

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(111^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du lundi 13 décembre 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME NICOLE CATALA

1. **Proclamation d'un député** (p. 7474).
2. **Aménagement de l'ordre du jour** (p. 7474).
3. **Réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.** - Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 7474).
M. Christian Dupuy, rapporteur de la commission des lois.
M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.
DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7476)
MM. Jean-Pierre Michel,
Jean-Pierre Philibert.
Clôture de la discussion générale.
DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7476)
Articles 1^{er} à 3. - Adoption (p. 7476)
VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7477)
Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.
4. **Renouvellement des conseils généraux.** - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 7477).
M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des lois.
M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.
QUESTION PRÉALABLE (p. 7480)
Question préalable de M. Malvy : M. Jean-Pierre Michel. - Rejet.
DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7483)
MM. Jean-Pierre Philibert,
Michel Grandpierre,
Michel Berson,
Raymond-Max Aubert.
Clôture de la discussion générale.
DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7489)
Article 1^{er} (p. 7489)
Amendement de suppression n° 11 de M. Berson : MM. Michel Berson, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.
Amendement n° 2 de la commission des lois : MM. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; Charles Ceccaldi-Raynaud, le ministre d'Etat. - Rejet.
Amendement n° 12 de M. Derosier : MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.
Adoption de l'article 1^{er}.
Après l'article 1^{er} (p. 7493)
Amendement n° 9 de M. Bernard : MM. Jean-Louis Bernard, le rapporteur, Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. - Rejet.
Amendement n° 3 de la commission : MM. Jean-Pierre Philibert, le président de la commission, le ministre délégué. - Retrait.

Amendement n° 18 de M. Delattre : MM. Francis Delattre, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Retrait.

Article 2 (p. 7495)

Amendement de suppression n° 13 de M. Michel : M. Jean-Pierre Michel. - Retrait.

Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 7495)

Amendement de suppression n° 14 de M. Berson. - Retrait.

Adoption de l'article 3.

Article 4 (p. 7496)

Amendement de suppression n° 15 de M. Michel. - Retrait.

Adoption de l'article 4.

Après l'article 4 (p. 7496)

L'amendement n° 10 de M. Bernard n'a plus d'objet.

Article 5 (p. 7496)

Amendement de suppression n° 16 de M. Michel. - Retrait.

Adoption de l'article 5.

Article 6 (p. 7496)

Amendement de suppression n° 17 de M. Berson. - Retrait.

Adoption de l'article 6.

Après l'article 6 (p. 7496)

L'amendement n° 4 de la commission n'a plus d'objet.

Article 7 (p. 7496)

L'amendement de suppression n° 5 de la commission n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 7.

Article 8 (p. 7496)

L'amendement de suppression n° 6 de la commission n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 8.

Article 9 (p. 7497)

L'amendement de suppression n° 7 de la commission n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 9.

Après l'article 9 (p. 7497)

L'amendement n° 8 de la commission n'a plus d'objet.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 7497)

MM. Jean-Pierre Michel,
Charles de Courson.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7497)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. **Maîtrise de l'immigration.** - Transmission et discussion du
texte de la commission mixte paritaire (p. 7497).

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur de la commission mixte
paritaire.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7498)

MM. Michel Grandpierre,
Jean-Pierre Michel.

Texte de la commission mixte paritaire (p. 7499)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 7502)

MM. Michel Mercier,
Raymond-Max Aubert.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7502)

Adoption de l'ensemble du projet de loi, compte tenu du
texte de la commission mixte paritaire.

6. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 7502).

7. **Ordre du jour** (p. 7502).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

Mme le président. La séance est ouverte.

1

PROCLAMATION D'UN DÉPUTÉ

Mme le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, en application de l'article L.O. 179 du code électoral, une communication de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en date de ce jour, l'informant que M. Philippe Martin a été élu, le 12 décembre 1993, député de la sixième circonscription de la Marne.

2

AMÉNAGEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

Mme le président. J'informe l'Assemblée que le Gouvernement m'a fait savoir que la discussion du projet de loi relatif aux métaux précieux commencerait au plus tôt ce soir, à vingt et une heures trente.

3

RÉFORME DE CERTAINES PROFESSIONS JUDICIAIRES ET JURIDIQUES

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi adoptée par le Sénat modifiant les articles 17, 22 et 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et les articles 12 et 18 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (n° 709, 825).

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

M. Christian Dupuy, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mes chers collègues, nous avons à examiner une proposition de loi sénatoriale dont l'objet est volontairement limité au règlement rapide de quelques

difficultés ponctuelles, apparues à l'usage depuis l'application des deux lois du 31 décembre 1990 relatives l'une aux professions judiciaires et juridiques, l'autre aux sociétés d'exercice libéral. Il est nécessaire d'adopter ces quelques dispositions avant le 31 décembre 1993 car les délais prévus par les lois précitées expirent à cette date. Pour cette raison, il convient de voter le texte sénatorial, si possible sans amendement de fond, tout en précisant que cette proposition ponctuelle ne dispensera pas le législateur d'un examen plus approfondi des conditions d'application desdites lois. Les professions concernées, tout comme la Chancellerie, sont convaincues de la nécessité d'une telle réflexion d'ensemble et un projet plus important sera certainement soumis à notre assemblée lors des toutes prochaines sessions.

Venons-en au texte qui nous intéresse aujourd'hui. Il ne comporte que trois articles. Les deux premiers modifient la loi du 31 décembre 1971 réformant certaines professions judiciaires et juridiques, elle-même modifiée par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990. Le troisième article, quant à lui, modifie la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales.

L'article 1^{er}, qui correspond à l'article unique de la proposition originelle du sénateur Luc Dejoie, vise à proroger jusqu'au 1^{er} janvier 1997, c'est-à-dire à prolonger de trois ans, le délai d'obtention d'une dispense totale ou partielle de stage ou de diplôme pour les conseils juridiques désirant intégrer la profession de notaire afin de le faire coïncider avec le délai que la loi prévoit pour la demande d'intégration à la profession, celle-ci étant possible jusqu'au 1^{er} janvier 1997.

L'article 2 élargit à d'autres attributions la faculté donnée, en matière disciplinaire, aux conseils de l'ordre des barreaux de plus de 500 avocats – il doit y en avoir environ cinq en France – de siéger en formation restreinte. Les décisions prises en matière disciplinaire sont en effet souvent plus graves que d'autres pour lesquelles cette faculté n'est pour l'instant pas ouverte.

L'article 3 est relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Afin de faciliter la mise en place des sociétés d'exercice libéral, il vise à autoriser expressément les associés salariés de ces sociétés à forme anonyme à siéger au conseil d'administration ou de surveillance. Par ailleurs, il évitera la dissolution de la société d'avocats issue d'une ancienne société de conseils juridiques que certains porteurs de parts non professionnels n'auraient pas quittée à la fin de la période transitoire prévue par la loi en prévoyant la possibilité de recourir à une réduction du capital du montant de leurs parts.

Ainsi, vous le voyez, et cela apparaît clairement à la lecture du rapport écrit, cette proposition n'a d'autre ambition que de procéder à quelques recadrages des lois du 31 décembre 1990 dont la nécessité présente un caractère d'urgence, mais dont le fond ne souffre pas de contestation sérieuse.

C'est pourquoi, sans préjuger de correctifs plus sérieux à venir, je demande à l'Assemblée d'adopter en l'état la présente proposition. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Madame le président, messieurs les députés, le 15 novembre dernier, le Sénat a adopté en première lecture une proposition de loi tendant à modifier certaines dispositions de la loi, bien connue des juristes, du 31 décembre 1971 dans sa rédaction du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et de la loi du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

M. Jean-Pierre Philibert, Lois auxquelles vous avez apporté une contribution reconnue!

M. Jean-Pierre Michel. C'est pour cela qu'il est garde des sceaux! (*Sourires.*)

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Monsieur Michel, écoutez-moi jusqu'au bout!

L'approche de la commission des lois et celle de la Haute Assemblée sont convergentes et la commission a entendu limiter les modifications des deux lois susvisées à trois points qui doivent incontestablement améliorer la situation des professionnels concernés.

Quels sont les objectifs poursuivis? S'agissant du premier point, comme vous le savez, la loi du 31 décembre 1990 a institué un article 50, paragraphe XII, qui a permis de favoriser l'accès au notariat des anciens conseils juridiques dont la profession a été intégrée au sein de la nouvelle profession. Ces anciens conseils juridiques pouvaient bénéficier d'une dispense totale ou partielle de diplôme et de stage normalement exigés des candidats au notariat. Pour l'obtenir, ils disposaient d'un délai de deux ans qui arrivera à expiration le 31 décembre prochain, d'où l'urgence de cette proposition de loi.

Or, que constate-t-on en pratique?

Première constatation: ces dispositions ont reçu de la part des professionnels intéressés un accueil tout à fait favorable. En effet, la commission chargée d'examiner ces requêtes a étudié 177 dossiers et 162 décisions favorables ont été prises. A ce jour, 22 bénéficiaires de ces décisions ont été nommés en qualité de notaire et l'on peut s'attendre, dans les prochains mois, à une augmentation du nombre de ces intégrations si le délai précité est prorogé au-delà du 31 décembre prochain.

Deuxième constatation: il est vrai que certains anciens conseils juridiques ont manifesté quelques hésitations avant de faire le choix d'intégrer le notariat, souhaitant se faire une idée plus précise sur les conditions d'exercice qui leur étaient ainsi offertes avant de renoncer expressément au barreau - mais peut-on le leur reprocher? C'est la deuxième raison qui milite en faveur d'un allongement de ce délai.

Troisième constatation: de tels rapprochements ont été au surplus contrariés par les répercussions de la crise économique, et spécialement celle du marché immobilier, sur l'activité et peut-être plus encore sur la psychologie des intéressés notaires et avocats, qui les a dissuadés de se lancer, du moins provisoirement, dans des restructurations d'envergure.

Et pourtant, il apparaît essentiel de renforcer les liens existant entre ces deux familles de professionnels qui possèdent une ancienne « parenté » avec une commune attitude d'esprit et une similitude de méthodes, étant toutes deux des professions de l'écrit et du juridique. C'est la raison pour laquelle, partageant en cela l'avis de la commission des lois, j'estime souhaitable de porter de deux à cinq ans le délai au cours duquel nos anciens conseils juridiques pourront bénéficier d'une dispense totale ou partielle de stage et de diplôme pour rejoindre le notariat.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Les anciens conseils juridiques!

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Tout à fait, monsieur le président! Vous en connaissez sans doute! Il en existe.

M. Jean-Pierre Philibert. Il en existe, et ils sont respectables, monsieur le président de la commission des lois!

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. L'article 2 de la proposition de loi tend, par la modification qu'il vise à introduire au 1^{er} de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1971 précitée, à permettre aux conseils de l'ordre des barreaux comprenant au moins 500 membres de pouvoir siéger en une ou plusieurs formations restreintes. Cette possibilité existe déjà en matière disciplinaire et serait ainsi étendue aux inscriptions ou aux omissions du barreau ainsi qu'aux autorisations d'ouverture de bureaux secondaires ou aux retraits de ces autorisations. La commission des lois a proposé de reprendre sur ce point la rédaction du texte adopté par le Sénat en première lecture. Le Gouvernement y est tout à fait favorable.

L'article 3 vise à modifier respectivement les articles 12 et 18 de la loi du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Sur le premier point, la proposition formulée par votre commission des lois vise à lever la contradiction existant actuellement entre l'obligation fixée à l'alinéa 1^{er} de l'article 12 de voir composer le conseil d'administration ou de surveillance aux deux tiers d'associés exerçant au sein de la société et l'interdiction pour celle-ci de verser aux personnes constituant ces organes toute autre rémunération que celle liée à ces mandats.

Cette proposition, déjà adoptée en première lecture par le Sénat, recueille l'approbation du Gouvernement.

Un même avis favorable sera émis sur la proposition de modification de l'article 18 de la loi du 31 décembre 1990 précitée, qui permettra aux anciennes sociétés de conseils juridiques de procéder à la régularisation de leur situation en cas de non-respect des règles relatives à la détention de leur capital.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les quelques précisions que je souhaitais apporter à ce stade de notre discussion. Les débats qui vont à présent s'ouvrir vont permettre, je n'en doute pas, d'enrichir encore notre réflexion afin de parvenir aux aménagements rendus nécessaires par la mise en œuvre des deux lois du 31 décembre 1990.

Pour conclure, je tiens à rendre hommage au travail approfondi de la commission des lois et au rapport clair et précis de M. Christian Dupuy, qui ont permis d'apporter toutes les lumières nécessaires à la juste compréhension de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe de l'Assemblée nationale.*)

Discussion générale

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

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le ministre, certes, comme l'a dit excellemment notre président, M. Mazeaud, en commission des lois, les textes se jugent à leur application, et il peut donc se révéler nécessaire de leur apporter des correctifs. C'est ce que vous nous proposez de faire aujourd'hui, et nous ne nous y opposerons pas,...

M. Jean-Pierre Philibert. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. ... bien que, ici ou là, on sente déjà percer les revendications catégorielles de certains professionnels. Ce qui m'inquiète un peu, c'est qu'on entend dire que la chancellerie mettrait en chantier une réforme des lois de 1990, ou leur apporterait des corrections plus importantes. Rappelons-nous dans quelles conditions elles furent votées, quelles furent les pressions, inadmissibles, de tous les professionnels sur les parlementaires,...

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Qui n'y ont pas forcément cédé !

M. Jean-Pierre Philibert. Qui n'y ont jamais cédé !

M. Jean-Pierre Michel. ... qui n'y ont pas cédé. Je souhaite donc que la chancellerie ne cède point non plus, que le garde des sceaux soit aussi ferme à cet égard que ses prédécesseurs et que, dans les correctifs éventuels qu'il nous soumettra, il ne prenne en considération que l'intérêt des usagers du droit et des justiciables, et pas celui des professions concernées.

C'est sous ces réserves que, pour l'instant, nous ne nous opposerons pas aux modifications qu'introduit le texte et qu'a analysées M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Philibert. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Philibert.

M. Jean-Pierre Philibert. Je me réjouis que le Gouvernement ait permis la discussion de cette proposition de loi adoptée par le Sénat.

Comme l'a rappelé notre collègue Michel, et, sur ce point, je le rejoins, nous pensions, les uns et les autres, que, à l'issue des débats qui avaient précédé l'adoption de la loi du 31 décembre 1990, la situation resterait figée pendant quelques années. Ce texte avait donné lieu à des débats passionnés et à des pressions qui, pour être légitimes...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Les pressions ne sont jamais légitimes !

M. Jean-Pierre Philibert. ... - car elles représentaient des intérêts qu'on pouvait prendre en considération -, avaient parfois abouti à des excès auxquels nous n'avions pas cédé.

Nous avons là légiféré un peu rapidement, et c'est ainsi que, le même jour, nous avons adopté pour une même question, mais dans deux textes différents, deux propositions contradictoires.

Pour les sociétés d'avocats exerçant sous la forme de sociétés commerciales et dont, à l'expiration d'un délai de cinq ans, la totalité du capital doit être détenu par les associés professionnels, une première disposition avait prévu que, à défaut d'accord, il serait procédé à une réduction du capital par annulation de parts sociales, l'évaluation des parts, étant faite à dire d'experts, conformément aux dispositions de l'article 1843-4 du code civil.

Le même jour, nous avons voté une disposition différente dans un autre texte disant que, à défaut d'accord entre les parties à l'expiration du délai de cinq ans, toute partie intéressée pourrait demander la dissolution de la société !

Il est bon que, lorsque le législateur s'aperçoit de sa faute parce qu'il a légiféré un peu rapidement, il revienne sur telle ou telle disposition.

Cela étant, il y a des dispositions de la loi du 31 décembre 1990 qui posent de réelles difficultés de fond quant à leur application ; il conviendrait que la Chancellerie étudie la question et nous propose dans quelques mois un texte sur ces points. Une telle révision législative est nécessaire. Elle l'est de l'intérêt des professionnels et, plus généralement, de celui de tous nos concitoyens.

Le groupe UDF votera bien entendu cette proposition de loi, dont le contenu était attendu. Mais il rappelle au Gouvernement que ce n'est là que l'écume des choses. Sur le fond, certaines dispositions rendent aujourd'hui très difficile l'application de la loi du 31 décembre 1990, et je souhaite que le Gouvernement s'en préoccupe au plus vite.

Mme le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

Mme le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles de la proposition de loi dans le texte du Sénat est de droit.

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

Articles 1^{er} à 3

Mme le président. « Art. 1^{er}. - Dans le paragraphe XII de l'article 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, les mots : "deux ans" sont remplacés par les mots : "cinq ans". »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}

(L'article 1^{er} est adopté.)

Mme le président. « Art. 2. - Le 1^o de l'article 17 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'un barreau comprend au moins cinq cents avocats disposant du droit de vote mentionné au deuxième alinéa de l'article 15, le conseil de l'ordre peut siéger, en vue de statuer soit sur l'inscription au tableau ou sur la liste du stage du barreau ou sur l'omission du tableau ou de la liste du stage du barreau, soit sur l'autorisation d'ouverture de bureaux secondaires ou le retrait de cette autorisation, en une ou plusieurs formations de neuf membres, présidées par le bâtonnier ou un ancien bâtonnier. Le président et les membres de la ou des formations et de deux membres suppléants sont désignés au début de chaque année par délibération du conseil de l'ordre.

« La formation restreinte peut renvoyer l'examen de l'affaire à la formation plénière. » - (Adopté.)

« Art. 3. - 1. - Au deuxième alinéa de l'article 12 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à

un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, après les mots : "de l'article 93", sont ajoutés les mots : ", de l'article 107 et de l'article 142".

« II. - Après la première phrase de l'article 18 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« A l'expiration de ce délai, si un ou plusieurs associés ne satisfaisant pas aux conditions fixées à l'article 5 de la présente loi n'ont pas cédé les parts ou actions qu'ils détiennent, la société peut, nonobstant leur opposition, décider de réduire son capital du montant de la valeur nominale de leurs parts ou actions et de les racheter à un prix fixé, sauf accord entre les parties, dans les conditions prévues à l'article 1843-4 du code civil. » - (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Je ne suis saisie d'aucune demande d'explications de vote.

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

4

RENOUVELLEMENT DES CONSEILS GÉNÉRAUX

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux (n° 711, 826).

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mes chers collègues, permettez que je commence par un avant-propos.

Le rapport que je présente aujourd'hui revêt un caractère quelque peu inhabituel. En effet, le rapporteur désigné, M. Raymond-Max Aubert, a remis son rapport à la disposition de la commission au cours de ses débats, compte tenu de la décision prise par elle sur l'article 1^{er} de maintenir le principe du renouvellement intégral des conseils généraux.

La commission m'a lors immédiatement désigné pour lui succéder, de sorte que le signataire de ce rapport n'est pas celui que la commission avait initialement mandaté. Je veux donc rendre hommage au travail de grande qualité qu'a accompli notre collègue M. Raymond-Max Aubert, concernant l'analyse du texte, travail qui garde toute sa pertinence, et je le remercie d'avoir accepté qu'il figure dans le rapport que je vous présente aujourd'hui.

L'élection des conseillers généraux est régie par la loi du 11 décembre 1990, laquelle établit que les conseils généraux seront élus en totalité en même temps que les conseillers régionaux.

