait juste.

**M. Jean-Pierre Michel.** Très bien !

**M. Patrick Devedjian.** Nous voterons donc ce texte, mais pour autant, je le dis avec modération mais je me sens obligé de le dire, nous ne délivrerons pas un satisfecit au gouvernement socialiste. En effet, je déplore qu'il ait fallu attendre si longtemps pour tirer les conséquences de ce qui s'est passé en 1983.

**M. Jean-Pierre Michel.** Et Pasqua, qu'est-ce qu'il a fait ?

**M. Patrick Devedjian.** Il y a seulement quelques semaines, monsieur Michel, un militant socialiste du Val-de-Marne était vivement engagé à se taire, alors qu'il avait été lui-même victime de la fraude.

Dès 1982, on avait supprimé les machines à voter. Et je le déplore, pour ma part. Certes, à l'époque, seules certaines communes en étaient dotées et on pouvait considérer qu'il y avait là une discrimination. Mais il aurait mieux valu les généraliser à l'ensemble des communes plutôt que de les supprimer là où elles existaient !

Je sais bien qu'il peut y avoir une discussion sur les performances des machines à voter, entre les machines mécaniques et les machines électroniques ; je crois que les premières sont fiables, qu'elles suppriment les deux tiers de la fraude, celle qui a lieu pendant le vote et naturellement celle qui a lieu durant le dépouillement, puisque celui-ci est immédiat. Il est tout de même paradoxal, à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, d'utiliser les moyens du XIX<sup>e</sup> siècle pour décompter les voix en additionnant, avec des crayons, des petits bâtons !

En 1983, la fraude avait été massive. Je vous rappelle que les élections ont donné lieu à une annulation dans neuf communes. Je reprends cette litanie qui doit être répétée car elle est un point noir de notre démocratie : Trappes, Sarcelles, Villepinte, La Queue-en-Brie, Noisy-le-Grand, Villeneuve-Saint-Georges, Aulnay-sous-Bois, Limeil-Brévannes, Antony.

Dans ces neuf communes, donc, des annulations sont intervenues à la suite d'arrêts du Conseil d'Etat. Cela concerne environ 500 000 habitants. Ce n'est pas marginal : il faudrait cesser de considérer que la fraude électorale est un acte isolé.

Mais d'autres villes aussi ont été touchées. Les élections n'y ont pas été annulées, soit que les victimes aient été élues malgré tout et, dans ce cas-là, il n'y avait naturellement pas lieu à annulation, malgré l'existence de la fraude, soit que, plus grave encore, les victimes n'aient pas réussi à démontrer que la fraude avait porté sur un nombre de voix supérieur à l'écart qui séparait les deux listes de candidats. Car, c'est un état de notre droit et de notre jurisprudence, il ne suffit pas, pour obtenir une annulation, de démontrer qu'il y a eu fraude électorale, il faut encore donner la mesure de l'étendue de cette fraude en prouvant qu'elle a porté sur un nombre de voix supérieur à l'écart qui sépare les candidats.

A cette époque, et je le regrette, nous n'avons pas entendu un seul mot à gauche pour déplorer les fraudes massives qui avaient été commises, même après les annulations des juridictions administratives françaises. Quatre ministres en exercice ont défilé dans les rues pour protester contre les décisions de justice qui avaient été prises et dire que la justice qui avait été rendue était partielle. Ils sont restés ministres, néanmoins. Je ne crois pas que ce type de comportement ait encouragé le civisme !

Je me réjouis qu'aujourd'hui, peut-être parce que la conjoncture politique a changé, les mentalités aussi aient changé. Mais je ne peux m'empêcher de dire que si, à la demande du Conseil d'Etat et du tribunal administratif, de nombreux fraudeurs ont été poursuivis, voire inculpés, aucun, me semble-t-il, n'a été aujourd'hui jugé définitivement. Si bien que certains d'entre eux, bien que pris la main dans le sac, seront à nouveau candidats aux élections de 1989.

Renforçons les dispositions sur la sincérité des scrutins, mais surtout, mes chers amis, dans notre comportement à tous, stigmatisons la fraude électorale dans les actes de la vie quotidienne parce qu'une loi ne suffit pas, c'est aussi une question de mœurs. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, et Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Le Garrec.

**M. Jean Le Garrec.** Monsieur le président, en application de l'article 58, alinéa 3, de notre règlement, je demande une suspension de séance au nom du groupe socialiste.

