

N° 86

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès verbal de la séance du 16 novembre 1988

PROPOSITION DE LOI

*tendant à réformer le mode de scrutin pour l'élection des
conseillers généraux,*

PRÉSENTÉE

Par M. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

Créé par la Constituante, le canton a résisté aux différents régimes qui se sont succédé depuis la Révolution Française et s'est trouvé conforté par la grande loi républicaine du 10 août 1871, grâce à laquelle il a été définitivement reconnu comme circonscription électorale de base de nos conseils généraux. Cette charte de nos départements a ainsi marqué sans ambiguïté l'option prise par la IIIème République à sa naissance en faveur de la représentativité territoriale que permet d'assurer le mode de scrutin cantonal. Pour éclairer les enjeux entre lesquels la loi dut arbitrer, il convient de rappeler ici les arguments qu'opposa M. Waddington, rapporteur du texte, aux diverses propositions qui dès l'époque tendaient à faire appel au principe de proportionnalité : "dans le département, les intérêts cantonaux sont essentiellement des intérêts de groupes et non des intérêts proportionnels au nombre ; ces intérêts, souvent les mêmes, que les cantons soient grands ou petits, sont quelquefois même plus impérieux et plus respectables lorsqu'ils concernent les petits cantons ruraux...".

Reposant sur des principes inchangés depuis lors, la composition du conseil général traduit bien, aujourd'hui encore, cette volonté d'affirmer l'égalité des cantons pour la représentation de leurs intérêts politiques, économiques et sociaux. Le Conseil Constitutionnel a, pour sa part, été conduit à plusieurs reprises à souligner qu'en l'état actuel de la législation, le conseil général assure "la représentation des composantes territoriales du département", élément essentiel qui caractérise sa nature et s'impose aux départements d'outre-mer (Décisions n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 et n° 84-174 DC du 25 juillet 1984).

La solidarité qui unit ainsi les différentes parties du tissu départemental s'est révélée particulièrement nécessaire à la survie des zones déshéritées ou faiblement peuplées et a permis de donner toute sa signification au rôle du département en matière de voirie et d'équipement rural, compétences qui ont d'ailleurs été consacrées par les lois de décentralisation.

Mais autant la perception d'une communauté d'intérêt apparaît-elle aisée à l'échelle d'un canton rural, autant l'émergence d'un esprit communautaire propre à un canton relève-t-elle de l'utopie pure et simple en milieu rubain.

La pratique administrative des remodelages a conduit à des découpages successifs qui défient bien souvent le bon sens et la géographie. En agglomération, combien peut-on observer de cantons aux formes surréalistes, empruntant souvent d'ailleurs au territoire de plusieurs communes ?

De ce point de vue, les garde-fous de la jurisprudence laissent une très grande marge de manoeuvre au pouvoir réglementaire. Sans doute, pour le juge administratif, le principe de la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes implique-t-il "que les limites extérieures de chaque catégorie de circonscriptions coïncident entre elles, dans la mesure nécessaire à la bonne organisation et au bon fonctionnement des pouvoirs publics et des services publics" mais le Conseil d'Etat considère qu'il peut être dérogé à cette règle "pour des motifs d'intérêt général" et "à la condition qu'aucune disposition législative régissant l'organisation administrative n'y fasse obstacle". (CE 18 novembre 1977, commune de Fontenay sous Bois).

En l'absence précisément de dispositions législatives l'interdisant, le Conseil d'Etat a admis que les communes pourraient être divisées en plusieurs cantons, sous réserve que les limites des cantons soient harmonisées avec celles des arrondissements. La protection jurisprudentielle des limites cantonales apparaît donc des plus limitées, la coïncidence avec les limites communales n'étant pas impérative, dès lors que la commune n'est pas divisée entre plusieurs arrondissements.

Faut-il s'étonner dans ces conditions des records d'abstentions enregistrés lors du dernier renouvellement triennal ? Mais qu'on ne s'y trompe pas : la vitalité des cantons ruraux n'est pas en cause. Tel est bien le sens du message qu'ont voulu faire entendre les électeurs de ces cantons, avec des taux de participation très proches des moyennes antérieurement observées, pouvant même les dépasser à l'occasion.

En revanche, les électeurs des cantons urbains ont indiscutablement boudé cette consultation, manifestant une indifférence d'autant plus regrettable que le département est désormais investi de responsabilités importantes par les lois de décentralisation et que les choix de l'assemblée départementale conditionnent de nombreux aspects de la vie locale.