La raison majeure qui avait poussé le gouvernement et le législateur de 1990 à choisir cette solution était le souci de lutte contre l'abstention. Tel était du moins l'objectif affiché, mais on peut penser que d'autres raisons, moins officielles, avaient également joué. C'est en tout cas ce que l'opposition de l'époque avait cru déceler.

La lutte contre l'abstention est un objectif auquel nous pouvons tous souscrire. A la fin des années 80, en effet, la participation électorale avait tendance à s'amenuiser.

En 1988, pour les élections cantonales, 60 p. 100 des électeurs s'étaient abstenus, pour le référendum relatif à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Il était apparu que l'une des raisons de cette abstention résidait peut-être dans la multiplication des consultations électorales. Leur regroupement pouvait, dès lors, apparaître comme un remède. Cette hypothèse motivait donc officiellement la loi du 11 décembre 1990.

Mais, dès cette date, la réalité du but poursuivi était mise en doute et beaucoup, notamment dans l'opposition de l'époque, y voyaient une première étape vers la remise en cause du scrutin majoritaire. Cela pouvait très naturellement s'expliquer : faire coïncider le même jour une élection, celle des conseillers régionaux, qui se faisait au scrutin proportionnel à un seul tour, avec une élection au scrutin majoritaire à deux tours des conseillers généraux pouvait donner lieu à un risque de contagion. En tout cas, certains prêtaient au législateur de 1990 l'intention d'abandonner le scrutin majoritaire pour l'élection des conseillers généraux.

Ce projet de loi a pour objet d'empêcher une telle contagion, donc de maintenir le scrutin traditionnel pour l'élection des conseillers généraux.

Néanmoins, il ne revient pas complètement sur la loi de 1990, puisqu'il conserve le principe du maintien du regroupement des élections locales. Parallèlement, il prévoit le retour à l'élection par moitié, tous les trois ans, des conseillers généraux.

Pour ce qui est de l'objectif affiché, il faut remarquer que les premières élections regroupées tenues le même jour, en mars 1992, ont été marquées par des taux d'abstention élevés : 31,3 p. 100 pour les élections régionales et 29,34 p. 100 pour le premier tour des élections cantonales ; la même année, le référendum sur la ratification du traité sur l'Union européenne a connu un taux d'abstention de l'ordre de 30 p. 100, de même que les législatives de mars 1993.

Le regroupement des élections locales n'est donc sûrement pas le seul moyen pour réduire un phénomène qui est, en fait, beaucoup plus complexe !

Le projet vise donc essentiellement à maintenir le système d'élection des conseillers généraux, c'est-à-dire le scrutin majoritaire à deux tours. Le renouvellement triennal par moitié va le renforcer tout en présentant un avantage complémentaire : assurer une grande stabilité des assemblées départementales, donc des exécutifs, élus, certes, pour trois ans, mais qui, compte tenu précisément de la stabilité des assemblées, peuvent espérer un mandat beaucoup plus long.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà !

M. Michel Mercier, rapporteur. Telle est l'économie du projet qui nous est présenté et qui a été adopté par le Sénat.

La discussion en commission des lois a porté sur deux thèmes : le mode de scrutin et le renouvellement, intégral ou par moitié, des assemblées départementales.

S'agissant du mode de scrutin, un accord unanime ou presque est apparu pour maintenir le mode de scrutin traditionnel pour l'élection des conseillers généraux.

Des raisons théoriques et des raisons propres aux élections départementales viennent justifier cette position.

Des raisons théoriques. Nous le savons, le scrutin majoritaire est le seul qui permette correctement la délégation du citoyen à son élu. Le scrutin proportionnel a un tout autre but : il s'agit de représenter l'image des opinions. Seul le scrutin majoritaire permet d'organiser le

pouvoir. S'il nous en fallait la preuve, il suffit que nous regardions ce qui se passe dans certains conseils régionaux depuis mars 1992...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà !

M. Michel Mercier, rapporteur. ... où l'on voit que la représentation proportionnelle ne permet pas d'organiser le pouvoir...

M. Francis Delattre. Très juste !

M. Michel Mercier, rapporteur. ... et que les citoyens qui ont cru désigner des responsables se retrouvent avec d'autres gouvernants ! (« Exact ! » et applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

La réalité de la proportionnelle, c'est que ce sont toujours les citoyens qui sont perdants parce que ce ne sont pas eux qui choisissent réellement ceux qui exerceront le pouvoir.

Et puis il y a des raisons propres à l'élection des assemblées départementales pour conserver le mode de scrutin habituel. C'est que ces assemblées sont faites pour représenter, certes, des hommes et des femmes, mais des hommes et des femmes qui vivent dans des lieux bien précis. Le canton peut avoir, si on le veut, une véritable réalité, celle de terroir, celle de pays, en zone rurale, bien sûr, mais également dans les villes ou dans les banlieues. Le scrutin traditionnel pour l'élection des conseillers généraux permet ce type de représentation.

Au moment où vous avez lancé, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, ce grand débat sur l'aménagement du territoire, il nous paraît fondamental de conserver ce mode de scrutin. En commission, tout le monde a été d'accord sur ce point.

Le second point qui a occupé nos délibérations a été le suivant : le renouvellement des assemblées départementales doit-il se faire intégralement ou par moitié ?

La première constatation qu'il faut faire est que le département est probablement la collectivité territoriale qui a peut-être le plus bénéficié des textes sur la décentralisation. Nous rappellerons simplement ses compétences dans le domaine social, dans le domaine de l'équipement des communes, dans le domaine de la péréquation et pour ce qui a trait aux problèmes de la solidarité de proximité. Ils sont devenus très largement coresponsables avec l'Etat, les villes, la région dans de grands contrats comme le schéma Université 2000, les contrats de ville ou les contrats de Plan. Il est donc devenu une collectivité majeure.

Or une grande collectivité a besoin de stabilité pour pouvoir assurer sa mission.

Nous nous sommes demandé si la stabilité qui devait primer n'était pas, plutôt que celle des assemblées, celle des exécutifs, en assurant aux présidents de conseils généraux un mandat de même durée que celui des maires ou des présidents de conseils régionaux, élus pour six ans, comme le sont leurs assemblées respectives.

Les membres de la commission des lois se sont enfin demandé si le jumelage avec d'autres élections, tantôt municipales, tantôt régionales, qui intéressent dans un même ressort géographique - le département - la totalité des électeurs, alors que la moitié d'entre eux seulement seraient concernés par l'élection du conseil général, permettrait l'instauration d'un véritable débat sur la politique départementale.

Après un assez long débat, la commission a finalement voté un amendement présenté par son président, M. Mazeaud, qui tend à la fois à éviter la politisation

excessive des élections cantonales et à assurer la stabilité des exécutifs départementaux en les mettant sur un pied d'égalité avec les maires et les présidents de conseils régionaux.

Compte tenu de ces deux objectifs, l'économie de notre amendement est simple. Pour ne pas politiser à l'excès des élections cantonales qui ont pour objet d'assurer la bonne gestion de ces grandes collectivités que sont les départements, et pour éviter, par conséquent, d'en faire un test national, nous proposons que les élections aient lieu tous les trois ans, par séries, dans la moitié seulement des départements. Pour assurer la stabilité des exécutifs, nous proposons que les élections, dans chaque département, soient organisées tous les six ans et donnent lieu au renouvellement intégral du conseil général.

La commission des lois s'étant ralliée à cette position à l'article 1^{er} du projet de loi, elle en a tiré les conséquences aux articles suivants.

Telles sont, mes chers collègues, les conclusions que j'ai l'honneur de vous présenter en vous demandant de bien vouloir adopter le projet de loi tel qu'il a été accepté par le Sénat et modifié par votre commission des lois. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Christian Dupuy. C'est l'un ou l'autre !

Mme le président. La parole est à M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Madame le président, mesdames et messieurs les députés, l'Assemblée nationale est appelée aujourd'hui à examiner le projet de loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

Comme son titre l'indique, ce texte a un objet strictement limité et parfaitement clair. Sans qu'il soit question de modifier en quoi que ce soit le mode de scrutin applicable à l'élection proprement dite des conseillers généraux, il s'agit simplement d'en revenir au système traditionnel de renouvellement des assemblées départementales.

On sait que le mode de renouvellement en deux séries tous les trois ans remonte à la loi du 10 août 1871. Il est donc pratiqué maintenant depuis plus de cent vingt années, avec les seules interruptions imputables aux deux guerres mondiales.

On sait aussi que, à l'initiative du gouvernement socialiste de l'époque, la loi du 11 décembre 1990 a posé le principe de l'abandon de ce système puisque, aux termes de ce texte, et à partir de mars 1998, les conseils généraux, dont les membres seraient toujours élus pour six ans, devraient être renouvelés intégralement, en même temps que les conseillers régionaux.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le détail de ses dispositions, la loi du 11 décembre 1990 a prévu des mesures transitoires pour parvenir à cet objectif à l'échéance de mars 1998 : d'une part, la durée du mandat des conseillers généraux élus en 1985 a été prorogée d'un an de telle sorte qu'il arrive à expiration à une date coïncidant avec celle des élections régionales de mars 1992 ; d'autre part, les conseillers de l'autre série, celle qui doit être renouvelée en mars 1994, ne devaient rester en fonction, à titre exceptionnel, que pour quatre ans. Ainsi, au moment des prochaines élections régionales de mars 1998, les conditions auraient été remplies pour que tous

les conseillers généraux soient en même temps soumis à renouvellement, simultanément avec les conseillers régionaux.

La réforme réalisée par la loi du 11 décembre 1990 avait, selon ses auteurs, une double justification.

En premier lieu, elle était inspirée par le souci de favoriser la participation électorale. Son exposé des motifs soulignait en effet que le niveau de la participation avait diminué dans des proportions alarmantes du fait de la succession, à des dates rapprochées, de consultations trop nombreuses. Pour contrebattre ces effets, il convenait de diminuer le nombre des échéances dans notre calendrier électoral afin d'éviter que ne se manifeste une certaine lassitude au sein d'un corps électoral trop souvent sollicité.

Il n'est pas dans mes intentions de me livrer à une analyse détaillée des facteurs incitant à l'abstention. Il est de fait que les spécialistes en science politique reconnaissent deux causes essentielles à une forte mobilisation des électeurs : d'une part, une exacte perception des enjeux ; d'autre part, le sentiment que le résultat sera disputé.

Il s'agit là de motifs d'ordre essentiellement psychologique, *a priori* indépendants de la fréquence des scrutins. Il n'en reste pas moins qu'on ne peut écarter non plus les conséquences purement mécaniques d'élections organisées « à répétition ». C'est une vérité d'expérience, présente à l'esprit de chacun d'entre vous, que la succession d'élections partielles dans une commune ou dans un canton va de pair avec la progression des abstentions. Ce qui est vrai à l'échelon local l'est aussi au niveau national, comme l'ont montré les résultats des quatre consultations tenues dans le courant de l'année 1988.

La démonstration *a contrario* a été apportée par le double scrutin de mars 1992. En effet, après deux années sans élection - 1990 et 1991 - la consultation de mars 1992 a permis d'enregistrer un taux de participation de 70,2 p. 100 aux élections cantonales, proportion « record » pour toutes les élections cantonales de la V^e République, le précédent record remontant à mars 1982, avec 68,2 p. 100.

Si donc la fréquence des consultations n'est sans doute pas le seul facteur de nature à favoriser l'abstentionnisme, elle n'est assurément pas dépourvue d'effets à cet égard. L'intérêt de la réduction du nombre des échéances électorales demeure. De ce point de vue, la loi du 11 décembre 1990 a eu des effets positifs et le Gouvernement n'envisage pas de remettre en cause cet aspect de la réforme. Il souhaite seulement parvenir au même résultat selon d'autres modalités de regroupement des élections.

La seconde justification de la loi de 1990 était de garantir une plus grande stabilité des exécutifs départementaux, puisque le président du conseil général et sa commission permanente n'auraient plus été soumis à réélection qu'au bout de six ans, au lieu de trois dans le régime du renouvellement par séries.

Mais ce raisonnement méconnaît que l'action des exécutifs doit être appréciée sur une longue période, et non pas seulement sur celle qui sépare deux scrutins consécutifs.

Si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 10 août 1871, il apparaît que le système du renouvellement par séries avait précisément été conçu comme un moyen d'assurer aux conseils généraux une stabilité conforme aux nécessités d'une bonne gestion. Tout en permettant des élections plus rapprochées que des renouvellements complets, pour intéresser plus directement les citoyens à la vie de la collectivité, le système devait modé-

rer et étaler dans le temps les conséquences des fluctuations éventuelles du corps électoral pour réduire les risques de changements brutaux dans la composition politique de l'assemblée, chaque consultation ne portant, par hypothèse, que sur la moitié des sièges des élus cantonaux.

A la lumière d'une expérience maintenant plus que séculaire, il apparaît bien que le législateur de 1871 a atteint cet objectif.

Le Gouvernement a déjà fait remarquer au Sénat, en première lecture, que, contrairement aux affirmations des auteurs de la loi de 1990, l'instabilité ne caractérise pas la désignation des présidents des conseils généraux après chaque renouvellement triennal : aujourd'hui, quatorze présidents exercent leur troisième mandat consécutif, soit neuf années de fonction, et trente le quatrième ou plus, soit douze ans de fonction au moins.

Après les élections cantonales de septembre 1988, la majorité politique n'a changé que dans un seul département. Bien plus, à l'occasion des élections de mars 1992 - où le rapport des forces en voix préfigurait pourtant celui des élections législatives de 1993 qui se sont traduites par un véritable raz-de-marée politique - six conseils généraux seulement ont vu leur majorité modifiée. Et on notera que, parmi les présidents qui n'ont pas retrouvé leurs fonctions à l'issue du scrutin, quatre d'entre eux les ont perdues, non parce que leur assemblée avait changé de majorité, mais tout simplement parce qu'ils avaient été battus dans leur propre canton.

Voilà qui suffit à démontrer que, sur ce point, la réforme réalisée par la loi du 11 décembre 1990 procédait d'une analyse erronée.

Au demeurant, j'ai pu constater moi-même, à l'occasion de la réunion des présidents de conseils généraux du début de l'été, qu'une très large majorité d'entre eux restait attachée à la formule du renouvellement triennal par moitié.

C'est dans ces conditions qu'a été élaboré le texte qui vous est soumis aujourd'hui. Je n'entrerai pas dans le détail de ses dispositions, qui sont au demeurant très simples. Elles s'articulent schématiquement autour de deux mesures.

La première consiste à rétablir dans leur rédaction antérieure tous les articles législatifs modifiés par la loi du 11 décembre 1990. C'est l'objet des articles 1^{er} à 7 du projet de loi.

De ce fait même, seul le mandat des conseillers généraux élus en mars 1992 arrivera à expiration en mars 1998 pour être renouvelé, de façon concomitante, avec les élections régionales.

Le mandat des élus de l'autre série, celle qui doit faire l'objet des élections de l'année prochaine, serait du même coup porté à six ans, alors que la loi de 1990 l'avait limité à quatre ans. Son renouvellement tomberait ainsi en mars 2000, mais le système ne serait pas satisfaisant puisque l'intervalle entre deux élections cantonales consécutives serait tantôt de deux ans, tantôt de quatre.

La seconde mesure se propose donc de corriger cette imperfection pour restaurer la régularité des renouvellements triennaux. En conséquence, l'article 8 du projet prévoit, à titre exceptionnel, de porter à sept ans la durée du mandat des conseillers à élire en 1994, pour compenser le décalage - désormais irréversible - introduit par la précédente loi, qui avait reporté à 1992 l'élection de la série normalement renouvelable en 1991. De la sorte, le renouvellement de la série de 1994 serait reporté en mars 2001 et coïnciderait avec la date des élections municipales générales.

Ainsi, dans le futur, le renouvellement de l'une des séries aurait lieu en même temps que les élections régionales, le renouvellement de l'autre, en même temps que les élections municipales.

En ce qui concerne la réduction du nombre des échéances électorales, la loi nouvelle aurait donc les mêmes effets que l'ancienne. Le nombre des consultations intéressant les collectivités locales serait ramené de quatre – municipales, régionales et deux séries de cantonales – à deux : municipales avec une série de cantons, régionales avec l'autre série de cantons, résultat identique à celui auquel parvenait la loi de 1990 selon d'autres modalités de regroupement : municipales seules, régionales jumelées avec les deux séries de cantons.

Tels sont, esquissés à grands traits, les objectifs du projet de loi et les mesures envisagées en conséquence.

Le Sénat, sur le rapport de M. Christian Bonnet, a adopté ce texte sans modification et à une large majorité dans sa séance du 15 novembre dernier. La Chambre haute, dont la vocation constitutionnelle est de représenter les collectivités territoriales de la République, partage donc le point de vue du Gouvernement quant à l'opportunité de maintenir le système traditionnel de renouvellement des assemblées délibérantes des départements, alors même que trente-cinq de ses membres sont aussi revêtus des fonctions de président de conseil général.

Dans ces conditions, le Gouvernement ne saurait souscrire au système proposé par votre commission des lois dans son amendement essentiel, celui qu'elle a déposé à l'article 1^{er} du projet.

Certes, ce système maintient l'acquis positif de la loi du 11 décembre 1990, dans la mesure où il n'augmente pas le nombre des élections locales. Je veux bien en donner acte à la commission des lois.

En revanche, il dénature complètement le projet du Gouvernement puisque, au sein de chaque département, le conseil général serait renouvelé intégralement à dates fixes. C'est prendre exactement le contre-pied de la démarche fondamentale qui a inspiré l'élaboration du projet de loi.

Sur quoi repose la conviction exprimée par la commission des lois ? En bref, sur le fait que la procédure du renouvellement par moitié des assemblées départementales serait entachée du péché d'« anachronisme ». Dans une matière aussi sérieuse, il ne s'agit pas de se référer à des « modes » ou à une conception superficielle de la notion de modernité.

Je crois avoir démontré dans mon exposé que le système du renouvellement par série, pour ancien qu'il soit, n'a rien d'anachronique. Et je l'ai démontré, non pas en échafaudant des théories, en avançant des interprétations, en agitant des opinions, mais en citant des faits. Ces faits attestent concrètement que le mode de renouvellement traditionnel des conseils généraux génère la stabilité des exécutifs et, par là même, est le mieux adapté à une gestion harmonieuse de nos départements s'inscrivant dans la durée. Il permet aux départements d'inscrire dans leur action des projets d'envergure qui demandent du temps. Il leur permet aussi de gérer les services de proximité que la loi leur a confiés, à l'abri des passions excessives de débats politiques exacerbés.

J'ajoute que le fait de rappeler tous les trois ans au lieu de le faire une fois seulement tous les six ans, et cela dans le climat de continuité de gestion que j'évoquais, les compétences et l'importance de l'institution départementale me semble constituer un atout pour l'institution. Ce qui est en cause, c'est une perception du département

et de son rôle : le vote que le Gouvernement vous demande est aussi un vote de reconnaissance du rôle des départements et de leur place dans nos institutions.

Dernier élément de réflexion : le système proposé par la commission des lois implique qu'après les élections cantonales de 1998, lesquelles concerneraient tous les départements, la moitié des conseils généraux de France seraient élus pour trois ans, l'autre moitié pour six ans. L'inégalité de traitement ainsi imposée aux élus par les dispositions transitoires retenues par la commission des lois est, aux yeux du Gouvernement, injustifiable et pénalisante, en quelque sorte gratuitement, la moitié des conseillers généraux.