Le texte que nous débattons est extrêmement important. On le voit d'ailleurs à la tonalité non seulement du rapport, très brillant, mais des différentes interventions. Le groupe socialiste souhaite organiser au mieux la suite de la discussion et réfléchir sur la méthode qu'il entend faire prévaloir dans la discussion des articles.

Pour la meilleure compréhension du débat qui s'engage, il serait souhaitable que cette suspension ait lieu après que nous aurons entendu le ministre répondre aux différentes interventions qu'il vient d'écouter attentivement. En outre, il conviendrait qu'elle soit d'un temps raisonnable, c'est-à-dire ni trop long ni trop court. Il me semble qu'une durée d'une demi-heure répondrait à ce souci. Je connais suffisamment, monsieur le président, votre courtoisie, votre compréhension et votre sens du débat pour être sûr que cette demande raisonnable nous sera accordée. *(« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Monsieur Le Garrec, comme M. le ministre a demandé la parole, c'est donc bien après son intervention que la suspension aura lieu.

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. le ministre de l'intérieur.** Je vais répondre brièvement aux observations des orateurs inscrits, étant entendu naturellement que je reviendrai sur un certain nombre de points à l'occasion de la discussion des articles.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la question de la formation ou de la révision des listes électorales. Je suis disposé à l'approfondir.

Ce sont pour des raisons précises, que vous connaissez, je pense, que j'ai souhaité déposer de façon relativement rapide ce projet de loi. Mais je suis tout à fait conscient qu'il ne résout pas, qu'il n'aborde même pas tous les problèmes touchant à la sincérité du scrutin, qu'il s'agisse des listes électorales ou des conditions de vote.

Par conséquent, pour bien montrer que je souhaite aborder cette question, éventuellement l'année prochaine, ou l'année suivante, je serais disposé à constituer une commission...

**M. Alain Grotteray.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... au sein de laquelle des parlementaires ayant manifesté dans les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat leur intérêt pour ces questions pourraient se réunir utilement, par exemple à une période qui ne serait plus électorale, au printemps prochain, afin d'aborder tranquillement ce sujet et préparer des textes qui, j'en suis sûr, devront aboutir à des votes sinon sans débat, du moins sans affrontement.

Je ne polémiquerai pas avec M. Michel sur les aspects réglementaires ou législatifs. Dans le cas précis des listes d'émargement, c'est d'ordre législatif, parce que cela crée une obligation pour l'électeur.

Mais ce n'est pas pour des raisons uniquement juridiques que j'ai insisté sur le fait que certaines dispositions avaient un caractère réglementaire, ni pour préserver des privilèges de l'exécutif ou faire avant la lettre un contrôle de la constitutionnalité ; c'est parce que, dans certains domaines d'administration, même s'ils sont aussi importants que les élections, qui sont le fonctionnement de la base de la démocratie, prendre des mesures par la voie législative, c'est interdire de les modifier autrement que par la voie législative.

C'est pour cela que je vous proposerai, sans écarter certaines des mesures que vous envisagez par voie législative, d'écarter certains points pour des raisons de fond ; pour d'autres, je vous propose de les appliquer par voie réglementaire et, même pour celles auxquelles vous tenez éventuellement, je préférerais qu'il y ait le temps de respiration nécessaire pour que, si on les juge applicables, cela se passe plutôt par la voie réglementaire.

M. Limouzy a retracé - c'était très utile - les conditions d'élaboration de la loi de 1975 sur le vote par procuration. Je m'en souviens fort bien puisque je siégeais dans cette assemblée.

En ce qui concerne les raisons nécessaires pour être admis à voter par procuration, contrairement à ce qu'il semblait dire tout à l'heure, à moins que j'aie mal compris, il n'est pas demandé qu'elles soient impérieuses. En vérité, ce sont des conditions extrêmement libérales. Trop libérales. Mais enfin, l'orientation proposée par le texte, suivie par la commission et, je l'espère, par votre assemblée, fera faire un progrès considérable sans mettre en cause les problèmes d'expression et donc de représentation des Français de l'étranger.

