

N° 352

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1978.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier l'article 11 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,
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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

A l'examen du passé, on s'aperçoit que la France est toujours à la recherche d'une formule électorale. A l'heure actuelle le débat n'est pas clos. On peut s'interroger pour savoir s'il le sera un jour, et même s'il est bon qu'il le soit.

Le Président Jeanneney, en 1913, rappelait opportunément « qu'il n'est pas indifférent d'avoir un système électoral bon en soi et rationnel, mais qu'il est plus important qu'il s'adapte bien aux besoins et aux mœurs du peuple auquel on se propose de l'appliquer... »

C'est un fait, il n'existe pas de système électoral satisfaisant. De nombreuses lois électorales peuvent être proposées au vote du Parlement. Toujours le vote d'une loi électorale a suscité les passions, et n'a satisfait personne.

La loi électorale actuelle : le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, n'échappe pas, bien évidemment, à la critique.

On peut lui faire plusieurs reproches.

Ce scrutin nécessite un découpage du territoire en circonscriptions législatives. L'équité d'un tel scrutin vaut ce que vaut le découpage. Nul ne peut douter de l'injustice du découpage actuel. Or en l'état les écarts sont parfois considérables entre le nombre des inscrits. Jusqu'à trois et quatre fois ! Ceci n'est pas tolérable.

Un deuxième reproche que l'on peut faire à la loi électorale française actuelle c'est de ne pas ou de ne plus correspondre à la physionomie réelle du pays, de ne pas tenir compte de l'ensemble des courants politiques.

Le système de scrutin majoritaire oblige l'électeur à un choix rapide et sommaire, il tend à la bipolarisation de la vie politique.

Est-ce juste ? Est-ce souhaitable ?

Le système ne paraît pas juste.

En effet, l'audience du Centre, du tiers parti, est réduite, elle disparaît quelquefois ; en tout état de cause elle ne se manifeste pas pleinement.

En outre, le système majoritaire favorise le courant politique qui apparaît le plus important, ou l'un des deux courants qui se « détachent ». En sorte que l'écart des sièges attribués et l'écart des voix obtenues ne reproduit pas nécessairement les rapports de force.

C'est ainsi qu'en 1973 la majorité de l'Assemblée Nationale qui se présentait sous le signe unique U. R. P. obtenait la majorité absolue des sièges, sans pour autant obtenir la majorité des voix. Dans le même temps l'opposition qui a obtenu *grosso modo* le même pourcentage de voix que l'U. R. P. obtenait cent sièges de moins.

Ce phénomène aurait pu au demeurant se réaliser en faveur des formations de gauche. Elle n'en est pas moins critiquable.

Ainsi, un tel système trouve sa condamnation dans son fonctionnement et se révèle particulièrement médiocre dans notre régime politique actuel.

Car nous ne sommes plus véritablement aujourd'hui en régime parlementaire et point encore, cependant, en régime présidentiel lequel a notre préférence.

Le Président de la République, élu selon le mode de scrutin établi par la loi référendaire du 6 novembre 1962, détient une autorité accrue, même considérable.

L'élection présidentielle au suffrage universel direct est, ainsi, devenue l'élément majeur de notre système politique. Les options présentées par le candidat à la Présidence de la République, pendant la période électorale, orientent de façon déterminante la vie politique française.

Et de fait, le système électoral présentement utilisé n'offre plus toutes les garanties nécessaires au bon fonctionnement des institutions. Peut-on croire que se résoudrait sans incidents la crise de régime que provoquerait nécessairement l'élection d'une Assemblée Nationale dont la majorité des membres serait en désaccord avec le Président de la République ?

Quels remèdes proposer si nous ne devons pas modifier nos institutions ?

D'une part, le Président de la République étant élu sur un certain nombre d'options fondamentales, ce n'est donc plus dans le cadre d'une circonscription législative actuelle que peuvent s'affronter les grands courants de pensée qui font l'objet de l'élection présidentielle.

Ainsi, lors du renouvellement de l'Assemblée Nationale, on assiste à un compromis entre des hommes et les idées qu'ils représentent, compromis qui ne permet pas d'arriver à l'affirmation d'une majorité qui soit le reflet indiscutable du pays.

L'instabilité renaît, l'inquiétude persiste. Une élection en appelle une autre : demain est en quelque sorte le garant d'aujourd'hui et le mot « chantage » vient naturellement sous la plume.

Il conviendrait sans doute d'élargir le cadre dans lequel se déroule l'élection législative. Le département ne serait-il pas mieux adapté ?

D'autre part, des systèmes électoraux autres que le système majoritaire, notamment un mode de scrutin inspiré de la loi électorale de la République fédérale allemande, permettrait sans doute

d'éviter ce clivage, et cet affrontement entre majorité et opposition. A tout le moins un scrutin de type proportionnel apparaît bien comme le contrepoids nécessaire face à l'autorité du Président de la République.

Mais en définitive, et quoi qu'il en soit, c'est au dépositaire de la souveraineté nationale donc au peuple qu'il appartient d'exprimer directement sa volonté en matière électorale.

Déjà en 1955, quand l'Assemblée Nationale délibérait de la modification de la loi électorale alors en vigueur, une telle proposition avait été faite par l'un d'entre nous. Nous considérons comme un acte essentiellement démocratique et qui témoignait du respect dû à l'électeur une consultation qui aurait pour objet de prendre son « avis » sur le mode, le type, l'allure de scrutin en vertu duquel il désire élire son représentant à l'Assemblée Nationale.

A notre sens, le Parlement devrait, sans prendre parti, élaborer les schémas essentiels d'une loi électorale qu'il conviendrait de soumettre à l'approbation du peuple français par voie de référendum. Après quoi il rédigerait celui qui aurait recueilli la plus large approbation.

Ainsi, les gouvernants seraient en mesure de parvenir à la révision de la loi électorale, qui est fonction du temps et des mœurs, sans encourir le reproche de modifier à leur avantage la représentation parlementaire. Cette consultation par référendum pourrait, par exemple, intervenir après deux législatures afin de respecter la volonté nationale et de ne pas provoquer de désordres dans les esprits par la mise en œuvre d'un référendum quinquennal.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle qui permet de soumettre à l'approbation du peuple français tout projet de loi fixant le régime électoral des Assemblées parlementaires, et dont nous vous soumettons, ci-après, le texte en vous demandant de bien vouloir l'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

L'article 11 de la Constitution est modifié comme suit :

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des Pouvoirs publics, fixant le régime électoral des Assemblées parlementaires, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent. »