J'ai rappelé que le Sénat compte en son sein trente-cinq présidents de conseils généraux. Vingt autres siègent sur les bancs de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement reste donc confiant dans l'issue de ce débat. Il vous demande simplement de faire prévaloir le bon sens et d'adopter le texte de son projet en écartant les amendements de la commission des lois. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Question préalable

Mme le président. M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le ministre d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez a pour objet de rétablir la règle du renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, règle supprimée par la loi du 11 décembre 1990.

« Le principe du renouvellement intégral des conseils généraux peut devenir un facteur d'instabilité des exécutifs départementaux », écriviez-vous dans l'exposé des motifs. Devant la légèreté d'un tel argument, vous avez cru bon de ne pas le reprendre aujourd'hui dans votre intervention orale et de souligner simplement que le renouvellement partiel amortirait au contraire les conséquences politiques des mouvements de l'opinion publique et privilégierait ainsi la continuité de l'administration des départements.

La loi du 11 décembre 1990 – dont vous aviez été, il est vrai, un opposant farouche – avait pour objectif de limiter le nombre des consultations électorales afin d'éviter que leur répétition à des dates trop rapprochées ne provoque la lassitude du corps électoral et l'augmentation de l'abstentionnisme. L'organisation de consultations simultanées était en effet apparue comme l'un des moyens de limiter le nombre des consultations électorales sans restreindre le recours au suffrage universel, et donc de limiter le pourcentage des abstentions. D'ailleurs – vous l'avez vous-même noté – alors qu'aux élections européennes et cantonales ayant précédé la mise en œuvre de cette loi, le taux d'abstention avait été supérieur à 50 p. 100, le 22 mars 1992, jour du renouvellement des conseils régionaux et du premier tour des élections cantonales, le taux d'abstention a été inférieur à 30 p. 100. Certes, l'enjeu politique explique pour une part ce phénomène mais, face à une telle différence, on peut aussi supposer que la liaison des deux scrutins a attiré un plus grand nombre d'électeurs.

La loi de 1990 a donc prévu la réélection, tous les six ans, de l'ensemble des conseillers généraux et la simultanéité de cette élection avec celle des conseillers régionaux.

naux. Afin de bouleverser le moins possible les mandats en cours, elle a également prévu des dispositions transitoires, qui ont d'ailleurs commencé à s'appliquer. Ainsi, en 1992, le renouvellement normal de tous les conseillers régionaux et le renouvellement des conseillers généraux élus en 1985, dont le mandat avait été prorogé d'un an, ont eu lieu simultanément. En mars 1994, les conseillers généraux élus en 1988 doivent être renouvelés pour un mandat de quatre ans seulement, afin d'assurer, en 1998, la concordance entre le premier renouvellement intégral des assemblées départementales et les élections régionales.

Le projet que vous nous présentez, monsieur le ministre d'Etat, rétablit le principe du renouvellement des conseils généraux par moitié tous les trois ans. Ainsi, les conseillers généraux élus en mars 1992 seraient renouvelables, comme prévu, en mars 1998, soit au moment des élections régionales. En revanche, les conseillers élus en 1994 verraient leur mandat courir jusqu'en 2001, soit sept ans, et non plus jusqu'en 1998, comme le prévoyait la loi du 11 décembre 1990. Le renouvellement coïnciderait alors avec la date des élections municipales générales.

Ainsi, si votre projet s'appliquait, les élections cantonales seraient désormais couplées, soit avec des élections municipales générales, soit avec des élections régionales.

Cette différence de traitement m'incite d'abord, bien que défendant une question préalable, à soulever des objections d'ordre constitutionnel. En effet, nous aurions pu défendre à la fois la question préalable et une exception d'irrecevabilité. Nous ne l'avons pas fait pour ne pas allonger démesurément les débats.

M. Jean-Pierre Philibert. Vous êtes bien bon !

M. Jean-Pierre Michel. Peu m'importe d'être bon !

Dans sa décision du 6 décembre 1990 - que d'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, vous avez vous-même provoquée puisque vous êtes le premier signataire, comme président du groupe RPR au Sénat, du recours formulé contre la loi de 1990 - ...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est exact !

M. Jean-Pierre Michel. ... le Conseil constitutionnel a jugé que les différences quant à la durée du mandat des conseillers généraux selon la série à laquelle ils appartiennent ou la date de leur élection et la différence de traitement quant à la périodicité selon laquelle les électeurs exerceront leur droit de vote « apparaissent comme la conséquence d'une réforme qui répond à la volonté du législateur d'assurer une participation accrue du corps électoral aux élections tant des conseils généraux que des conseils régionaux ; que les différences de traitement qui en résultent trouvent ainsi une justification dans des considérations d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi déferée ».

Le Conseil constitutionnel a également souligné le caractère exceptionnel et transitoire de cet aménagement.

Or votre projet de loi, qui prévoit un mandat de sept ans pour les conseillers généraux qui seront élus en 1994, ne s'inscrit pas du tout dans cette logique d'intérêt général. Il bouleverse une loi existante qui n'a pas encore pu produire ses effets puisque ce n'est qu'en 1998 que le regroupement des élections sera opérationnel.

Le Conseil constitutionnel a, certes, permis au législateur de procéder à des aménagements de la durée des mandats parce qu'ils s'inscrivaient dans une politique d'ensemble destinée à atteindre un but d'intérêt général consistant à favoriser la participation des électeurs aux différents scrutins et donc contribuant à l'exercice d'une meilleure démocratie. Monsieur le ministre d'Etat, ce

n'est pas du tout l'objet de votre texte qui cache à peine ses motivations politiques en affirmant dans son exposé des motifs que « le principe du renouvellement intégral des conseils généraux constitue un facteur d'instabilité des exécutifs départementaux ».

Les objections d'inconstitutionnalité à votre texte doivent aussi être appréciées par rapport au principe général, constamment réaffirmé par le Conseil constitutionnel, de l'égalité des citoyens, en l'occurrence des candidats et des électeurs, devant la loi. En effet, la concomitance des élections cantonales soit avec des élections régionales, soit avec des élections municipales, place les candidats et les électeurs dans des situations très différentes et très inégales.

Je prendrai un seul exemple pour me faire bien comprendre, celui d'un renouvellement pour lequel élections cantonales et élections municipales ont lieu en même temps. Dans un canton, le maire du chef-lieu du canton est candidat à la fois aux élections municipales et aux élections cantonales. Le double scrutin lui est totalement favorable, notamment dans un canton rural, sauf s'il a subi une décote de popularité extrême. Six ans après, dans le canton voisin, élections cantonales et élections régionales ont lieu en même temps. Le maire du chef-lieu du canton est candidat au renouvellement de son siège de conseiller général, mais ne figure pas sur la liste des élections régionales. Il se trouve donc dans une situation tout à fait différente de celle du candidat du canton voisin six ans auparavant. Les électeurs se trouvent également dans une situation d'appréciation des candidats tout à fait différente. C'est là une rupture d'égalité qui devra être appréciée par le Conseil constitutionnel.

M. Richard Dell'Agnola. Les électeurs sont majeurs !

M. Jean-Pierre Michel. J'y reviendrai, mais le système présenté par M. le président Mazeaud n'échappe malheureusement pas à cette critique.

Au-delà de ces raisons constitutionnelles, ce sont surtout des raisons de fond qui s'opposent à la modification législative proposée.

En effet, l'adoption du projet de loi, que vous nous proposez, monsieur le ministre d'Etat, constituerait, à mon avis et de l'avis d'un certain nombre de mes collègues qui ne siègent pas sur les mêmes bancs que moi, un recul de la démocratie locale et provoquerait un déséquilibre entre les collectivités locales.

Votre référence, monsieur le ministre d'Etat, aux travaux préparatoires de la loi du 10 août 1871 est, pour le moins, malvenue. Car, entre 1871 et aujourd'hui, les collectivités locales ont tout de même connu des changements, ne serait-ce que les lois de décentralisation qui ont entraîné une transformation complète des conseils généraux. Ceux qui siégeaient dans ces assemblées départementales avant les transferts de compétences voulus par les lois de décentralisation et ceux qui y siègent maintenant...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ce ne sont pas les mêmes !

M. Jean-Pierre Michel. ... savent bien que, auparavant, les conseillers généraux étaient des médiateurs entre les élus locaux, les populations locales - surtout rurales - et le préfet qui présentait et exécutait le budget, et qu'aujourd'hui ces assemblées ont le pouvoir décisionnel : elles présentent, votent et exécutent leur budget.

Toute comparaison avec la situation antérieure, notamment avec les travaux préparatoires de la loi de 1871, est tout à fait inopportune, monsieur le ministre d'Etat.

Le renouvellement triennal est aujourd'hui inadapté, de mon point de vue, à la notion même de département, qui est devenu une collectivité territoriale à part entière heureusement dotée de pouvoirs importants, même si, à l'époque, certains s'étaient ici farouchement opposés aux lois de décentralisation dont, aujourd'hui, tout le monde se loue des conséquences pratiques, notamment des pouvoirs donnés aux conseils généraux.

Est-il dès lors logique de vouloir les priver de la durée et de la stabilité indispensables pour leur permettre de mettre en œuvre des programmes souvent pluriannuels, car de plus en plus contractualisés dans le cadre des plans que les départements passent avec les régions ?

Remarquable est, en outre, la différence d'approche entre la loi de 1990 et ce projet de loi qui affiche, dans son exposé des motifs, le souhait de rétablir le renouvellement triennal pour « amortir » les conséquences politiques des mouvements de l'opinion publique et privilégier ainsi la continuité de l'administration.

Mais comment peut-on imaginer privilégier la continuité de l'administration en soumettant tous les trois ans la moitié des membres de l'assemblée départementale à la pression d'un renouvellement, donc à la possibilité d'un changement politique du conseil et, par conséquent, de l'administration elle-même puisque, tous les trois ans, le président, les vice-présidents, la commission permanente seront obligatoirement renouvelés ?

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Ça a marché pendant un siècle !

M. Jean-Pierre Michel. Oui, avant les lois de décentralisation !

Aujourd'hui, mon cher collègue, peut-être n'êtes vous pas totalement dans l'actualité !

M. Michel Berson. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. Par ailleurs, le projet de loi maintient les départements dans une situation d'infériorité par rapport aux communes, puisque les conseils municipaux sont renouvelés en entier - c'est le cas depuis toujours - et aux régions puisque le mode de scrutin des élections régionales a été modifié du fait de la décentralisation et des pouvoirs nouveaux qui leur ont été donnés dans d'autres matières que celles dévolues aux départements, mais que l'on peut mettre en balance. En effet, à un mode de constitution de l'assemblée régionale, qui était issue des élections législatives, des élections cantonales, des élections sénatoriales, on a substitué un mode de scrutin - je ne me prononce pas sur ce point, chacun ici sait que je suis depuis toujours hostile à la proportionnelle intégrale - qui entraîne le renouvellement complet, tous les six ans, des conseils régionaux, dont le président peut ainsi conduire une politique régionale.

Pourquoi vouloir faire un sort différent aux assemblées départementales ? Peut-être, monsieur le ministre d'Etat, nous proposerez-vous bientôt, si vous avez du succès aujourd'hui dans cette assemblée, de revenir, non seulement sur le mode de scrutin des élections régionales - ce qui serait une bonne chose - mais également sur le principe de leur renouvellement intégral.

M. Christian Dupuy. Bonne idée !

M. Jean-Pierre Michel. Peut-être nous proposerez-vous que, dans les régions, on se prononce tous les trois ans, pour amoindrir le choc politique de ces élections régionales. Tout cela n'est pas très sérieux, comme on peut le voir à la tête réjouie de nos collègues.

M. Marcel Porcher. Nécessairement réjouie !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Réjouie par les perspectives électorales !

M. Jean-Pierre Michel. Je me félicite, mes chers collègues, un lundi après-midi, de pouvoir vous déridier sur un sujet aussi abstrait.

De notre point de vue, le renouvellement intégral du conseil général, prévu dès 1988, permettrait au contraire de renforcer le département en tant que collectivité territoriale et d'aligner ainsi la durée du mandat de ses membres et surtout de son exécutif sur celle du président et de l'exécutif de la région et sur celle du chef de l'exécutif de la commune, le maire.

Le deuxième argument de fond, monsieur le ministre d'Etat, porte sur votre conception de l'aménagement du territoire. Vous lancez sur ce sujet une grande opération, dont on ne peut qu'être satisfait : vous mobilisez vos préfets, vos préfets de région, les élus, les associations ; tout le monde remplit des questionnaires, assiste à des réunions partielles ou globales ; vous-même officiez dans des grand-messes régionales. Et voilà que vous nous proposez une mesure qui - je suis désolé de vous le dire - va à l'encontre de la notion, qui semble être la vôtre, d'aménagement du territoire puisqu'elle entraîne une diminution des pouvoirs et de la stabilité des conseils généraux qui seront désormais en campagne tous les trois ans, et non plus tous les six ans. C'est totalement contradictoire avec le grand débat sur l'aménagement du territoire que vous avez lancé et qui se conclura, dites-vous, par une loi-cadre au printemps prochain.

Enfin, l'argument tiré de la politisation est vraiment médiocre et très hypocrite, monsieur le ministre.

Les résultats d'une élection locale constituent à l'évidence une indication. Mais les élections municipales, qui sont encore plus « locales » que les élections cantonales, donnent aussi une indication sur l'opinion ! Après tout, je préfère les indications politiques de l'opinion données par des scrutins à celles qui sont données par des sondages.

De plus, toutes les élections, fort heureusement, sont politiques. Il faut que les électeurs du département puissent tous les six ans émettre un vote politique, non pas de politique politicienne, comme vous semblez le laisser entendre dans l'exposé des motifs de votre texte, mais sur la politique départementale, sur la politique de l'exécutif. Vous avez dit vous-même, monsieur le ministre d'Etat, dans votre exposé, qu'une des causes de l'abstentionnisme tenait au fait que les électeurs n'ont pas toujours très bien conscience des enjeux. Si l'on veut que les électeurs aient conscience des enjeux pour les élections des conseils généraux, il faut que, tous les six ans, l'exécutif sortant présente un bilan que l'électeur puisse apprécier, de même que les critiques qui lui sont faites par l'opposition. Il faut surtout que les candidats aux élections se situent par rapport à ce bilan et ne se contentent pas de faire, ce que l'on voit aujourd'hui, des campagnes de notables qui, de droite ou de gauche, se contentent de dire ce qu'ils ont obtenu pour leur canton, au détriment d'ailleurs souvent de l'intérêt général, c'est-à-dire de l'intérêt départemental. Il n'est qu'à voir comment sont discutées et votées les politiques routières ou le saupoudrage ici ou là de salles polyvalentes !

M. Charles de Courson. Pas chez nous !

M. Jean-Pierre Michel. Il n'en est ainsi que dans quelques conseils généraux, certainement, mon cher collègue ! (Sourires.)

Le renouvellement tous les six ans permettra donc que la majorité sortante fasse valoir son bilan, que ce dernier fasse l'objet de critiques claires et nettes et que les candidats sortants ou les candidats qui aspirent à devenir conseillers généraux se situent par rapport à ces enjeux départementaux.

M. Christian Dupuy. Cela ne changera rien !

M. Jean-Pierre Michel. Voilà une bonne politisation, à mon avis, du scrutin départemental. Voilà un moyen, vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre d'État, vous retranchant derrière l'avis des politologues distingués, d'éviter les abstentions.

Enfin, mes chers collègues, balayons un dernier mauvais argument : le mode de scrutin, qui a été agité au sein de la commission des lois et avait fait l'objet de vastes débats en 1990 sur ces bancs, suscitant l'opposition d'une partie de la majorité au texte de 1990. À l'époque, je veux bien vous concéder que le ministre de l'intérieur était - et est toujours, je le suppose, bien qu'il n'ait plus lieu de sévir sur ce terrain-là - un farouche partisan de la proportionnelle intégrale. Ce n'était pas mon point de vue, ni d'ailleurs celui de la majorité des parlementaires de la majorité de l'époque, pas plus que celui du Président de la République. La proportionnelle intégrale départementale n'a jamais été une hypothèse sérieuse de travail. Peut-être y en a-t-il eu d'autres - système mixte, scrutin mixte, redécoupage de certains cantons ruraux vraiment très peu peuplés par rapport à d'autres - mais sur ce mode de scrutin, qui faisait dire à l'époque à notre collègue Jean-Louis Debré que la patrie était en danger, l'hypothèque est levée. Ce n'est donc pas un motif pour revenir au renouvellement triennal, car cela n'a jamais été une hypothèse de travail.

La loi de 1990, comme je le disais au début de mon intervention, est déjà entrée en application. Le mandat des conseillers généraux élus en 1985 a été prolongé d'une année pour ce faire, et les élections régionales et cantonales ont déjà été regroupées en 1992.

Enfin, monsieur le ministre d'État, les députés n'ont pas de conseils à recevoir des sénateurs en matière de collectivités locales. Le Sénat, représente les collectivités territoriales, dit-on.

M. Christian Dupuy. C'est la Constitution qui le dit !

M. Jean-Pierre Michel. Certes mais, dans le processus législatif, c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot. Sur ce plan aussi, nous pouvons avoir notre mot à dire. Du reste, nombre de nos collègues ici - peut-être un peu moins qu'au Sénat, mais ça pourrait changer au prochain renouvellement - sont présidents de conseils généraux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Eh oui !

M. Jean-Pierre Michel. La commission des lois avait bien senti que ces critiques sont fondées, et en son sein un certain nombre de présidents de conseils généraux de la majorité - dont je ne citerai pas les noms - étaient même partisans du maintien du système actuel.

Devant cette difficulté, le président de la commission des lois a cherché une voie médiane et a proposé un amendement qui a été adopté, ainsi bien sûr que tous ceux qui en étaient les conséquences.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. L'amendement a été adopté très largement !

M. Jean-Pierre Michel. En effet !

Le système retenu a le mérite de maintenir le renouvellement intégral tous les six ans, mais il présente l'inconvénient de couper la France en deux - selon quels critères ? - puisque cela se fait en deux séries, et de placer ce renouvellement dans des situations très différentes : puisqu'il couple le renouvellement complet soit avec des élections régionales, soit avec des élections municipales, ce qui, à mon avis, le fait retomber sous le coup de la critique constitutionnelle que j'ai déjà formulée.

Après toutes ces explications, mes chers collègues, la seule bonne façon de s'en sortir me paraît donc d'en rester au système actuel. Ainsi, monsieur le ministre, vous n'encourrez pas le reproche qu'on a souvent fait à vos prédécesseurs, et quelquefois à juste titre je vous le concède, de changer la règle du jeu trois mois seulement avant un scrutin. Car c'est aussi de cela qu'il s'agit ! Nous sommes déjà entrés dans un nouveau processus ; et trois mois avant qu'on ne le poursuive avec les élections cantonales - renouvellement de mars - vous changez la règle du jeu !

Pour éviter toutes ces difficultés, et parce que nous sommes bons garçons (*Sourires*) nous vous suggérons deux moyens. Le premier serait d'adopter les amendements que nous vous proposerons tout à l'heure, qui tendent à s'enterrer au texte actuel ; mais c'est peut-être un moyen un peu...

M. Charles de Courson et M. Jean-Pierre Philibert. Radical !

M. Jean-Pierre Michel... un peu dur et, surtout, il supposerait que vous soyez tous, mes chers collègues, dans un état de réflexion et de cohésion assez avancé. Ce n'est à l'évidence pas le cas.

La deuxième solution consisterait à voter la question préalable, ce qui n'exclurait pas de futures discussions. Vous pourriez, monsieur le ministre, proposer un autre texte après vous être mieux concerté avec les divers éléments de votre majorité et avec l'estimé président de la commission des lois.

Cette solution plus indolore vous permettrait d'avancer dans votre réflexion commune pour nous proposer un texte qui n'ait ni les défauts que vous reprochez au texte en vigueur ni ceux du texte que vous nous présentez.

C'est donc, mes chers collègues, à faire preuve d'un grand bon sens législatif, que je vous invite en vous demandant de voter la question préalable que je vous ai présentée au nom du groupe socialiste.

M. Michel Berson. Très bien !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Nous retenons le compliment, pas la proposition !

Mme le président. Personne ne demande la parole... ?

Je mets aux voix la question préalable.

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Voilà de la cohésion !

M. Michel Berson. Les archaïques se sont prononcés !

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Philibert, pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

M. Jean-Pierre Philibert. Madame le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, le texte que nous avons à examiner aujourd'hui ne devait à l'origine susciter aucune difficulté particulière.

Rétablir le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, qui est le mode de scrutin habituel et même séculaire - ainsi que le rappelait tout à l'heure M. le ministre d'État - utilisé pour le renouvellement des assemblées départementales aurait dû, aurait pu, à l'instar de ce qui s'est passé au Sénat, se faire ici le plus calmement du monde.

Mais la commission des lois, dont je fais partie, en a décidé autrement. Elle a même dû, ce qui est rarissime, heureusement ! changer de rapporteur en cours d'examen.

Et je ne vous cacherai pas que le point de vue exprimé par M. Raymond-Max Aubert, rapporteur d'origine sur ce texte, emportait beaucoup plus l'adhésion du groupe de l'UDF que celui exprimé par M. Michel Mercier.

Il est nécessaire de reprendre l'ensemble des arguments présentés par les rapporteurs successifs pour pouvoir se forger une opinion.

En 1990, le précédent gouvernement a souhaité, pour deux raisons essentielles, supprimer le mode de scrutin habituel des conseils généraux en établissant le renouvellement intégral : il voulait favoriser le regroupement d'élections qui, il est vrai, à certaines époques s'enchaînent à un rythme trop soutenu, mais également endiguer l'absentéisme électoral.

Si l'on a pu constater une légère diminution de l'absentéisme lors des élections cantonales et régionales de 1992, il semble cependant difficile d'attribuer au seul regroupement des élections la légère amélioration de la participation constatée à cette époque. En effet, la multiplication des scrutins n'est pas le seul facteur d'augmentation de l'absentéisme, qui est un phénomène extrêmement complexe sur lequel je ne m'étendrai pas aujourd'hui.

A cet égard, la réforme de 1990 a donc certainement des aspects positifs que le législateur d'aujourd'hui n'a pas l'intention de laisser perdre. Il n'est, en effet, absolument pas incompatible de rétablir le renouvellement par moitié des conseils généraux et de maintenir sous une forme ou sous une autre le regroupement des élections locales.

En fait, monsieur le ministre d'Etat, le projet que vous nous proposez s'attache à rétablir ou à pérenniser le mode de fonctionnement des conseils généraux que la loi de 1990 avait pour conséquence de bouleverser.

Le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux constitue, aux dires de beaucoup, une règle essentielle de l'institution départementale. Il a pour énorme avantage d'atténuer les conséquences des mouvements de l'opinion publique et donc de favoriser la continuité de la conduite des affaires du département. Ainsi, la stabilité des exécutifs départementaux est garantie.

De plus, la fréquence des scrutins permet de consulter plus souvent les électeurs, et permet aux présidents des conseils généraux de s'assurer plus régulièrement de leur légitimité, ce qui constitue un facteur de meilleure démocratie.

Enfin, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui présente un avantage certain par la garantie qu'il représente de la pérennité du mode de scrutin majoritaire dans le cadre cantonal.

Toutes ces raisons ne peuvent que m'inciter à m'exprimer au nom du groupe UDF en faveur du texte présenté par le Gouvernement et adopté par le Sénat. Il ne nous a donc pas semblé souhaitable de le modifier, ni pour maintenir la version de la loi de 1990, ni pour prévoir un autre système tel que celui que propose le président de la commission des lois.

M. Mazeaud nous a, en effet, présenté un système dont le principe, je dois le reconnaître, est très astucieux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous avez voté mon amendement !

M. Christian Dupuy. Dans un instant d'égarement sans doute !

M. Jean-Pierre Philibert. Il avait emporté, monsieur le président, mon adhésion dans un premier temps, mais je l'avais assortie, je vous le rappelle, d'extrêmes réserves, dont le compte rendu de la délibération de notre commission fait état. Si j'étais d'accord sur le principe,

qui me paraissait intéressant, votre amendement me paraissait soulever des difficultés pratiques sur lesquelles je vais revenir.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'ai le compte rendu sous les yeux ! Je peux le lire !

M. Jean-Pierre Philibert. C'est moi qui ai la parole, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Reconnaissez simplement que vous vous êtes trompé !

Mme le président. Monsieur Philibert, ne vous laissez pas impressionner par M. Mazeaud !

M. Jean-Pierre Philibert. Nous avons parfois, M. Mazeaud et moi, des positions divergentes, mais il ne m'impressionne pas !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce n'est pas ce qu'il cherche à faire !

M. Jean-Pierre Philibert. Je le sais bien !

Mme le Président. Poursuivez, monsieur Philibert.

M. Jean-Pierre Philibert. L'amendement de M. Mazeaud, adopté par la commission, vise, en effet, à substituer au renouvellement triennal par moitié de tous les conseils généraux, un mécanisme dans lequel chacune de ces assemblées serait renouvelées intégralement, mais les unes en même temps que les conseils municipaux, les autres avec les conseils régionaux. Ce système permettrait de maintenir, pour ceux qui y tiennent vraiment, le renouvellement intégral des conseils généraux, tout en évitant de transformer cette consultation en test national.

Mais les modalités pratiques et transitoires de ce système ne me semblent pas opérantes. J'ai eu l'occasion de le dire en commission des lois, monsieur le président, à propos de votre premier amendement, et du deuxième également. Il m'a paru totalement déraisonnable que des conseillers généraux soient élus l'année prochaine pour quatre ans et qu'ensuite, selon qu'ils relèveront ou non du bon tirage au sort, ils soient éventuellement renouvelés pour trois ans. C'est tout à fait contradictoire avec l'élection pour six ans des conseillers généraux.

Je vous rappelle, monsieur le président de la commission - et ainsi s'achèvera cet aparté qui n'a pas lieu d'être entre vous et moi -, que je n'avais pas voté la proposition qui résultait des travaux de notre commission sur ce point.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est inexact !

M. Jean-Pierre Philibert. Je ne l'ai pas votée ! Je vous demande de vous référer au compte rendu de la commission.

En revanche, monsieur le ministre d'Etat, j'ai proposé, au nom d'un certain nombre de mes collègues du groupe UDF, un amendement qui a pour effet d'harmoniser les conditions de maintien au deuxième tour des élections. Il est paradoxal que le nombre de voix qu'il faut recueillir soit différent selon qu'il s'agit des élections municipales - 10 p. 100 des votants - des élections législatives - 12,5 p. 100 des inscrits - ou des élections cantonales - 10 p. 100 des inscrits. Nous suggérons, pour les cantonales, de porter le taux de 10 à 12,5 p. 100 des inscrits afin de l'harmoniser avec celui des législatives. D'ailleurs, il en était ainsi auparavant. On pourrait me rétorquer que cette disposition risque de priver de deuxième tour un certain nombre de candidats. Mais une autre disposition, qui avait été votée il y a quelques années par le Parlement, permet au candidat arrivé en deuxième position, quel que soit le nombre de voix qu'il a obtenues, d'être présent au deuxième tour.

Monsieur le ministre d'Etat, le groupe UDF que j'ai l'honneur de représenter votera votre projet de loi dans la version que nous a transmise le Sénat et refusera, en conséquence, les amendements qui en modifient la teneur. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Michel Grandpierre, pour le groupe communiste.

M. Michel Grandpierre. Madame le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le Gouvernement entend revenir sur le regroupement de certaines élections amorcé sous la législature précédente.

Sachant que la multiplication des consultations électorales ne peut que contribuer à l'absentéisme, les députés communistes ne sont pas hostiles aux regroupements d'élections de même nature. Les élections municipales ont leur spécificité; il en est de même pour les législatives et les européennes. En revanche, les élections des assemblées départementales et régionales sont relativement proches. Dans le cadre de la décentralisation, ces assemblées ont, entre le niveau communal et le niveau national, des responsabilités en matière d'équipement, de culture, de formation ou d'environnement, qui justifieraient une élection à la même date, laquelle devrait avoir lieu à la représentation proportionnelle.

Le retour au renouvellement triennal des conseils généraux élus au scrutin uninominal à deux tours n'amènera, selon nous, aucun progrès en matière de lutte contre l'absentéisme. Il ne contribuera pas non plus à clarifier le débat politique. Il n'y a pas d'assemblées administratives, leur élection est toujours politique. Pourquoi ne pas l'accepter et, au moyen de la proportionnelle, intéresser davantage les citoyens à la vie de leur département et de leur région?

Je parlerai d'abord de l'inégalité que perpétue le mode de scrutin.

Le principe fondamental d'un système électoral devrait être que les voix de tous les électeurs comptent autant les unes que les autres et que chaque élu représente le même nombre d'électeurs. La Constitution ne rappelle-t-elle pas le principe que le suffrage est égal?

Or le scrutin uninominal à deux tours cumule les inégalités qui faussent la représentation. Le caractère inéquitable d'une loi électorale, que Jaurès appelait un « scrutin de voleurs », est d'ailleurs largement ressenti par l'opinion.

Le découpage des circonscriptions fausse la représentativité des assemblées. C'est vrai pour les cantons sur lesquels le ministre de l'intérieur pratique de la chirurgie esthétique par décret. C'est vrai pour les législatives. La loi du 11 juillet 1986 n'a pas gommé ces distorsions. Par exemple, les communes de Calais, Nîmes, Alès sont divisées en deux, celle du Havre en trois, celle du Mans en quatre, avec des rattachements à diverses banlieues. Le découpage méconnaît les réalités économiques et humaines des villes.

Une voix à Paris comptera toujours plus qu'ailleurs. Souvent, il existe des distorsions à l'intérieur du même département.

En mars dernier, le candidat communiste a été battu avec près de 26 000 voix dans la troisième circonscription de l'Allier, alors que dans la dix-neuvième de Paris, un UDF a été élu avec un peu plus de 12 000 voix!

Dans un grand nombre de départements, jusqu'à 49 p. 100 des électrices et des électeurs ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale. L'obligation, pour être

présent au second tour, d'avoir recueilli au premier tour les voix de 12,5 p. 100 des inscrits, soit environ 18 p. 100 des votants, a multiplié les face-à-face ou les triangulaires dans lesquels nombre d'électeurs ne se retrouvaient pas. L'ampleur des votes blancs et nuls - près de 10 p. 100 des votants du second tour - a aussi marqué la protestation contre cette atteinte à la liberté de choix.

Injuste pour le citoyen, le scrutin uninominal l'est également pour certains partis politiques, du fait des écarts énormes entre le pourcentage des suffrages et celui des sièges obtenus. En 1993, un député communiste représente 105 610 voix, un député socialiste 82 310 voix, un député UDF 22 767 voix, un député RPR 20 535 voix.

Le scrutin uninominal peut certes dégager une majorité, mais une majorité qui n'est pas l'expression de la volonté du pays dans son pluralisme.

Les citoyens ont certes un droit libre et égal de déposer un bulletin dans une urne - qui de surcroît peut être transparente - mais par un tour de prestidigitation, une moitié d'entre eux y perdent le droit d'élire un député ou un conseiller général. La souveraineté nationale dont le suffrage universel doit être l'expression n'est pas respectée.

Le mode de scrutin ne doit pas être un instrument de torture ou un miroir déformant du suffrage universel dans sa diversité. Il doit en être la photographie aussi exacte que possible. Aux partis politiques de dégager ensuite à l'assemblée concernée les majorités qui élisent un exécutif.

Des systèmes proportionnels existent pour les régionales, les municipales et les européennes, c'est-à-dire pour trois élections sur cinq, sans parler du Sénat. Pourquoi ne pas étendre un tel système à l'élection de l'Assemblée nationale et des conseils généraux?

La seconde question que je souhaite aborder à l'occasion de ce débat est celle de la sous-représentation des femmes dans la vie politique de notre pays, qui constitue un véritable déficit démocratique.

M. Richard Dell'Agnola. Vous êtes rocardien?

M. Michel Grandpierre. Pas du tout!

Alors que les femmes représentent 53 p. 100 du corps électoral, elles ne représentent que 5,7 p. 100 des députés, 4,3 p. 100 des sénateurs, 4,8 p. 100 des conseillers généraux, 5,3 p. 100 des maires, 12,3 p. 100 des conseillers régionaux, 19,7 p. 100 des députés français au Parlement européen. Le scrutin uninominal a bien une dimension antiféministe.

Pour que les partis présentent plus de candidatures féminines, il faut d'abord un mode de scrutin qui ne pénalise pas les femmes.

Si l'on peut faire à peu près les mêmes constatations dans de nombreux pays, tant en Europe que dans le monde, il est à remarquer que la France figure parmi les moins avancés sur ce chapitre.

Pourtant, en France, cela ne peut s'expliquer par l'absence des femmes dans les grands moments et dans les grands mouvements qui ont marqué notre histoire. Au contraire, elles y ont tenu une place importante et ont su faire preuve de détermination et de courage.

Elles ont fait évoluer leurs droits et, au-delà, fait avancer la société tout entière. Leur participation à la vie économique, sociale, associative, aux différentes consultations électorales...

M. Richard Dell'Agnola. Grâce à de Gaulle!

M. Michel Grandpierre. Oui!

...montre leur intérêt pour les affaires publiques. Le décalage est d'autant plus inadmissible.

Parmi les éléments qui perpétuent ce décalage, il y a la vie des femmes elle-même. Les inégalités dans le travail, le chômage, la précarité, la double journée pour celles qui ont une activité professionnelle sont autant d'obstacles.

L'accession des femmes à une réelle citoyenneté politique s'inscrit tout naturellement dans leurs luttes. C'est par leurs actions que les femmes ont obtenu le droit à l'éducation, au travail, à la maternité choisie, le droit de vote, qu'elles font évoluer leurs droits. C'est en s'en mêlant qu'elles feront progresser leur participation à la vie politique.

Les problèmes du temps, de la disponibilité et des moyens sont aujourd'hui fortement posés pour permettre une participation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les prises de décision.

Il faudrait aménager le statut de l'élu au niveau de la garde des enfants, de la formation, de la garantie de l'emploi pour les salariés du secteur privé, afin de permettre à davantage de femmes d'être candidates.

Telles sont les remarques générales que je tenais à exprimer au nom de mon groupe. Les députés communistes ne pourront pas voter un texte qui ne contribuera pas à réconcilier les Français avec la politique mais risque au contraire de les en éloigner un peu plus.

M. Richard Dell'Agnola. Une femme à la place de Marchais !

Mme le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Madame le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, remettre en cause la loi du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, tel est l'objet de ce projet de loi adopté par le Sénat sans modification.

Quel était l'esprit de la loi de 1990 ?

Il s'agissait tout d'abord de remplacer le système très ancien du renouvellement par moitié des conseils généraux, système totalement inadapté aux départements d'aujourd'hui.

Le renouvellement partiel et triennal correspondait à une période où l'exécutif du département était entre les mains du préfet. Il s'accommodait alors fort bien du renouvellement tous les trois ans de la moitié des conseils généraux. Depuis une dizaine d'années, c'est-à-dire depuis les lois de décentralisation, les inconvénients du mandat triennal pour les exécutifs départementaux sont devenus une évidence. Les président des conseils généraux en ont d'ailleurs très vite pris conscience. Le renouvellement intégral des conseils généraux correspondait aux impératifs de la décentralisation. Il fallait donner au département les moyens d'action adaptés à ses nouvelles attributions.

Il s'agissait ensuite et surtout de regrouper les élections cantonales et régionales. Cette simultanéité d'élections locales visait à limiter le nombre des consultations électorales afin d'éviter que leur trop forte répétition à des dates rapprochées ne provoque la lassitude du corps électoral et ne réduise la portée et l'intérêt des élections locales, notamment cantonales et régionales.

La multiplication des consultations électorales constitue, en effet, une des causes de l'abstentionnisme croissant des électeurs.

Pourquoi avoir choisi de regrouper les élections cantonales et régionales ?

La marge de manœuvre était restreinte dans la mesure où, pour les trois des six scrutins qui ont actuellement lieu au suffrage universel direct, tout regroupement avec tel ou tel autre paraissait complexe.

Ainsi en va-t-il de l'élection présidentielle et des élections législatives, pour des raisons liées à la durée des mandats et aussi parce que ces élections peuvent survenir à des dates imprévisibles. De même, il paraissait difficile de regrouper les élections européennes avec un autre scrutin parce que leur date et la durée des mandats des membres du Parlement européen résultent d'un accord international.

Il restait à choisir entre les trois scrutins locaux - municipales, cantonales et régionales - lesquels ont en commun la durée du mandat, soit six ans.

Le regroupement des élections municipales avec une autre élection n'a pas été retenu. Nombreux ont été ceux, à droite comme à gauche, qui ont fait remarquer que les élections municipales sont spécifiques et constituent un événement local de première importance.

Restait donc possible de regrouper les cantonales et les régionales.

Départements et régions sont des collectivités aux attributions complémentaires et ont des statuts comparables en matière de pouvoirs des assemblées élues et des exécutifs. Le regroupement de ces deux scrutins était en outre un facteur de mobilisation des électeurs, lesquels connaissent encore mal le rôle de ces deux collectivités.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons voté la loi de 1990. Quelles en ont été les dispositions ?

Tout d'abord, le mandat des conseillers généraux élus en 1985 a été prolongé d'un an afin que le renouvellement puisse coïncider avec celui des conseillers régionaux en 1992.

Ensuite, le mandat des conseillers généraux élus en 1994 a été diminué de deux ans pour s'achever en 1998, afin que cela coïncide avec le renouvellement suivant des conseils régionaux.

A partir de 1998, les conseils généraux devaient être renouvelés intégralement tous les six ans.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui a pour but de revenir en arrière et préfère l'archaïsme à la modernité, l'abstentionnisme à la participation active des citoyens. C'est un choix, c'est le vôtre, monsieur le ministre d'Etat, ce n'est pas celui des socialistes.

La droite a voté contre toutes les lois de décentralisation, même si aujourd'hui elle prétend nous donner des leçons en ce domaine.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous auriez mieux fait de ne pas présenter ces lois scélérates !

M. Michel Berson. Aujourd'hui même, comme vous l'avez fait au moment de l'examen de la loi Joxe, vous refusez d'aller plus loin dans le sens de la décentralisation.

Hier, vous invoquiez un certain nombre de prétextes pour vous opposer à cette loi. M. Clément prêtait notamment au Gouvernement des arrière-pensées politiciennes : je vous soupçonne, disait-il, de vouloir soit polluer de proportionnelle le scrutin uninominal majoritaire, soit, pis encore, de vous donner un an pour changer le mode de scrutin cantonal. Le mode de scrutin a-t-il été changé ? Point du tout.

En fait, vous avez sous-estimé la volonté des socialistes de faire avancer la démocratie et vous avez préféré semer le doute dans les esprits en nous prêtant des intentions malsaines.

M. Richard Dell'Agnola. Vous avez perdu la majorité !

M. Michel Berson. Qu'en est-il de votre projet de loi ? Il rétablit le principe du renouvellement des conseils généraux par moitié tous les trois ans. Les conseillers généraux élus en mars 1992 seraient renouvelables comme prévu en mars 1998, soit en même temps que les élections régionales.

En revanche, les conseillers élus en 1994 verraient leur mandat courir jusqu'en 2001 - soit sept ans - et non plus jusqu'en 1998, comme le prévoyait la loi Joxe. Le renouvellement coïnciderait alors avec la date des élections municipales générales. Ainsi, les cantonales seraient désormais couplées soit avec les régionales soit avec les municipales.

Ce projet constitue un recul de la démocratie et un déséquilibre flagrant entre les collectivités locales.

Le renouvellement triennal, je l'ai déjà dit, est inadapté au département d'aujourd'hui, collectivité territoriale à part entière, dotée de pouvoirs importants issus de la décentralisation. Il n'est pas logique de vouloir le priver de la durée et de la stabilité indispensables pour lui permettre de mettre en œuvre ses programmes, le plus souvent pluriannuels, bien au-delà de trois ans, au même titre que la commune et la région.

Un choix véritable entre plusieurs projets départementaux doit être soumis tous les six ans aux électeurs. Cela suppose que l'on vote le même jour dans tous les cantons ruraux et urbains d'un même département.

Il est remarquable de constater la différence d'approche entre la loi Joxe de 1990, dont l'objectif était de lutter contre l'abstentionnisme, et ce projet de loi archaïque qui affiche dans son exposé des motifs son souhait de rétablir le renouvellement triennal pour amortir les conséquences politiques des mouvements de l'opinion publique et privilégier ainsi la continuité de l'administration.

Comment peut-on imaginer privilégier la continuité de l'administration en soumettant tous les trois ans l'action du département à une pression électorale, son président voyant à nouveau son mandat mis en jeu ?

Ce projet de loi maintient par ailleurs les départements en position d'infériorité par rapport aux communes et aux régions. Ce seront les seules collectivités territoriales à être privées des moyens d'action adaptés à leurs compétences.

Le renouvellement intégral du conseil général prévu dès 1998 permettrait au contraire de renforcer le département en tant que collectivité territoriale et d'aligner la durée du mandat de son président sur celle du maire et du président de conseil régional.

En rétablissant le renouvellement triennal, le projet va également à l'encontre d'une politique d'aménagement du territoire, que le Gouvernement appelle pourtant de ses vœux.

Comment, en effet, concevoir la bonne exécution de programmes pluriannuels si, tous les trois ans, le mandat du président est remis en question et si une moitié du conseil général est en campagne électorale ?

Enfin, le choix des regroupements proposés par le projet de loi est source d'inégalité et de complexité.

Le projet de loi prévoit de faire élire certains conseillers généraux en même temps que les conseillers régionaux et les autres en même temps que les conseillers municipaux. Cela va entraîner une rupture d'égalité de traitement entre les conseillers généraux. En effet, leur élection ne se placera pas dans le même contexte politique selon la série à laquelle ils appartiendront.

Faire élire une partie des conseillers généraux en même temps que les conseillers municipaux pose également problème étant donné la spécificité des élections municipales. Le scrutin municipal, en effet, est majoritaire à deux tours pour les communes de moins de 3 500 habitants, et il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours à la proportionnelle pour les communes de plus de 3 500 habitants. Ce système serait donc inévitablement source de complexité dans l'esprit des électeurs ainsi que dans l'organisation des élections.

Sont-ce uniquement les socialistes, monsieur le ministre d'Etat, qui s'opposent à votre texte ? Malheureusement pour vous, votre majorité semble divisée, tout du moins à l'Assemblée nationale.

M. Charles de Courson. Mais non !

M. Bernard Saugey. Pas vraiment !

M. Michel Berson. En effet, la commission des lois de l'Assemblée a rejeté votre projet en adoptant un amendement du président Mazeaud substituant au renouvellement triennal par moitié de tous les conseils généraux un mécanisme dans lequel chacune de ces assemblées serait renouvelée intégralement mais où elles seraient réparties en deux séries, les unes renouvelées en même temps que les conseils municipaux, les autres avec les conseils régionaux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Cela prouve que chez nous, la discussion est ouverte. Elle ne l'était pas chez vous hier !

M. Christian Dupuy. C'est le débat démocratique !

M. Michel Berson. La discussion est ouverte dans l'ensemble des groupes, mon cher président !

Désavoué par l'adoption de cet amendement qui remet totalement en question la philosophie de votre texte, le rapporteur a remis sa démission, événement rarissime dans notre assemblée.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Cela s'est produit une fois.

M. Michel Berson. Alors, monsieur le ministre d'Etat, soyez raisonnable. Acceptez de revenir sur ce texte dont l'archaïsme n'a échappé à personne et qui risque de nuire fortement à notre démocratie.

Enfin, pensez-vous qu'il soit habile de vouloir modifier la loi électorale trois mois seulement avant les élections cantonales ?

En 1990, vous nous prétiez des intentions politiciennes et exprimiez votre crainte que nous changions le mode de scrutin des cantonales. C'était peut-être tout simplement parce que vous, vous n'auriez pas hésité à le faire. Aujourd'hui, la preuve est faite : ce n'est pas le mode de scrutin que vous vous apprêtez à changer, mais vous touchez au régime électoral.

Soyez raisonnable, monsieur le ministre d'Etat. Arrêtez là les manipulations préélectorales. L'opinion publique, vous le savez, ne sera pas dupe. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Ce projet de loi est un mauvais coup porté à l'approfondissement de la démocratie locale et à la démocratie tout court. C'est pourquoi le groupe socialiste votera contre.

Mme le président. Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Raymond-Max Aubert.

M. Raymond-Max Aubert. Madame le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est proposé par le Gouvernement a pour objet de revenir au système plus que séculaire du renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

A dire vrai, le terme « revenir » n'est sans doute pas approprié puisque, comme vous le savez, la loi du 11 décembre 1990 n'a pas eu le temps de produire ses effets, et il vaudrait mieux parler du maintien du système traditionnel concernant nos assemblées départementales.

Que prévoyait la loi de 1990 ?

Comme l'a excellemment rappelé le rapporteur, deux dispositions essentielles avaient été fixées par le législateur de l'époque : d'une part, le renouvellement intégral tous les six ans des conseillers généraux se substituant au renouvellement par partie, qui remontait, au-delà même de 1871, au texte de juin 1833 ; d'autre part, la simultanéité du premier tour des élections cantonales et du tour unique des élections régionales, ainsi que les dispositions transitoires nécessaires pour aboutir à la coïncidence de ces deux scrutins en 1998.

L'objectif poursuivi alors, le seul en tout cas à avoir fait l'objet de longs développements au cours des débats, était de lutter contre l'abstention, qui avait eu tendance à s'amplifier au fil des nombreux scrutins successifs des années 1988 et 1989.

Personne, au demeurant, n'a établi à l'époque de lien irréfutable entre le nombre de scrutins et l'importance de l'abstention, mais on peut admettre qu'un regroupement cohérent d'élections, à défaut de réduire sensiblement les abstentions, ne saurait en tout état de cause les encourager.

Peut-on en conclure que les dispositions de 1990 étaient toutes opportunes ? Certainement pas, et le parti pris notamment du renouvellement intégral, qui ne s'imposait pas - le projet du Gouvernement le démontre clairement -, comportait et comporterait pour l'avenir, s'il était maintenu, des risques évidents, qui avaient fait l'objet d'âpres discussions.

Permettez-moi à cet égard d'ouvrir une parenthèse. La commission des lois, vous le savez, a opté, contrairement à ce que proposait le Gouvernement, pour le renouvellement intégral dans la continuité du texte de 1990. C'est dire que les critiques que je souhaite formuler contre les dispositions de la loi de 1990 visent également, à mon grand regret, les amendements adoptés par la commission des lois.

Pour en revenir au fond du problème, rappelons tout d'abord que l'objectif clair du renouvellement triennal était de garantir une certaine continuité des assemblées départementales et de les mettre à l'abri de mouvements brusques d'opinion, leur permettant d'assumer ainsi, dans des conditions satisfaisantes, les compétences qui étaient les leurs.

On peut affirmer à cet égard que la décentralisation, loin de remettre en cause la validité de cet objectif, renforce au contraire la nécessité d'éviter une trop grande instabilité politique pour une collectivité qui apparaît comme un échelon principalement gestionnaire de notre administration territoriale. Il va de soi que le renouvellement intégral adopté par la loi de 1990 et éventuellement maintenu par les amendements de la commission des lois, effacerait les effets positifs découlant du système antérieur.

Le renouvellement triennal, au demeurant, n'excluait pas une évolution des majorités au sein même des conseils généraux et il assurait à cet égard la possibilité de réaffirmer tous les trois ans la légitimité du président du conseil général.

Dans le cas en particulier de majorités étroites, il suffit parfois d'une élection partielle pour faire basculer la majorité et pour couper le responsable de l'exécutif départemental de tout soutien. Ce n'est pas une hypothèse d'école puisque la situation s'est présentée par exemple en Corrèze...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ah ! La Corrèze ! (Sourires.)

M. Raymond-Max Aubert. ... et qu'elle se présente aujourd'hui en Gironde.

Dans une telle hypothèse, le renouvellement triennal a le mérite non négligeable d'apporter une solution dans un délai par définition inférieur à trois ans alors que le renouvellement intégral, en prolongeant au-delà du supportable ce type de crises, nécessiterait des solutions plus radicales comme la dissolution. De ce point de vue, on peut affirmer que renouvellement intégral et scrutin majoritaire uninominal sont difficilement conciliables.

Naturellement, et c'est bien le fond du débat, on peut imaginer un changement de mode de scrutin. Cette arrière-pensée n'était sans doute pas totalement absente en 1990 et, aujourd'hui encore, la concomitance de deux élections aux modes de scrutin totalement différents pourrait aveugler la tentation d'abandonner le mode de scrutin attaché aux cantonales.

Celui-ci, en effet, malgré ses mérites évidents, sur lesquels je reviendrai, risquerait d'apparaître comme trop complexe, ne serait-ce que parce qu'il comporte deux tours, à comparer au tour unique des régionales. Le rapporteur du Sénat a évoqué à cet égard, dans une formule heureuse, un « phénomène de capillarité ». Quant à moi, je parlerai d'un « risque de contagion » pour souligner les effets néfastes d'une telle dérive.

Car, il faut le dire clairement, le mode de scrutin majoritaire uninominal répond parfaitement aux exigences de l'élection de nos assemblées départementales. Il établit un lien direct entre le conseiller général et ses électeurs, lien particulièrement sensible et vivant dans les cantons ruraux. Il permet aussi, et peut-être surtout, la représentation de portions du territoire, de ce qu'on peut appeler des « terroirs », qui, du fait de la désertification progressive de nos campagnes, pourraient très vite devenir les « oubliés » de la démocratie locale.

Au moment même où un grand débat national remet, à juste titre, l'accent sur la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire, il n'est sans doute pas inutile d'affirmer clairement aux électeurs des zones rurales que le Parlement est décidé à écarter toute situation susceptible de mener à la remise en cause d'un mode de scrutin auquel ils sont particulièrement attachés.

Ce message essentiel serait malheureusement totalement occulté, j'ai le regret de le dire, si nous adoptions les amendements de la commission des lois.

En effet, le texte qu'elle propose consiste en fait à revenir au dispositif de 1990 en y introduisant, en outre, un élément de complexité que n'impose en aucune sorte le principe du renouvellement intégral. Il me paraît aller de soi que le renouvellement intégral, s'il était au bout du compte retenu - ce que je ne souhaite pas -, devrait conduire naturellement à fixer une date commune pour les élections cantonales de l'ensemble des départements.

C'est d'ailleurs ce que prévoit la loi de 1990, qui les jumèle avec les élections régionales dans une logique interne pour le coup indiscutable.

On peut donc s'interroger sur l'objectif visé par la commission des lois lorsqu'elle propose de répartir nos départements en deux groupes et de fixer le renouvellement de la moitié d'entre eux simultanément aux élections régionales et celui de la seconde moitié simultanément aux élections municipales.

La raison qui semble avoir inspiré ce système tiendrait au souhait de ne pas encourager une interprétation trop politique des élections départementales. Je dois avouer que ce souci, après tout légitime, ne me semble pas avoir trouvé sa meilleure expression dans l'amendement proposé. Il me paraît probable que, en tout état de cause, les élections cantonales, qu'elles soient jumelées avec les seules élections régionales selon la loi de 1990 ou qu'elles soient jumelées par moitié, alternativement, avec les régionales et avec les municipales, comme le propose la commission des lois, n'échapperont pas aux analyses perspicaces et avisées des journalistes comme des hommes politiques, en complément des commentaires qu'appelleront les élections locales concomitantes.

Le seul résultat tangible du système de dédoublement suggéré par la commission des lois serait en réalité d'encourager une interprétation politique des cantonales tous les trois ans plutôt que tous les six ans dans l'hypothèse du maintien des dispositions de 1990.

Ajoutons à cet égard une remarque concernant les dispositions transitoires retenues par la commission des lois.

La répartition en deux séries des départements nécessiterait pour son application des ajustements importants de la durée des mandats des conseillers généraux qui, c'est le moins qu'on puisse dire, ne les placeraient pas en position d'égalité.

Prenons la série des conseillers généraux élus en 1988. Ils sont rééligibles en 1994, puis en 1998, puis, s'ils ont la malchance d'être intégrés à la première série des départements renouvelables, de nouveau en 2001 !

Les mandats résultant pour eux des élections de 1994 et de 1998 auraient donc une durée moyenne de trois ans et demi alors que les conseillers généraux élus en 1992 puis reconduits en 1998 et ayant la chance d'appartenir à la seconde série des départements renouvelables bénéficieraient de deux mandats d'une durée normale de six ans, comme l'a rappelé notre collègue Philibert.

Naturellement, on peut considérer que ce n'est qu'un mauvais moment à passer pour les premiers, mais on doit avouer que l'égalité des candidats devant l'élection de même qu'un souci élémentaire d'équité n'y trouvent pas leur compte !

Au total, si le souci de la loi de 1990 de limiter le nombre des échéances électorales ne peut qu'être approuvé, l'adoption du renouvellement intégral des conseillers généraux tous les six ans n'emporte pas l'adhésion et c'est à juste titre que le Gouvernement nous propose aujourd'hui de revenir à la tradition du renouvellement par moitié qui, nous l'avons vu, répond à des préoccupations parfaitement pertinentes et toujours d'actualité.

Par ailleurs, mes chers collègues, le seul fait qu'un mode de scrutin ait fonctionné de manière satisfaisante pendant plus d'un siècle ne m'apparaît pas comme une raison suffisante pour vouloir le modifier coûte que coûte. (*Sourires.*) Le projet de loi qui nous est soumis renoue avec le système traditionnel des élections cantonales, tout en l'améliorant par une réduction significative du nombre des échéances électorales locales.

C'est pourquoi le groupe RPR votera le projet de loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux tel qu'il a été présenté par le Gouvernement et adopté par le Sénat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

Mme le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles 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 1^{er}

Mme le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL

« Art. 1^{er}. - L'article L. 192 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 192. - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.

« Les élections ont lieu au mois de mars.

« Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.

« En cas de renouvellement intégral, à la réunion qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries. »

MM. Michel Berson, Michel, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à M. Michel Berson.

M. Michel Berson. Le renouvellement intégral des conseils généraux permet d'élever les départements au même rang que les communes et les régions, comme mon collègue Jean-Pierre Michel et moi-même l'avons longuement expliqué il y a un instant.

Grâce aux lois de décentralisation qui, il faut le rappeler, ont été votées par les députés et les sénateurs de gauche...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce sont des lois scélérates !

M. Michel Berson. ... et vivement combattues par les députés et les sénateurs de droite il y a une dizaine d'années, la région et le département sont devenus des collectivités territoriales à part entière. Le département doit donc bénéficier maintenant de la durée et de la stabilité indispensables à la mise en œuvre de ses programmes, qui sont le plus souvent pluriannuels. C'est pourquoi le groupe socialiste a déposé un amendement de suppression

de l'article 1^{er}. Son adoption permettrait à la loi Joxe de 1990 d'être appliquée comme le législateur l'avait prévu il y a trois ans.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission propose à l'Assemblée de rejeter cet amendement.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Contre.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 1^{er} :

« L'article L. 192 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 192. - Les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

« Les conseils généraux se renouvellent intégralement. Ce renouvellement a lieu, selon la série à laquelle appartiennent les départements, en même temps que celui des conseils régionaux ou celui des conseils municipaux.

« Pour l'application de l'alinéa précédent, les départements sont répartis en deux séries A et B suivant le tableau n° 8 annexé au présent code. »

La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je reconnais, monsieur le ministre d'Etat, que ma tâche est difficile...

M. Michel Berson. Avec votre talent, ce sera facile, au contraire !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... mais ce sont souvent les difficultés qui conduisent le président de la commission des lois à essayer de vous convaincre ; ce n'est d'ailleurs pas la première fois que je me livre à cet exercice.

Vous me permettrez en tout premier lieu de rendre hommage à la commission des lois. La majorité dira peut-être qu'elle a eu tort, mais elle a en tout cas montré son indépendance, ce qui est le rôle de tout parlementaire.

M. Jean-Pierre Michel. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Nous avons déjà parlé de cette question ensemble, monsieur le ministre d'Etat. Je ne voudrais pas trahir des confidences, mais j'estime pour ma part qu'il était indéniablement souhaitable que ce problème fût évoqué.

Lors de tels débats, il n'est pas mauvais d'appeler l'attention du Gouvernement, alors même qu'on fait partie de la majorité et qu'on le soutient, sur des modifications qui devront inévitablement intervenir. Car la société évolue et ce n'est pas parce qu'on se réfère à des situations ancestrales qu'on a nécessairement raison ; nous serions sinon d'affreux conservateurs.

M. Jean-Pierre Michel. En Corrèze, on ne connaît pas le progrès ! *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il est bon, je crois, de s'adapter aux situations nouvelles. C'est d'ailleurs là le rôle du législateur car s'il n'y avait pas lieu de s'adapter à des situations nouvelles, je me demande bien pourquoi nous légiférerions.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. A condition qu'il y ait progrès !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne vous ai pas interrompu, monsieur Ceccaldi-Raynaud, d'ailleurs je crois que vous n'êtes pas intervenu. *(Sourires.)* Je préférerais que vous me laissiez poursuivre et en arriver au fond.

Toutes les assemblées dont les membres sont élus au suffrage direct - et il y a là une certaine cohérence - sont renouvelées dans leur intégralité. Il en va ainsi de l'Assemblée nationale, des assemblées régionales, des conseils municipaux...

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Pas du Sénat !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'ai dit : « dont les membres sont élus au suffrage direct », et je pense que vous êtes suffisamment compétent, monsieur Ceccaldi, pour ne pas faire la confusion !

M. Michel Berson. Qui sait ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. J'y ajouterai une assemblée plus récente, l'Assemblée de Strasbourg, qui est également renouvelée dans son intégralité.

M. Jean-François Mattei. Parlons plutôt du Parlement européen !

M. Jean-Pierre Michel. Ce n'est pas un parlement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je vous fais observer, mon cher collègue, que les textes parlent de « l'Assemblée de Strasbourg ».

M. Bernard de Froment. Vous avez raison !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il y a là une certaine cohérence, une certaine logique. Cette solution a été retenue parce que les élus de ces assemblées bénéficient d'un long mandat : de cinq ans dans le cas de l'Assemblée nationale, de six ans dans le cas des communes et des régions.

Pour les conseils généraux, nous avons voté un texte qui respectait cette logique et cette cohérence. Aujourd'hui, pour des raisons qui ont été exposées par M. le ministre d'Etat et par la plupart des orateurs, on nous affirme qu'il faut éviter cette cohérence.

Je vous ferai part très franchement de mon sentiment. Une bonne gestion exige que le mandat de l'exécutif régional et de l'exécutif départemental ait une durée certaine : ce sera six ans pour la région et trois ans pour le département, si nous revenons, ce dont je ne doute pas, à la situation antérieure. Mais, au-delà des nécessités d'une bonne gestion, je veux appeler votre attention, monsieur le ministre d'Etat, sur celle de l'intérêt général.

Au sein du Gouvernement, vous manifestez sans cesse la valeur que vous accordez à l'intérêt général et votre sens de l'Etat. Mais - et c'est là tout le problème de la démocratie - l'intérêt général correspond-il à l'intérêt des conseillers généraux ?

Il est une grande voix, à laquelle vous faites souvent référence, qui avait su faire la distinction en affirmant que le sens de l'Etat devrait parfois l'emporter sur la volonté populaire et sur les intérêts particuliers.

Or je me demande si les rédacteurs de ce texte ont suffisamment réfléchi aux exigences de la démocratie. Si le législateur a tenu à ce que l'Assemblée nationale, les conseils régionaux, les conseils municipaux et l'Assemblée de Strasbourg soient renouvelés dans leur intégralité, c'est pour leur permettre de gérer dans la durée, certes, mais aussi pour respecter les règles de la démocratie.

Dans le cas des conseils généraux, qui sont renouvelés par moitié tous les trois ans, les élus qui restent parce qu'ils ont encore trois ans à effectuer soutiennent invariablement ceux qui sortent et qui se représentent. Et ces assemblées ne se modifient pratiquement jamais. J'irai même jusqu'à dire que l'on facilite un système de gérontocratie - je ne parle pas de moi, bien que je sois un député déjà fort ancien - car il faut bien reconnaître que l'âge moyen des présidents de conseils généraux est tout à fait intéressant! Je m'en rapproche, du reste!

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ce que vous dites n'est pas gentil pour M. Mercier!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Certes, monsieur le ministre d'Etat, il y a des exceptions, et M. le rapporteur en est une! Au-delà du fait que son rapport est tout à fait exceptionnel, je tiens au passage à souligner qu'il a manifesté un certain courage. On nous dit que la commission des lois s'est trompée, et nous savons bien que nous allons être minoritaires, mais M. le rapporteur a maintenu son point de vue, c'est-à-dire qu'il n'a pas fait comme certains autres.

J'en reviens à la démocratie, car c'est là le fond du problème. Si vous trouvez, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, que le système actuel des conseils généraux est remarquable, pourquoi ne pas voter des dispositions identiques pour l'Assemblée nationale, les régions et les communes? Pourquoi, après tout, ne renouvellerait-on pas les conseils municipaux par moitié...

M. Michel Berson. C'est la logique même! C'est le bon sens qui parle!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... puisque vous nous expliquez que le système ancestral des conseils généraux est exceptionnel.

Je vous dis: «Faisons la même chose pour les autres assemblées!» Mais vous ne voulez pas, parce que vous êtes des démocrates.

Je vous demande d'être logiques et cohérents. Pourquoi un système différent des autres pour les conseils généraux?

Jean-Pierre Michel. Brillante démonstration!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Puisque nous représentons le peuple, il nous appartient de légiférer en ayant en vue l'intérêt général.

M. Michel Berson. Absolument!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Or l'intérêt général ne coïncide pas forcément avec la volonté des conseils généraux...

M. Michel Berson. Bien sûr!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... qui ont intérêt au système que vous nous proposez. Les présidents de conseils généraux sont élus pour trois ans par un collège. Ils ont tout intérêt - pas tous, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le rapporteur, je vous l'accorde (*Sourires.*) à retrouver le même collège, trois ans plus tard, afin d'être sûrs d'être à nouveau élus pour trois ans!

M. Michel Berson. Voilà qui est pertinent!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Est-ce cela la démocratie? Je réponds: non! Oh! Je sais que je vous convaincrs difficilement...

M. Michel Berson. Hélas!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... mais je prends date, monsieur le ministre d'Etat, car je sais que nous aurons à nouveau un jour ce débat.

M. Michel Berson et M. Jean-Pierre Michel. Eh oui!

M. Michel Berson. C'est inéluctable!

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne souhaite qu'une chose, mes chers collègues, c'est que vous vous souveniez alors de la grande indépendance de la commission des lois, qui a montré quel était le rôle du parlementaire, le rôle du législateur! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Charles Ceccaldi-Raynaud.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Je suis de ceux qui éprouvent toujours beaucoup de plaisir à entendre le président de la commission des lois...

M. Jean-Pierre Michel. On fait donner les Hauts-de-Seine!

M. Michel Berson. Le département le plus riche de France!

Mme le président. Mes chers collègues, vous n'avez pas la parole!

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. ... et qui reconnaissent, comme M. Michel, sûrement, qu'il est un juriste hors pair, hors série, exceptionnel!

M. Jean-Pierre Michel. Ah non!

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Monsieur le président de la commission des lois, ce n'est pas par réflexe, parce que je me ralliais systématiquement aux thèses de M. le ministre d'Etat, que je combats celle que vous venez de défendre.

J'estime que le système du renouvellement partiel est très supérieur à celui que vous nous proposez, et les comparaisons que vous avez faites pour tenter de nous convaincre ne m'ont pas semblé très convaincantes.

D'abord, vous comparez une élection nationale, exclusivement politique...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, et M. Michel Berson. Et une élection régionale!

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Je voudrais terminer ma démonstration sans être sans cesse interrompu par le grand juriste! (*Sourires.*)

M. Michel Berson. N'oubliez pas les élections régionales!

Mme le président. Monsieur Berson, M. Ceccaldi-Raynaud a seul la parole!

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Vous comparez, disais-je, monsieur Mazeaud, une élection nationale à une autre qui se situe à un autre niveau: si l'élection du conseil général est aussi, certes, une élection politique et pas simplement administrative, elle n'influe pas sur la composition du Gouvernement, elle ne vise pas à la définition de la politique du pays, elle n'a pour objet que d'élire de simples conseillers généraux.

M. Michel Berson. Quel mépris pour les conseillers généraux!

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Il s'agit donc de deux élections qui n'ont ni la même essence ni la même signification.

Il vous reste un argument, et un seul: si le système de l'élection partielle est si bon, s'il est le plus démocratique, s'il est aussi excellent que nous le disons, pourquoi ne l'appliquons-nous pas aux élections municipales? Pour

une raison essentielle : l'élection municipale se déroule dans une seule circonscription, et le maire et l'équipe sortante viennent devant l'ensemble de l'électorat pour présenter leur bilan et exposer leur programme.

De plus, c'est le scrutin de liste qui s'applique alors que, pour le conseil général, c'est le scrutin uninominal, canton par canton. La décision est ainsi fractionnée.

Ne comparez donc pas ce qui n'est pas comparable !

Enfin, vous semblez nous faire grief de n'être pas d'accord avec vous et d'être trop proches du ministre d'Etat. *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je n'ai jamais dit cela !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Vous l'avez peut-être pensé !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voyons, mon cher collègue !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Si vous ne l'avez pas pensé, vous auriez dû le penser ! *(Rires.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ah ! Nous y arrivons !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Le ministre d'Etat aurait personnellement intérêt à retenir votre système : il serait élu pour six ans et non pas seulement pour trois !

C'est uniquement en considération de l'intérêt général que nous combattons votre système et que nous approuvons celui que propose le Gouvernement. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Je crois qu'il est inutile d'engager une controverse, car il est bien évident que la proposition de la commission des lois est incompatible avec la démarche retenue par le Gouvernement.

Que l'on pose un problème et que l'on y réfléchisse, c'est une autre affaire ! Mais, cet après-midi, j'ai entendu un certain nombre d'arguments qui m'ont laissé pantois.

Il a notamment été soutenu que le fait de soumettre le président du conseil général à renouvellement tous les trois ans était moins démocratique que de le faire élire tous les six ans. J'attends que l'on m'explique ! Un tel argument ne résiste pas une seule minute à l'analyse. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Le président de la commission des lois a tenté, avec son agilité intellectuelle coutumière, de changer de terrain. Si le système est tellement bon, pourquoi, a-t-il demandé, ne veut-on pas l'appliquer aux élections municipales et à d'autres encore ? M. Ceccaldi-Raynaud a rappelé qu'il s'agissait en l'occurrence de deux modes de scrutin différents : d'une part, d'un scrutin de liste et, d'autre part, d'un scrutin uninominal.

En réalité, choisir le renouvellement intégral des conseils généraux ne s'inscrirait que dans une seule logique, celle du passage au scrutin proportionnel. *(« Assurément ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Monsieur Michel, vous vous êtes, tout à l'heure, défendu d'avoir cette idée en tête. C'était celle d'un de mes prédécesseurs.

M. Jean-Pierre Michel. Certainement !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'en suis pour ma part convaincu...

M. Michel Berson. Nous aussi !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ... et c'est la raison pour laquelle il avait choisi une telle démarche.

La loi de 1990 a un point que je considère comme positif : elle réduit le nombre de scrutins. Que les scrutins soient moins nombreux et que l'on jumelle les élections cantonales tantôt avec les élections régionales, tantôt avec les élections municipales, tout cela me paraît viser le même objectif que la loi de 1990.

Quant aux autres arguments que j'ai entendus, je ne peux les retenir non plus.

On nous objecte que, si les conseils généraux étaient renouvelés en totalité pour six ans, ils se présenteraient devant les électeurs avec un bilan et un projet et ils seraient jugés. Mais comment les choses se passent-elles actuellement ? Je ne sais pas comment elles se passent chez vous, mais chez nous, c'est ainsi qu'elles se passent : on présente un compte rendu de mandat et on défend un projet. Sinon, de quel système s'agirait-il ?

Je donne acte à la commission des lois, à son président et à son distingué rapporteur, que l'Assemblée nationale est dans son droit le plus absolu si elle modifie le texte comme elle l'entend. Même si la sensibilité de la commission des lois est la même que celle du Gouvernement, les députés, qu'ils soient membres de cette commission ou non, sont libres de s'exprimer et de décider dans le sens qu'ils souhaitent.

Il demeure que le système proposé par le Gouvernement a le mérite de rétablir les choses. C'est pourquoi je souhaite que l'on s'en tienne aux propositions du Gouvernement telles qu'elles ont été présentées au Sénat, et que l'on ne se lance pas dans des modifications qui pourraient changer un peu la nature du mode de scrutin concerné. Je crois que tout le monde aura compris ce que je veux dire. *(Sourires.)* Si d'aventure, on ne l'avait pas compris, je pourrais préciser. *(Sourires.)*

Mesdames, messieurs les députés, avec beaucoup de regrets, compte tenu de l'amitié que je porte à M. Pierre Mazeaud et de l'estime que j'ai pour M. Michel Mercier, qui vient de commencer sa carrière de parlementaire de manière exceptionnelle en qualité de rapporteur de la commission des lois, je vous demande de rejeter l'amendement n° 2. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Dans la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 192 du code électoral, supprimer le mot : "indéfiniment". »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Cet amendement a été adopté par la commission des lois, et je m'étonne qu'il ne soit pas présenté par le rapporteur.

Aux termes du texte proposé pour l'article L. 192 du code électoral, les conseillers généraux sont "indéfiniment" rééligibles...

M. Michel Berson. Ils sont immortels !

M. Jean-Pierre Michel. L'amendement n° 12 vise à supprimer l'adverbe "indéfiniment".

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Favorable.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Défavorable.

M. Michel Berson. Pour quelle raison ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Pour une raison de fond !
(*Sourires.*)

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme le président Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Après l'article 1^{er}

Mme le président. M. Bernard a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« I. - Le premier alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Toute candidature à l'élection au conseil général doit être accompagnée de la candidature de la personne appelée, le cas échéant, à remplacer le candidat en cas de vacance du siège.

« Tout candidat titulaire doit obligatoirement, avant le premier tour, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat. Elle doit être accompagnée de l'acceptation écrite de la personne appelée à remplacer le candidat élu en cas de vacance de siège. »

« II. - Dans les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 210-1 du code électoral, le mot : "répond" est remplacé par les mots : "et le remplaçant répondent". »

La parole est à M. Jean-Louis Bernard.

M. Jean-Louis Bernard. Madame le président, je souhaiterais, avec votre autorisation, défendre en même temps l'amendement n° 9 et l'amendement n° 10 car ils sont complémentaires.

Les élections cantonales sont les seules élections pour lesquelles aucun dispositif de remplacement, en cas de décès ou d'application de la législation sur le cumul des mandats, n'est prévu. Cette lacune est, à mon sens, lourde de conséquences.

Les élections cantonales partielles donnent lieu à un taux particulièrement élevé d'abstentions. Par exemple, dans deux cantons d'Orléans, il y a cinq mois, la proportion d'abstentions s'est située entre 75 et 80 p. 100 !

Dans certains conseils généraux où les majorités politiques sont fragiles, la tenue d'élections partielles peut déstabiliser l'institution départementale.

Enfin, le coût financier de l'organisation des élections cantonales partielles, dans la période actuelle de nécessaire rigueur, est un inconvénient qu'il convient de ne pas minorer.

L'institution de suppléants pour les conseillers généraux remplirait donc plusieurs objectifs utiles.

En limitant le nombre d'élections partielles, elle favoriserait l'intérêt de nos concitoyens pour cette consultation.

Cette mesure garantirait ensuite aux conseils généraux dans lesquels la majorité politique est tenue une certaine stabilité. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire la page 11 de l'excellent rapport de M. Michel Mercier, qui précise : « Il faut observer que, compte tenu du fait que les conseillers généraux n'ont pas de suppléants, des difficultés peuvent apparaître lorsque les élections partielles conduisent à un changement de majorité dans l'intervalle de deux renouvellements : la solution de ces difficultés, qui peuvent aller jusqu'à des situations de blocage sans autre issue que la dissolution du conseil général concerné, est évidemment plus aisée dans l'hypothèse où les renouvellements sont triennaux. »

La solution la plus simple consiste à instituer des suppléants.

Quant au coût financier, j'en ai parlé tout à l'heure. J'ai demandé aux services de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, quel avait été celui des élections cantonales partielles au cours de ces dernières années. La somme n'est pas négligeable : en quatre ans, trente-sept élections sont intervenues pour un coût global dépassant 6 millions de francs.

Les amendements n° 9 et 10 ont pour objet d'instituer des suppléants. D'un très bon texte, nous pourrions faire un excellent texte en adoptant ces deux amendements.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 9 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a rejeté l'amendement.

Mme le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement pour plusieurs raisons.

Le suppléant existe pour les mandats de parlementaires pour une raison bien simple : seul le parlementaire quitte sa fonction automatiquement s'il est nommé membre du Gouvernement, s'il est nommé parlementaire en mission, à condition que cette mission dure plus de six mois, s'il décède ou s'il entre au Conseil constitutionnel.

Il n'en va pas de même pour le conseiller général. S'il devient membre de l'exécutif départemental, il n'y a pas d'incompatibilité, tandis que, vous le savez, la V^e République a rendu incompatible le mandat de parlementaire et l'exercice d'une fonction exécutive.

Deuxième objection : c'est une tradition séculaire, des élections partielles ont lieu tout au long de l'année. Il se passe d'ailleurs la même chose en Grande-Bretagne, qui est sûrement le berceau de la démocratie parlementaire. Cela permet au Gouvernement de vérifier à chaque fois la situation électorale du pays. Il en va de même pour les cantonales.

Mais l'argument le plus important renvoie à la loi sur les cumuls des mandats, qui s'applique à tous.

Imaginons qu'une personne soit élue aux cantonales, dans un canton rural - ce sera plus « parlant » - car, traditionnellement, c'est là qu'existe le plus grand attachement entre l'électeur et son élu. Le nouveau conseiller général, qui s'est choisi comme suppléant quelqu'un de peu connu dans le canton, abandonne quelques mois plus tard son mandat de conseiller général, par le jeu des cumuls. A ce moment-là, le suppléant, par hypothèse peu connu de l'électorat, devient conseiller général.

Avec un tel système, il y aurait comme une tromperie. C'est vous dire que le Gouvernement ne peut vous rejoindre, monsieur Bernard, et est donc défavorable à votre amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, et M. Philibert ont présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Dans le sixième alinéa de l'article L. 210-1 du code électoral, le pourcentage : "10 p. 100" est remplacé par le pourcentage : "12,5 p. 100". »

La parole est à M. Jean-Pierre Philibert.

M. Jean-Pierre Philibert. J'ai cru comprendre à travers des propos du ministre d'Etat le sort funeste qu'il se proposait de réserver à cet amendement.

Le grand débat auquel M. le président de la commission des lois a fait allusion nous amènera sans doute un jour - et pourquoi pas aujourd'hui ? - à harmoniser un certain nombre de règles qui paraissent à nos électeurs parfaitement incompréhensibles.

Pour pouvoir se maintenir au second tour des élections législatives, il faut recueillir au premier un nombre de suffrages égal à 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits, aux municipales 10 p. 100 du nombre des votants et aux cantonales 10 p. 100 du nombre des inscrits.

Dans un souci d'harmonisation, nous proposons de relever de 10 p. 100 à 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits le nombre de suffrages qu'un candidat doit avoir recueillis au premier tour des cantonales pour pouvoir se maintenir au second.

On me rétorquera que, compte tenu du taux de participation moyen aux élections cantonales, cette disposition aurait pour conséquence de limiter excessivement le nombre des candidats au second tour. Mais je rappelle que nous avons voté, il y a quelques années, une disposition permettant au candidat arrivé en deuxième position de pouvoir, quel que soit le nombre de suffrages qu'il a recueillis, d'être candidat au second tour.

Si cet amendement n'est pas voté aujourd'hui, je souhaiterais qu'un souci d'harmonisation préside à nos travaux ultérieurs.

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je souhaiterais intervenir contre l'amendement.

Il est bon, parfois, de disposer d'un temps de réflexion nécessaire pour changer d'avis.

M. Philibert a été un peu rapide dans la rédaction de son amendement.

En effet, d'après les éléments communiqués par le ministère de l'intérieur, aux élections législatives 12,5 p. 100 d'inscrits correspondent à 16,6 p. 100 des suffrages exprimés ; aux élections cantonales 10 p. 100 d'inscrits correspondent à 16,4 p. 100 des suffrages exprimés. C'est donc la même chose, à 0,2 p. 100 près.

M. Jean-Pierre Philibert. Il s'agit de taux de participation moyens !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne vous ai pas interrompu, monsieur Philibert.

M. Jean-Pierre Philibert. Vous n'avez fait que cela !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Laissez-moi terminer !

Les suffrages représentant 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits qu'un candidat aux élections cantonales devrait, si l'on vous suit, avoir recueillis au premier tour pour pouvoir se présenter au second, correspondraient à 20,5 p. 100 des suffrages exprimés. C'est la raison pour laquelle, monsieur Philibert, je m'inscris contre votre amendement, que le ministre de l'intérieur va également combattre.

Votre système serait totalement antidémocratique !

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Mercier, rapporteur. Je tiens à signaler que la commission a adopté l'amendement.

Mme le président. C'est ce que nous avons compris !

M. Jean-Pierre Philibert. Avec l'avis favorable du président Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui, mais je réfléchis moi !

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Sur la forme, monsieur Philibert, ce projet de loi n'a pas pour objet de modifier le mode de scrutin, mais vous n'en doutiez pas.

M. Jean-Pierre Philibert. C'est vrai !

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Avec cet amendement, vous entamez un autre débat qui concerne le mode de scrutin pour les élections cantonales. Or, le ministre d'Etat n'a jamais envisagé un tel changement.

Mais c'est l'argument de fond, abordé par le président Mazeaud, qui est le plus important. Vous souhaitez, monsieur Philibert, donner l'apparence d'une certaine homogénéité et établir une symétrie entre les élections législatives et les élections cantonales en portant à 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits le nombre de suffrages qu'un candidat aux élections cantonales doit avoir recueilli au premier tour pour pouvoir présenter sa candidature au second. Or vous n'avez pas manqué d'observer que le taux de participation est différent selon qu'il s'agit d'élections législatives ou d'élections cantonales. Il est un peu supérieur à 70 p. 100 pour les premières et à 60 p. 100 pour les secondes. Les 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits ne représenteraient donc pas la même chose dans un cas ou dans l'autre. Pour les élections législatives, ils correspondraient à environ 16,5 p. 100 des suffrages exprimés, mais à 20 p. 100 pour les élections cantonales, compte tenu du taux de participation inférieur. Adopter un tel système reviendrait donc à opérer un recul sur le plan de la démocratie. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement que je vous suggère de retirer, monsieur Philibert.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Philibert.

M. Jean-Pierre Philibert. S'il est un argument que j'admets c'est bien celui selon lequel le vote de cet amendement reviendrait à modifier le système électoral dans une période très rapprochée des élections.

Mais le Gouvernement a employé un second argument, utilisé également d'ailleurs par M. Mazeaud qui, avec l'agilité d'esprit et la grande rigueur auxquelles rendait hommage tout à l'heure M. Ceccaldi-Raynaud...

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Moi aussi !

M. Jean-Pierre Philibert. ... a changé d'avis encore plus vite que je ne l'aurais fait. Cet argument n'est cette fois pas frappé au coin du bon sens. Certes, monsieur le pré-

sident de la commission, 12,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits ne représentent pas la même chose selon qu'il s'agit d'élections cantonales ou législatives, c'est une évidence ! Cela dit, le constat que vous faites est fondé sur le taux de participation aux élections cantonales, mais à quelles élections vous référez-vous ? S'agit-il de la dernière consultation cantonale dont M. le ministre d'Etat disait qu'elle avait connu le taux de participation le plus important depuis 1962 ? Ou bien vous fondez-vous sur la participation moyenne sous la V^e République pour toutes les élections cantonales ? Et pour quelles circonscriptions ? En effet, dans certaines circonscriptions rurales la participation pour les cantonales est de l'ordre de 75 à 80 p. 100, alors qu'elle est d'environ 30 p. 100 dans certains cantons urbains.

Je retire donc cet amendement, monsieur le ministre d'Etat, mais parce que je suis sensible à votre premier argument qui me paraît frappé au coin du bon sens, à savoir celui relatif au changement de la règle dans une période très proche des élections. Mais il n'empêche que nous devons un jour - c'est le fond du débat - harmoniser les règles de maintien des candidatures au second tour, qui sont totalement incompréhensibles pour les électeurs. C'est ce qui a motivé le dépôt de cet amendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. L'amendement n° 3 est retiré.

M. Delattre a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« L'article 50 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par l'alinéa suivant :

« Il est procédé dans chaque département, avant le 1^{er} janvier de l'année qui précède le renouvellement de son conseil général, à un aménagement territorial des cantons de telle sorte que le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé ne soit pas supérieur à trois.

« Cet aménagement est, avant sa publication, soumis à l'avis conforme du conseil général. »

La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. Cet amendement a pour objectif principal d'appeler l'attention du Gouvernement sur l'inégalité entre les cantons quant à l'importance de leur population. En effet, selon les circonscriptions, le poids des électeurs varie de un à quarante, ce qui, vous en conviendrez, mes chers collègues, mérite d'être pris en considération.

Si l'on veut vraiment éviter que soit un jour remis en cause le mode de scrutin, il faudrait s'employer à améliorer la représentativité des cantons.

M. Jean-Pierre Michel. Tout à fait !

M. Francis Delattre. Je ne suis pas intervenu dans la discussion générale, mais je suis à peu près persuadé que l'on peut admettre et soutenir la représentativité historique de certains cantons. En revanche, en zone urbaine, monsieur le ministre d'Etat, à Levallois, Neuilly, Franconville ou Ermont, par exemple, les cantons ne veulent plus dire grand-chose actuellement. Nous devrions donc avoir un système double, avec une représentativité différente selon qu'il s'agit de zones urbaines ou de zones rurales. Ce serait le bon sens.

Enfin, le système proportionnel n'a pas, à mes yeux, toutes les tares qu'on essaie de lui attribuer dès lors qu'il est assorti de règles permettant de dégager une réelle majorité et que ses modalités de fonctionnement sont précisées.

Monsieur le ministre, vous me répondrez probablement que cet amendement n'est pas du ressort de la loi. J'en suis totalement convaincu ; je suis même persuadé qu'il relève de l'autorité du Gouvernement. C'est donc de vous que j'attends une réponse. Le Gouvernement a-t-il oui ou non l'intention de revoir totalement la carte cantonale actuellement antidémocratique ?

M. Jean-Pierre Michel. Il supprimerait trop de conseillers généraux de droite !

Mme le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission n'a pu examiner cet amendement car il vient d'être déposé. Toutefois, comme vient de le faire remarquer son auteur, les dispositions qu'il contient relèvent du domaine réglementaire et est contraire aux dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il ne nous appartient pas de donner des injonctions au titulaire du pouvoir réglementaire. Nous ne pouvons donc qu'y être défavorables. Cela dit, je crois que M. Delattre voulait surtout ouvrir le débat.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. M. Delattre a reconnu lui-même qu'il avait déposé cet amendement pour attirer l'attention du Gouvernement. Eh bien, l'attention du Gouvernement est attirée. (*Sourires.*)

Mme le président. Monsieur Delattre, maintenez-vous l'amendement n° 18 ?

M. Francis Delattre. Je le retire, car il relève vraiment du domaine réglementaire.

Mme le président. L'amendement n° 18 est retiré.

Article 2

Mme le président. « Art. 2. - L'article L. 210-2 du code électoral est abrogé. »

MM. Michel, Michel Berson, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. L'Assemblée n'ayant pas eu le bon goût de nous suivre - elle a en effet repoussé l'amendement n° 11 - je retire les amendements n° 13, 14, 15, 16 et 17.

Mme le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

Mme le président. « Art. 3. - L'article L. 218 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 218. - Les collègues électoraux sont convoqués par décret. »

MM. Michel Berson, Michel, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 3. »

Cet amendement a été retiré.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 3.
(L'article 3 est adopté.)

Article 4

Mme le président. « Art. 4. - A l'article L. 220 du code électoral, les mots : « dans le cas prévu à l'article L. 219 » sont supprimés. »

MM. Michel, Michel Berson, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

Cet amendement a été retiré.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 4.
(L'article 4 est adopté.)

Après l'article 4

Mme le président. M. Bernard a présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Après l'article 4, insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article L. 221 du code électoral est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les conseillers généraux dont le siège devient vacant pour cause de décès ou pour cause d'option telle que prévue aux articles L. 46 et L. 46-1 sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet pour la durée du mandat.

« En cas d'annulation de l'élection ou lorsque les dispositions prévues au premier alinéa ne peuvent pas être appliquées, les électeurs doivent être réunis dans le délai de trois mois. »

Cet amendement tombe du fait du rejet de l'amendement n° 9.

Article 5

Mme le président. « Art. 5. - Le deuxième alinéa de l'article L. 221 du code électoral est ainsi rédigé :

« Toutefois, si le renouvellement d'une série sortante doit avoir lieu dans les trois mois de la vacance, l'élection partielle se fait à la même époque. »

MM. Michel, Michel Berson, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 5. »

Cet amendement a été retiré.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 5.
(L'article 5 est adopté.)

Article 6

Mme le président. « Art. 6. - Le troisième alinéa de l'article L. 336 du code électoral est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les élections ont lieu au mois de mars.

« Dans toutes les régions, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. »

MM. Michel Berson, Michel, Derosier et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 6. »

Cet amendement a été retiré.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 6.
(L'article 6 est adopté.)

Après l'article 6

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Après le tableau n° 7 annexé au code électoral, est inséré le tableau suivant :

« Tableau n° 8

« Election des conseillers généraux

« Répartition dans l'ordre alphabétique des départements entre les séries

SÉRIE A	SÉRIE B
Ain à Maine-et-Loire Guyane et Réunion	Manche à Yonne Guadeloupe et Martinique

Cet amendement tombe.

Article 7

Mme le président. Je donne lecture de l'article 7 :

TITRE II

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

« Art. 7. - I. - Au troisième alinéa de l'article 35 et au premier alinéa de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, après le mot : "renouvellement", est ajouté le mot : "triennal".

« II. - Au troisième alinéa de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, les mots : "six ans" sont remplacés par les mots : "trois ans". »

M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 7. »

Cet amendement tombe.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 7.
(L'article 7 est adopté.)

Article 8

Mme le président. « Art. 8. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux de la série renouvelable en 1994 sera soumis à renouvellement en mars 2001. »

M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 8. »

Cet amendement tombe.
Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 8.
(L'article 8 est adopté.)

Article 9

Mme le président. « Art. 9. - L'article 12 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux est abrogé. »

M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 9. »

Cet amendement tombe.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

Après l'article 9

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, et M. Mazeaud ont présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« Il sera procédé, dans le mois suivant le renouvellement intégral des conseils généraux effectué en 1998, à un tirage au sort qui déterminera celle des deux séries de départements définies au tableau n° 8 annexé au code électoral dont les conseils généraux seront renouvelés au bout de trois ans, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 192 dudit code. »

Cet amendement tombe.

Explications de vote

Mme le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Les députés socialistes et apparentés voteront contre ce projet de loi, et je dois dire que les débats auxquels nous venons d'assister n'ont fait que nous renforcer dans notre position initiale.

En effet, ce projet, la méthode qui préside à sa discussion et les propos du ministre sont, à notre avis, triplement inacceptables.

Nous considérons qu'il est inacceptable de défaire ce qui a été fait sans apporter aucune justification valable sinon le recours aux grands principes de 1871 en feignant d'oublier que les lois de décentralisation ont été votées entre-temps. Il s'agit en fait d'interrompre un processus déjà engagé.

Inacceptable également est la volonté du Gouvernement, sous prétexte de faire voter un texte très rapidement et d'éviter la navette parlementaire qui est pourtant la condition d'un débat législatif démocratique, de s'opposer à tous les amendements quels qu'ils soient. Ont ainsi été écartés l'amendement de M. Bernard sur les suppléants, celui de M. Philibert, mais aussi celui de M. Delattre et l'un des nôtres dont la portée était pourtant ô combien minime puisqu'il visait à supprimer du texte de loi l'adverbe « indéfiniment ». En effet, mes chers collègues, nouveauté par rapport au texte antérieur, le projet stipule que les conseillers généraux seront indéfiniment rééligibles ! Nous avons trouvé opportun de supprimer cet adverbe et la commission des lois nous avait suivis. Mais - c'est risible et je suppose que les journalistes du *Canard enchaîné* s'en empareront - même cela a été refusé par le Gouvernement qui ne veut pas de navette, qui ne veut pas que la démocratie parlementaire joue et qui veut faire adopter son texte à la hussarde. C'est inacceptable !

Enfin, il est inacceptable de changer la règle du jeu, à trois mois des élections. En effet, alors que le processus est déjà engagé, qu'un renouvellement triennal doit intervenir et être suivi d'un renouvellement complet, on modifie encore une fois les dispositions relatives au scrutin cantonal sans même savoir quels seront les effets de ce changement « au milieu du gué ».

Aurant de raisons pour nous de nous sentir renforcés dans notre opposition à ce projet de loi.

M. Michel Berson. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je voterai pour ce projet en rappelant à mon collègue socialiste qu'il a déposé un amendement qui, lui, visait à changer le mode de scrutin.

M. Jean-Pierre Michel. Pas du tout !

M. Charles de Courson. Mais si ! Lisez vos amendements !

Quant à nous, nous ne changeons pas le mode de scrutin, mais tout simplement la périodicité.

M. Michel Berson. Vous dites n'importe quoi ! C'est invraisemblable !

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Michel Berson. Le groupe socialiste vote contre.

M. Michel Grandpierre. Le groupe communiste s'abstient.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

5

MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION**Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire**

Mme le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 9 décembre 1993,

« Monsieur le président,

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous demander de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, le texte proposé par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire (n° 832).

La parole est à M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, mes chers collègues, le

15 juin 1993, je vous ai présenté le rapport de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

Le 13 juillet, je vous ai fait part des conclusions de la commission mixte paritaire sur ce texte.

Le 27 octobre, j'ai rapporté sur le projet de loi constitutionnelle relative aux accords internationaux en matière d'asile.

Le 25 novembre, j'ai introduit le débat sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

Voici aujourd'hui le cinquième et, j'espère, dernier acte : les conclusions du rapport de la commission mixte paritaire sur ce projet. Il devrait être sans surprise. En effet, la commission mixte paritaire qui s'est réunie le jeudi 9 décembre n'avait pas une tâche insurmontable à accomplir. Les divergences subsistant après une lecture dans chaque assemblée ne tenaient qu'à la chronologie.

L'Assemblée nationale avait adopté les articles 1^{er} et 5 du projet initial dans le texte du Sénat et n'avait apporté aux trois autres articles que des modifications de détail.

En revanche, elle avait complété le texte par deux séries de dispositions additionnelles : la première, due à l'initiative du Gouvernement, visait à tirer les conséquences de la révision constitutionnelle en rétablissant les trois dispositions annulées par le Conseil constitutionnel relatives au traitement des demandeurs d'asile relevant de la compétence d'un autre Etat européen ; la seconde, résultant d'amendements d'origine parlementaire, avait pour objet d'opérer des rectifications ponctuelles de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi du 24 août 1993. Elles portaient sur les procédures d'expulsion et d'interdiction du territoire et sur la réadmission d'un étranger en contravention avec la convention de Schengen.

Ces modifications ont recueilli le plein accord des représentants du Sénat.

La commission mixte paritaire s'est bornée à apporter deux précisions mineures sur l'assignation à résidence d'un étranger frappé d'interdiction du territoire prononcée par un préfet et sur les droits des personnes placées en rétention judiciaire.

En conséquence, je vous invite à conclure le cycle législatif entamé au mois de juin dernier et à adopter le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

Mme le président. Souhaitez-vous intervenir, monsieur le ministre d'Etat ?

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Non, madame le président.

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Grandpierre.

M. Michel Grandpierre. Madame le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, « La boucle est bouclée », ainsi débutait l'article paru dans *Le Figaro* des 27 et 28 novembre derniers, à propos de l'adoption par notre assemblée du texte qui revient aujourd'hui après son passage en CMP.

Oui, monsieur le ministre d'Etat, la boucle est bouclée : « le nouveau » projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration n'est rien d'autre qu'une réécriture des dispositions contenues dans le texte dont nous avons

débatu au printemps, et qui avaient été annulées par le Conseil constitutionnel. Voici donc que reviennent, après un réhabillage qui ne change rien au fond du texte initial, des mesures discriminatoires et d'exclusion.

Nous discutons aujourd'hui d'une simple réécriture de dispositions contre lesquelles nous nous sommes déjà prononcés à trois reprises au moins, au sein de cette assemblée et d'abord au printemps dernier, dans le cadre du premier projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, proposé par le Gouvernement. Nous avons de toute évidence raison de rejeter ce texte puisque le Conseil constitutionnel a jugé utile, quelques semaines plus tard, d'en annuler certains articles.

Ne reculant devant aucun obstacle, fût-il constitutionnel, le Gouvernement a rapidement concocté une révision constitutionnelle sur mesure lui permettant de faire adopter des dispositions apportant des restrictions fondamentales au droit d'asile. La révision constitutionnelle, votée par le Congrès le 19 novembre, lui a permis de réintroduire par le biais d'amendements, les atteintes portées au droit d'asile dans le texte initial.

Avec ce texte, les demandeurs d'asile pourront être privés de la protection de l'OFPPRA et soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'administration qui décidera si une demande d'asile est manifestement fondée ou pas. Quant aux recours ultérieurs, la loi ne les facilitant pas *a priori*, on peut imaginer que la pratique les découragera, comme le permet désormais la Constitution. Les amendements adoptés par la majorité lors de la première lecture permettront à l'OFPPRA et à la commission de recours des réfugiés de ne pas examiner l'ensemble des demandes d'asile. C'est donc le statut de réfugié qui est en cause, ce que le groupe communiste ne saurait accepter pas plus aujourd'hui qu'au printemps dernier ou que lors du Congrès.

Quant aux autres dispositions, elles visent à réintroduire la rétention judiciaire et administrative, à permettre aux préfets de prononcer une interdiction du territoire en lieu et place d'une autorité judiciaire, à instituer le doute sur les mariages mixtes.

C'est là encore la prééminence du pouvoir discrétionnaire de l'administration que l'on veut nous faire avaliser.

Plus grave, en prétendant lutter contre l'immigration, ce projet de loi contribue, avec d'autres textes qui ont été votés depuis le changement de majorité et de gouvernement au printemps dernier, à faire croire que tous les immigrés sont clandestins. Ainsi, la boucle est bouclée. Comme le projet de loi relatif à la maîtrise des flux migratoires, comme la réforme du code de la nationalité, comme les mesures sur les contrôles d'identité, ce texte est fait pour désigner les immigrés, les étrangers qui vivent chez nous comme responsables des maux dont souffre notre pays. Il est fait pour détourner l'attention du reste de votre politique.

Cette attitude est éminemment dangereuse, car elle renforce les exclusions, et les exclusions renforcent les tensions. La désignation de boucs émissaires n'a jamais résolu les problèmes, au contraire : elle s'inscrit dans un processus de renforcement des nationalismes et ouvre la porte aux extrémismes les plus graves.

En outre, le problème de l'immigration ne peut trouver de solution par la méfiance à l'égard de l'étranger ni même par la sanction ou la menace que l'on fait planer au dessus de la tête des immigrants. Le recours à l'épée de Damoclès ne dissuadera pas les étrangers, qu'ils soient persécutés dans leur pays ou menacés par la famine, de chercher à entrer dans un autre pays.

Dans ce contexte, que fait la France en faveur des pays d'origine des immigrés ? Quelle aide apportons-nous aux pays en voie de développement ? C'est par des politiques de coopération d'une conception différente de celles mises en œuvre aujourd'hui, par des politiques permettant à ces pays de maîtriser leur développement que l'on pourra apporter des débuts de réponses à l'exode démographique que connaissent les pays les plus défavorisés. Sans cela, les dispositions supposées dissuasives à l'entrée dans un pays ne seront, dans le meilleur des cas, qu'emplâtre sur une jambe de bois.

La situation de crise profonde dans laquelle nous sommes aujourd'hui ne nous autorise pas au moindre faux pas. Au moment où l'extrême-droite fasciste fait à nouveau recette en Italie, la banalisation de lois discriminatoires doit inquiéter tous les démocrates.

Ce projet de loi comporte tous ces risques ; exclusion, discrimination, suspicion en sont la trame.

Le groupe communiste se prononcera résolument contre.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Voici donc que nous revenons après sa discussion en CMP sur un des textes que vous avez été obligés de présenter au Parlement à la suite de la censure du Conseil constitutionnel. Bien entendu, nous voterons contre, car la méthode est la même pour tous les points abordés : un nouvel habillage. Mais, en fait, le dispositif que vous nous présentez est pratiquement le même que celui qui a été censuré. Il présente, de notre point de vue, les mêmes difficultés en fait et en droit et quelques nouveaux inconvénients.

Le Conseil constitutionnel sera donc saisi une nouvelle fois et il dira si la copie que vous nous présentez aujourd'hui est conforme à sa jurisprudence et aux principes de notre Constitution. C'est la question qui se pose pour la rétention administrative, c'est-à-dire l'installation des zones de transit, pour la rétention judiciaire, pour l'interdiction du territoire français accompagnant une mesure de reconduite à la frontière, ainsi que pour les mariages de complaisance, et je m'attarderai sur ce dernier point, car je crois qu'il résume mieux que d'autres le numéro d'équilibrisme juridique auquel vous nous conviez.

Le Conseil constitutionnel avait annulé les dispositions présentées en première lecture, car disait-il, elles méconnaissaient le principe de la liberté du mariage qui est l'une des composantes de la liberté individuelle. Votre projet de loi, sous un nouvel habillage, présente, en fait, les mêmes dispositions que le texte précédent. Il comporte, au surplus, des incohérences notoires, car, en droit, le maire n'agira plus sur le terrain de la faute pénale ; il cherchera à prévenir une éventuelle action en annulation du contrat de mariage. Logiquement ce n'est donc pas le procureur qui devrait être compétent, mais le juge civil. De fait, la marge de manœuvre laissée aux maires pour refuser ou non de célébrer un mariage n'a qu'un seul effet, celui de le mettre à l'abri de tout reproche, quel que soit son choix.

De plus, dans votre nouveau système, le « refus au facies » du mariage reste possible. En effet, au plan des principes, le caractère discrétionnaire du refus de célébration peut choquer ; tous les candidats au mariage placés dans une même situation ne seront pas traités de la même façon. Allant plus loin, on peut même se demander si cette faculté que vous laissez aux maires qui agissent *via* le procureur n'atteint pas la vie privée des personnes autant que les dispositions annulées par le Conseil constitutionnel.

En effet, l'appréciation portée sur la cause du mariage sera alors subjective et non plus objective.

Enfin, vous mettez en place un système qui peut donner lieu à un engrenage sans fin. Si le procureur choisit de surseoir et ne statue pas dans un délai d'un mois, le maire n'est pas obligé de prononcer le mariage ; il en a seulement la possibilité. Rien ne l'empêche de saisir à nouveau le procureur, qui pourra prononcer un nouveau sursis.

Tel est donc le système que vous nous présentez. C'est la caricature de ce que l'on peut faire après une censure du Conseil constitutionnel !

Et puis, vous assortissez ce projet de loi de dispositions sur le droit d'asile, c'est-à-dire sur l'application de lois à la suite de la réforme de la Constitution. C'est catégoriquement inconstitutionnel pour des raisons de forme ! Nous l'avions déjà dit en séance au moment de la réforme constitutionnelle. Et pas seulement moi, puisque d'autres éminents juristes, et notamment le président de la commission des lois, ont souligné que ces dispositions devraient faire l'objet d'une loi organique. Ce n'est pas le cas. Au détour d'un amendement en cours de discussion, vous prétendez régler ce problème. Ce n'est vraiment pas sérieux.

Pour toutes ces raisons, évidemment, nous voterons encore une fois contre votre texte.

Mme le président. La discussion générale est close.

Texte de la commission mixte paritaire

Mme le président. Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

« Art. 1^{er} *bis*. - I. - Dans le deuxième alinéa (a) de l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, les mots "au 2° de l'article 24" sont remplacés par les mots "à l'article 24". »

« II. - Dans l'avant-dernier alinéa du même article, la référence "24 (2°)" est remplacée par la référence "24". »

« Art. 1^{er} *ter*. - Au début de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 26 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, après les mots : "Il en est de même", sont insérés les mots : "de la décision d'interdiction du territoire prononcée en application du IV de l'article 22 et". »

« Art. 1^{er} *quater*. - Le troisième alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi rédigé :

« La décision est prise, en cas d'expulsion prononcée par le ministre de l'intérieur ou d'interdiction judiciaire du territoire, par arrêté du ministre de l'intérieur et, en cas de reconduite à la frontière ou d'interdiction du territoire en application de l'article 22 ou d'expulsion en application du troisième alinéa de l'article 23, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police. En cas de proposition d'expulsion, la décision est prise par l'autorité compétente pour prononcer l'expulsion. »

« Art. 1^{er} *quinqüies*. - La deuxième phrase de l'article 28 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est complétée par les mots : "ou fait l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence pris en application de l'article 28". »

« Art. 1^{er} *sexies*. - Le dernier alinéa de l'article 31 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi rédigé :

« Dans le cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2^o à 4^o du présent article, le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. »

« Art. 1^{er} septies. - Avant le dernier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance n^o 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les mêmes dispositions sont également applicables à l'étranger qui, en provenance du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, est entré ou a séjourné sur le territoire métropolitain, sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20, paragraphe 1, ou 21, paragraphe 1 ou 2, de cette convention ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, alors qu'il était astreint à cette formalité. »

« Art. 2. - I. - Dans le septième alinéa de l'article 35 bis de l'ordonnance n^o 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, le mot : "désigné" est remplacé par le mot : "délégué" et après les mots "après audition du représentant de l'administration", sont insérés les mots " , si celui-ci dûment convoqué est présent, " . »

« II. - Le onzième alinéa de l'article 35 bis de l'ordonnance n^o 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi complété :

« Ce délai peut être prorogé d'une durée maximale de soixante-douze heures par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat du siège délégué par lui, et dans les formes indiquées au septième alinéa, en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ; il peut l'être aussi lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente de document de voyage permettant l'exécution d'une mesure prévue au 2^o ou 3^o du présent article et que des éléments de fait montrent que ce délai supplémentaire est de nature à permettre l'obtention de ce document. »

« Art. 3. - Il est inséré, après l'article 175-1 du code civil, un article 175-2 ainsi rédigé :

« Art. 175-2. - Lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que le mariage envisagé est susceptible d'être annulé au titre de l'article 146 du présent code, l'officier de l'état civil peut saisir le procureur de la République. Il en informe les intéressés.

« Le procureur de la République dispose de quinze jours pour faire opposition au mariage ou décider qu'il sera sursis à sa célébration. Il fait connaître sa décision motivée à l'officier de l'état civil et aux intéressés.

« La durée du sursis décidée par le procureur de la République ne peut excéder un mois.

« Le mariage ne peut être célébré que lorsque le procureur de la République a fait connaître sa décision de laisser procéder au mariage ou si, dans le délai prévu au deuxième alinéa, il n'a pas porté à la connaissance de l'officier de l'état civil sa décision de surseoir à la célébration ou de s'y opposer, ou si, à l'expiration du sursis qu'il a décidé, il n'a pas fait connaître à l'officier de l'état civil qu'il s'opposait à la célébration.

« L'un ou l'autre des futurs époux, même mineur, peut contester la décision de sursis devant le président du tribunal de grande instance, qui statuera dans les dix jours. La décision du président du tribunal de grande instance peut être déférée à la cour d'appel qui statuera dans le même délai. »

« Art. 4.- A. - Il est inséré au code de procédure pénale un article 469-5 ainsi rédigé :

« Art. 469-5. - I. - La juridiction peut, après avoir déclaré le prévenu coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n^o 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ou de communiquer les renseignements permettant cette exécution.

« Dans ce cas, la juridiction place le prévenu, par ordonnance, sous le régime de la rétention judiciaire, pour une durée de trois mois au plus.

« La décision d'ajournement avec rétention est exécutoire par provision.

« La juridiction fixe dans sa décision le jour où il sera statué sur la peine.

« Lorsqu'elle ajourne le prononcé de la peine, la juridiction informe l'intéressé qu'il peut, pendant la période de rétention, demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin ou d'un conseil et qu'il peut, s'il le désire, communiquer avec toute personne de son choix et recevoir les visites autorisées par le magistrat délégué par le président de la juridiction. Ce magistrat ne peut refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne retenue que par une décision écrite et spécialement motivée au regard des nécessités de la rétention. Il peut, à titre exceptionnel, accorder une autorisation de sortie sous escorte. Toute démarche auprès de l'autorité consulaire est facilitée au prévenu.

« II. - Le prévenu est maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.

« L'état civil des personnes placées en rétention ainsi que les conditions de leur maintien sont mentionnés sur le registre prévu par l'article 35 bis de l'ordonnance n^o 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« Pendant la durée du maintien en rétention, le ministère public ainsi que le président de la juridiction dans le ressort de laquelle s'exécute la rétention ou un magistrat délégué par lui peuvent se transporter sur les lieux, vérifier les conditions de la rétention et se faire communiquer le registre mentionné à l'alinéa précédent.

« III. - Si le prévenu se soumet à l'injonction prévue au premier alinéa du I, le ministère public saisit, avant expiration du délai d'ajournement, la juridiction, soit d'office, soit sur demande du prévenu ou de son avocat, afin qu'il soit statué sur la peine. Il peut aussi saisir la juridiction sur demande de l'autorité administrative.

« Le prévenu peut également, au cours du délai d'ajournement, demander la levée de la mesure de rétention, par déclaration au greffe de la juridiction.

« La demande est constatée et datée par le greffier qui la signe ; elle est également signée par le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier.

« La demande peut également être formulée par déclaration auprès du responsable des locaux dans lesquels s'effectue la mesure et selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. Ce fonctionnaire l'adresse sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction précitée.

« La juridiction qui a ordonné la rétention peut prononcer d'office sa levée. Dans tous les cas, elle se prononce après audition du ministère public, du prévenu ou de son avocat.

« Selon qu'elle est du premier ou du second degré, la juridiction rend sa décision dans les dix jours ou dans les vingt jours de la réception de la demande ; toutefois, lors-

qu'au jour de la réception de cette demande, il n'a pas encore été statué sur une précédente demande de levée de la mesure ou sur l'appel d'une précédente décision refusant cette levée, le délai de dix ou vingt jours ne commence à courir qu'à compter de la décision rendue par la juridiction compétente ; faute de décision à l'expiration de ce délai, il est mis fin à la rétention et le prévenu est mis d'office en liberté.

« Lorsque la décision de rejet de la demande est prise par une juridiction du premier degré, l'appel est recevable dans les dix jours de la signification de la décision.

« La décision de la juridiction est immédiatement exécutoire nonobstant appel ; lorsque le prévenu est maintenu en rétention, la cour se prononce dans les vingt jours de l'appel, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

« Dans le cas où la mesure de rétention est levée, le prévenu est tenu de répondre à toute convocation des autorités compétentes tendant à s'assurer de son identité ou de son maintien à la disposition de la justice, d'informer la juridiction de tous ses déplacements et changements d'adresse et de se présenter le jour prévu pour l'audience de renvoi. Lorsque l'intéressé se soustrait volontairement à ces obligations, le ministère public saisit la juridiction afin qu'il soit statué sur la peine.

« Les décisions rendues en matière de rétention n'ont pas pour effet de modifier la date fixée par la juridiction en vertu du quatrième alinéa du I.

« IV. - A l'audience de renvoi, la juridiction peut soit dispenser le prévenu de peine, soit prononcer la sanction prévue par la loi, soit ajourner une nouvelle fois le prononcé de la peine dans les conditions prévues aux premier et quatrième alinéas du I.

« La décision sur la peine intervient au plus tard trois mois après la première décision d'ajournement.

« La durée de la rétention est imputée sur celle de la peine privative de liberté éventuellement prononcée.

« Lorsque, à l'audience de renvoi, la juridiction ne prononce pas de peine privative de liberté et qu'il ne peut être procédé à l'éloignement immédiat de l'intéressé, celui-ci peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« V. - En cas de rétention suivie d'une relaxe en appel devenue définitive, une indemnité peut être accordée à l'intéressé pour le motif et selon les modalités prévues aux articles 149 à 150 du présent code.

« VI. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux mineurs de seize ans.

« B. - Il est ajouté à la sous-section 6 de la section 2 du chapitre II du titre III du livre I^{er} du code pénal, tel qu'il résulte de la loi n° 92-683 du 22 juillet 1992, un paragraphe 5 ainsi rédigé :

« Paragraphe 5

« De l'ajournement avec rétention judiciaire

« Art. 132-70-1. - I. - La juridiction peut, après avoir déclaré le prévenu coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ou de communiquer les renseignements permettant cette exécution.

« Dans ce cas, la juridiction place le prévenu, par ordonnance, sous le régime de la rétention judiciaire, pour une durée de trois mois au plus.

« La décision d'ajournement avec rétention est exécutoire par provision.

« La juridiction fixe dans sa décision le jour où il sera statué sur la peine.

« Lorsqu'elle ajourne le prononcé de la peine, la juridiction informe l'intéressé qu'il peut, pendant la période de rétention, demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin ou d'un conseil et qu'il peut, s'il le désire, communiquer avec toute personne de son choix et recevoir les visites autorisées par le magistrat délégué par le président de la juridiction. Ce magistrat ne peut refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne retenue que par une décision écrite et spécialement motivée au regard des nécessités de la rétention. Il peut, à titre exceptionnel, accorder une autorisation de sortie sous escorte. Toute démarche auprès de l'autorité consulaire est facilitée au prévenu.

« II. - Le prévenu est maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.

« L'état civil des personnes placées en rétention ainsi que les conditions de leur maintien sont mentionnés sur le registre prévu par l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« Pendant la durée du maintien en rétention, le ministère public ainsi que le président de la juridiction dans le ressort de laquelle s'exécute la rétention ou un magistrat délégué par lui peuvent se transporter sur les lieux, vérifier les conditions de la rétention et se faire communiquer le registre mentionné à l'alinéa précédent.

« III. - Si le prévenu se soumet à l'injonction prévue au premier alinéa du I, le ministère public saisit, avant expiration du délai d'ajournement, la juridiction, soit d'office, soit sur demande du prévenu ou de son avocat, afin qu'il soit statué sur la peine. Il peut aussi saisir la juridiction sur demande de l'autorité administrative.

« Le prévenu peut également, au cours du délai d'ajournement, demander la levée de la mesure de rétention, par déclaration au greffe de la juridiction.

« La demande est constatée et datée par le greffier qui la signe ; elle est également signée par le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier.

« La demande peut également être formulée par déclaration auprès du responsable des locaux dans lesquels s'effectue la mesure et selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. Ce fonctionnaire l'adresse sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction précitée.

« La juridiction qui a ordonné la rétention peut prononcer d'office sa levée. Dans tous les cas, elle se prononce après audition du ministère public, du prévenu ou de son avocat.

« Selon qu'elle est du premier ou du second degré, la juridiction rend sa décision dans les dix jours ou dans les vingt jours de la réception de la demande ; toutefois, lorsqu'au jour de la réception de cette demande, il n'a pas encore été statué sur une précédente demande de levée de la mesure ou sur l'appel d'une précédente décision refusant cette levée, le délai de dix ou vingt jours ne commence à courir qu'à compter de la décision rendue par la juridiction compétente ; faute de décision à l'expiration de ce délai, il est mis fin à la rétention et le prévenu est mis d'office en liberté.

« Lorsque la décision de rejet de la demande est prise par une juridiction du premier degré, l'appel est recevable dans les dix jours de la signification de la décision.

« La décision de la juridiction est immédiatement exécutoire nonobstant appel ; lorsque le prévenu est maintenu en rétention, la cour se prononce dans les vingt jours de l'appel, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

« Dans le cas où la mesure de rétention est levée, le prévenu est tenu de répondre à toute convocation des autorités compétentes tendant à s'assurer de son identité ou de son maintien à la disposition de la justice, d'informer la juridiction de tous ses déplacements et changements d'adresse et de se présenter le jour prévu pour l'audience de renvoi. Lorsque l'intéressé se soustrait volontairement à ces obligations, le ministère public saisit la juridiction afin qu'il soit statué sur la peine.

« Les décisions rendues en matière de rétention n'ont pas pour effet de modifier la date fixée par la juridiction en vertu du quatrième alinéa du I.

« IV. - A l'audience de renvoi, la juridiction peut soit dispenser le prévenu de peine, soit prononcer la sanction prévue par la loi, soit ajourner une nouvelle fois le prononcé de la peine dans les conditions prévues aux premiers à quatrième alinéas du I.

« La décision sur la peine intervient au plus tard trois mois après la première décision d'ajournement.

« La durée de la rétention est imputée sur celle de la peine privative de liberté éventuellement prononcée.

« Lorsque, à l'audience de renvoi, la juridiction ne prononce pas de peine privative de liberté et qu'il ne peut être procédé à l'éloignement immédiat de l'intéressé, celui-ci peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« V. - En cas de rétention suivie d'une relaxe en appel devenue définitive, une indemnité peut être accordée à l'intéressé pour le motif et selon les modalités prévus aux articles 149 à 150 du code de procédure pénale.

« VI. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux mineurs de seize ans.

« C. - L'article 469-5 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la présente loi, est abrogé à compter de la date prévue au premier alinéa de l'article 373 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

« Art. 6. - L'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'Office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application du 1^{er} de l'article 31 bis de cette ordonnance. »

« Art. 7. - L'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La commission des recours n'est pas compétente pour connaître des demandes présentées par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait applica-

tion du 1^{er} de l'article 31 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. »

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Michel Mercier, pour le groupe UDF.

M. Michel Mercier. Le groupe UDF apportera son soutien à ce projet et il donnera aussi ainsi au Gouvernement les moyens de mettre en place sa politique de maîtrise de l'immigration.

Mme le président. Pour le groupe du RPR, la parole est à M. Raymond-Max Aubert.

M. Raymond-Max Aubert. Je veux simplement dire que le groupe RPR approuve ces dispositions et votera ce texte.

Vote sur l'ensemble

Mme le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

6

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

Mme le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes.

Acte est donné de cette communication.

7

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 685 et lettre rectificative n° 757, portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes.

M. Bernard de Froment, rapporteur au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. (Rapport n° 792.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures dix.)

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