M. Hermier a posé la question du vote des étrangers aux élections locales. C'est une question qui a été évoquée à plusieurs reprises dans la vie publique, en particulier par moi-même, lorsque j'étais déjà dans les mêmes fonctions il y a plusieurs années, et également par le Président de la République. Il y a un certain nombre de gens en France qui pensent, comme moi, qu'un jour ou l'autre il apparaîtra clairement que la participation, avec des conditions de résidence, évidemment, des étrangers aux élections locales en France, comme dans plusieurs pays démocratiques d'Europe et, en particulier, plusieurs pays de la Communauté européenne, sera une question qui viendra d'elle-même. Aujourd'hui, l'opinion française ne semble pas prête.

Est-ce le meilleur moyen, quelques mois avant les élections municipales, d'introduire une telle réforme ? Je ne le crois pas mais je pense que, dans les années qui viennent, cette question évoluera.

L'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales a été évoquée par M. Hermier. Cette solution est tentante, mais elle est dangereuse parce qu'elle peut faciliter la fraude. En effet, celui qui serait inscrit sans le savoir pourrait bien, un jour, voter sans le savoir. *(Sourires.)*

Sur le principe, cela est envisageable, mais il faudrait mettre au point un mécanisme qui permette à celui qui est inscrit, sinon sans le vouloir, du moins sans en avoir pris l'initiative, qu'il sache qu'il est inscrit afin qu'il en tire toutes les conséquences. Cela supposerait par exemple - j'ai pensé à cette formule - un système de navettes par lequel on pren-

drait un premier contact avec le futur électeur en lui indiquant que, sauf objection de sa part, il sera inscrit dans telle commune. Il faudrait que, ensuite, on lui indique qu'il est bien inscrit.

Je ne propose pas une telle mesure dans ce projet de loi, d'autant plus que les circonstances ne s'y prêtent pas, puisque les listes électorales sont en train d'être révisées. Cela changerait beaucoup les habitudes si l'on prolongeait la révision des listes électorales au-delà du 31 décembre.

Cela dit, il s'agit également d'un progrès que l'on peut envisager de réaliser à l'avenir.

M. Francis Delattre a évoqué le problème des commissions de contrôle. La commission des lois a adopté un amendement qui procède du même esprit. Elle a cependant choisi le seuil de 30 000 habitants au lieu de celui de 10 000 habitants. Comme toujours, le choix d'un seuil est quelque peu arbitraire, mais je ne suis pas du tout opposé au principe des commissions de contrôle et à leur extension. Nous reviendrons sans doute sur ce sujet à l'occasion de l'examen des amendements.

M. Hyst a souligné les difficultés qui naîtront de l'obligation de signature des listes d'émargement par les électeurs. Cela est vrai, pourtant cette disposition constitue un bon moyen de lutter contre la fraude. Il faudra donc prendre des mesures administratives pour donner des conseils aux responsables des bureaux de vote.

Il est également exact qu'il est difficile, monsieur Hyst, de voter par procuration. Cela est même de plus en plus difficile, parce que j'ai pris des mesures réglementaires pour qu'il en soit ainsi et cela sera encore plus difficile si ce texte est voté. Tel est d'ailleurs bien le but de la réforme. En effet, la possibilité de voter par procuration doit être réservée aux cas cités, car la lutte contre la fraude utilisant les votes par procuration nécessite que l'on rende ce dernier plus difficile.

En ce qui concerne, enfin, les vérifications d'identité, je me suis exprimé sur ce sujet dans mon exposé. Je ne sais pas si M. Hyst était en séance au moment où j'ai fait allusion aux difficultés en la matière, mais j'y reviendrai lors de la discussion des amendements.

M. Hoarau a insisté, à juste titre, sur la longue histoire des fraudes électorales à la Réunion. Elles sont, hélas ! de notoriété publique. J'espère que les textes qui vous sont proposés contribueront à les combattre. Puisqu'il a souligné que ce texte n'allait pas assez loin, je dois répéter que je n'ai pas présenté de projet de loi qui se serait intitulé vaniteusement « Projet de loi mettant définitivement fin aux possibilités de fraude électorale » ! (Sourires.) Je sais bien que si l'on voulait élaborer un projet de loi poursuivant cet objectif, il faudrait balayer bien des aspects de l'exercice du droit de vote qui ont été évoqués dans le débat, mais qui ne sont pas traités par ce projet de loi.