Pour comprendre ce phénomène, il convient d'avoir présent à l'esprit le fait que le canton rural est une circonscription qui regroupe de manière effective des communes, qui sont autant de communautés vivantes, tandis que le canton urbain n'est qu'un regroupement de bureaux de vote.

Il paraît donc nécessaire d'apporter des aménagements au dispositif actuel afin d'éviter que ne s'aggrave le phénomène de désintérêt qui vient d'affecter les cantons urbains, au préjudice à terme de la démocratie locale.

Par delà les tentatives d'explications qui ont été avancées, la première cause de la désaffection des électeurs pour le scrutin cantonal réside très vraisemblablement dans l'absence de communauté réelle d'intérêt des habitants d'un même "canton" en zone urbaine. Les délimitations de celui-ci à l'intérieur d'une ville, ne s'identifient pas à un quartier précis et ne correspondent nullement à une quelconque nécessité historique, sociale ou culturelle ou topographique.

A l'échelon urbain, c'est la réalité communale qui peut être la plus clairement perçue, avec son périmètre nettement délimité et connu. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire non seulement d'inscrire dans la loi l'obligation de faire coïncider, en toutes hypothèses, les limites extérieures des cantons avec celles des communes, mais surtout d'ériger chaque commune de plus de 10 000 habitants en un seul "canton urbain", constituant une circonscription électorale unique pour la désignation de ses représentants au conseil général.

Bien évidemment, il convient d'assurer une représentation des grandes villes adaptée à leur démographie. Ainsi que la loi le prévoit déjà pour les conseillers municipaux, le nombre des conseillers généraux de chaque canton urbain devrait être fonction de la tranche démographique dont relève la commune. C'est par référence au nombre des conseillers municipaux, qu'il est donc proposé de déterminer le nombre des conseillers généraux auquel a droit la ville en cause en tant que canton urbain.

Mais puisque la démobilisation du corps électoral semble avoir trouvé également son origine dans la multiplication des consultations intervenues sur une courte période, il serait probablement plus rationnel, en milieu urbain, de ne pas solliciter sans cesse les électeurs et de faire appel au suffrage indirect. En effet, dans les villes, le conseil municipal -élu selon un mode de scrutin à composante proportionnelle- est représentatif des différentes sensibilités politiques de l'ensemble des électeurs de la commune. Il serait donc tout à fait apte à représenter ceux-ci pour le choix des

conseillers généraux de la circonscription, dont les limites coïncident, on l'a dit, avec celles de la commune.

Enfin, les renouvellements triennaux, qui ne mobilisent que la moitié du corps électoral à chaque fois et tendent également à allonger la liste des consultations électorales, ont pu avoir une influence sur le désengagement des électeurs.

C'est pourquoi, il est également envisagé ici de remplacer les consultations triennales par un renouvellement intégral du conseil général, une fois tous les six ans, à compter de 1991. Ce regroupement permettra de surcroît d'inscrire dans la durée la politique du département qui comporte des orientations à moyen et à long terme et qui par conséquent ne gagne pas à être remise en cause tous les trois ans.

Telles sont les orientations de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article L. 191 du code électoral est ainsi rédigé :

Art. L. 191. - "Les limites des cantons coïncident, dans tous les cas, avec des limites communales.

"Une ou plusieurs communes de moins de 10 000 habitants peuvent constituer un canton rural. Chaque canton rural du département élit un membre du conseil général.

"Les communes de 10 000 habitants et plus constituent un seul canton dénommé canton urbain. Chaque canton urbain du département élit un nombre de membres du conseil général égal au dixième des membres du conseil municipal de la commune, arrondi le cas échéant à l'entier supérieur."

Art. 2

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

"Art. L. 192.- Les conseillers généraux sont élus pour six ans. Ils sont indéfiniment rééligibles. Le renouvellement est intégral. Les élections ont lieu au mois de mars.

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

Art. 3

Dans le chapitre II du Titre troisième du Livre Premier du code électoral, avant l'article L. 193, il est inséré un article L. 192-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 191.- 1. Dans chaque canton rural, le conseiller général est élu par les électeurs du canton.

"Dans chaque canton urbain, les conseillers généraux sont élus par les membres du conseil municipal.

"Dans tous les cantons, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Art. 4

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus lors du renouvellement triennal de 1988 est de 3 ans.

La présente loi entrera en application en mars 1991.

Art. 5

Dans les articles 35 et 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le mot "triennal" est supprimé.

Dans le troisième alinéa de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, les mots "pour une durée de trois ans" sont supprimés.