En revanche, si ce projet de loi est adopté, comme je l'espère, dans l'état d'esprit qui semble être celui de l'Assemblée et de la commission, cela m'encouragera à entreprendre une démarche un peu plus poussée, car cela facilitera l'élaboration, la discussion, et, sans doute, l'adoption d'un texte allant plus loin dans bien des domaines.

M. Hoarau a également souhaité une mission de l'inspection générale de l'administration sur les récentes élections à la Réunion. Je n'ai aucune objection à formuler, d'autant que l'inspection générale de l'administration accomplit souvent ce genre de mission. Il me semble cependant que le contrôle juridictionnel est plus utile parce qu'il peut, lorsque cela est nécessaire, déboucher sur des sanctions, alors que les rapports administratifs n'apportent que des propositions.

M. Kucheida a évoqué les machines à voter. Le problème en la matière - je me suis peut-être mal exprimé - tient moins à leur coût qu'aux difficultés de fonctionnement constatées dans certains cas où elles ont été expérimentées. Cela fait donc peser une suspicion sur le principe de la machine à voter. Cependant il en pèse également sur le dépouillement à la main, lequel a d'ailleurs déjà donné lieu à des fraudes.

Je pense que, dans l'avenir, les machines à voter apparaîtront de plus en plus nécessaires, notamment si l'on parvient à regrouper des élections, comme j'envisage de le proposer au Parlement ; tout le monde est d'ailleurs conscient de l'utilité d'une telle démarche. Cette décision constituerait un argument supplémentaire en faveur de l'introduction des machines à voter, lesquelles auront peut-être, d'ici là, bénéficié de progrès technologiques.

M. Devedjian a au si parlé des machines à voter, et mon observation vaut également pour lui.

Mesdames et messieurs les députés, je ne pense pas qu'il soit utile que mon intervention, en réponse aux orateurs, soit beaucoup plus longue, puisque nous allons avoir de nombreux amendements à examiner.

Je terminerai simplement en indiquant à M. Limouzy qu'il se trompe fortement lorsqu'il pense que je suis dans un grand embarras, parce que je ne pouvais dire ni oui ni non et que je m'en remettais à la sagesse de l'Assemblée. Monsieur Limouzy, ne vous inquiétez pas ! Quand j'ai à dire oui ou non, si je dis oui, mon oui est oui et si je dis non, mon non est non ! Et lorsqu'il s'agit d'une mesure importante, je ne m'en remets pas à la sagesse de l'Assemblée. Certes, c'est toujours, en définitive, la sagesse de l'Assemblée qui décide, mais le Gouvernement donne son point de vue. A ce propos ne vous inquiétez donc pas trop ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** M. Le Garrec a demandé une suspension de séance au nom du groupe socialiste.

La suspension est de droit.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures vingt-cinq, est reprise à dix-neuf heures vingt.)

**M. le président.** La séance est reprise.

**M. Francis Delattre.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Francis Delattre.

**M. Francis Delattre.** Monsieur le président, pouvez-vous nous faire distribuer un jeu de tous les amendements qui ont été déposés ?

**M. le président.** Ce que je peux vous dire, c'est qu'un seul amendement l'a été pendant la suspension de séance.

**M. Francis Delattre.** Monsieur le président, nous n'avons pas eu le plaisir d'en avoir connaissance.

Je demande donc une suspension de séance, au nom de mon groupe, pour pouvoir l'étudier.

**M. le président.** Elle est de droit, mais, dans ces conditions, je vais lever la séance.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance qui reprendra à vingt-deux heures à la demande du Gouvernement.

4

#### RENOI POUR AVIS

**M. le président.** La commission de la défense nationale et des forces armées demande à donner son avis sur les articles 32 et 33 du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant diverses mesures d'ordre social, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

5

#### DEMANDE DE VOTES SANS DÉBAT

**M. le président.** J'informe l'Assemblée que la commission des affaires étrangères demande le vote sans débat des projets de loi :

1<sup>o</sup> autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, d'impôts sur les successions, de droits d'enregistrement et de droits de timbre (ensemble un protocole) ;

2<sup>o</sup> autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux.

En application de l'article 104 du règlement, ces demandes ont été affichées et notifiées. Elles seront communiquées à la conférence des présidents au cours de la première réunion suivant la distribution des rapports de la commission.

8

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt-deux heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 318 modifiant diverses dispositions du code

électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux (rapport n° 361 de M. Michel Sapin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN