

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

COMPTE RENDU INTEGRAL — 23° SEANCE

Séance du Jeudi 30 Mai 1985.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 767).
2. — Conférence des présidents (p. 767).
3. — Démission de membres de commissions et candidatures (p. 769).
4. — Mode d'élection des députés. — Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi organique déclarés d'urgence (p. 769).
Discussion générale commune : MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Jacques Larché, président et rapporteur de la commission des lois pour le premier projet.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois pour le projet de loi organique ; le ministre, Jacques Eberhard, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Pelletier, André Fosset, Guy Allouche, Louis Souvet, Charles Lederman.

Suspension et reprise de la séance.

MM. Roland du Luart, Max Lejeune, Claude Huriet, Michel Dreyfus-Schmidt, Dominique Pado, Paul Girod, Lucien Neuwirth, Marcel Gargar, Jean Roger, Albert Vecten, Gérard Delfau, Auguste Cazalet, Jean Chérioux, Guy Allouche, Edmond Valcin, Jacques Habert, Jean-Pierre Bayle.

Renvoi de la suite de la discussion.

5. — Nomination de membres de commissions (p. 809).
6. — Retrait d'une question orale avec débat (p. 809).
7. — Transmission d'un projet de loi (p. 809).
8. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 809).
9. — Ordre du jour (p. 809).

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

CONFERENCE DES PRESIDENTS

M. le président. I. — La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

A. — Aujourd'hui, jeudi 30 mai 1985, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés (n° 260, 1984-1985) ;

2° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés (n° 261, 1984-1985).

Conformément à la décision prise par le Sénat, il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

D'autre part, la conférence des présidents a décidé que l'ordre des interventions dans cette discussion générale sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session.

B. — Vendredi 31 mai 1985 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures et le soir :

2° Sept questions orales sans débat :

N° 582 de M. Jean Francou à M. le ministre de la justice (attribution de l'aide judiciaire aux personnes sans emploi) ;

N° 583 de M. Jean Francou à M. le ministre de la justice (modification des conditions d'attribution de l'aide judiciaire pour certaines procédures) ;

N° 573 de M. Jean Francou à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement (mesures en faveur des nouveaux pauvres) ;

N° 561 de M. Jean Francou à M. le ministre des relations extérieures (reconduction des aides accordées par la C. E. E. au Nicaragua) ;

N° 585 de M. Jean Francou à M. le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme (insatisfaction des boulangers-pâtisseries face à la concurrence des grands distributeurs) ;

N° 536 de M. Christian Poncelet à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (compétitivité de l'industrie française du textile et de l'habillement) ;

N° 642 de M. Pierre Gamboa à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (situation des établissements « Bennes Marrel » à Corbeil-Essonnes).

Ordre du jour prioritaire :

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

C. — **Mardi 4 juin 1985**, à seize heures et, éventuellement, le soir :*Ordre du jour prioritaire :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations (n° 255, 1984-1985).

La conférence des présidents a précédemment fixé au lundi 3 juin 1985, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

D. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 5 juin 1985**, à quinze heures et, éventuellement, le soir :*Ordre du jour prioritaire :*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire hongroise relatif à l'exemption fiscale des instituts hongrois à Paris et français à Budapest (n° 132, 1984-1985) ;

2° Projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale signée le 29 mars 1974 (ensemble un protocole), (n° 156, 1984-1985) ;

3° Projet de loi autorisant la ratification d'un avenant à la convention fiscale entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, signée le 28 juillet 1967 et modifiée par les avenants du 12 octobre 1970 et du 24 novembre 1978 (n° 213, 1984-1985) ;

4° Projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à la convention du 19 décembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion fiscale et d'établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole et un protocole additionnel) (n° 214, 1984-1985) ;

5° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande sur la coopération en matière d'exécution des condamnations pénales (n° 292, 1984-1985) ;

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1983 (n° 300, 1984-1985).

La conférence des présidents a précédemment fixé au mardi 4 juin 1985, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

7° Projet de loi autorisant l'approbation d'un accord international de 1983 sur les bois tropicaux (ensemble trois annexes) (n° 259, 1984-1985).

E. — Jeudi 6 juin 1985 :*Ordre du jour prioritaire :*

A dix heures trente :

1° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, améliorant l'information des assurés et la transparence des contrats d'assurance-vie et de capitalisation (n° 291, 1984-1985).

La conférence des présidents a précédemment fixé au mercredi 5 juin 1985, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

2° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation (n° 304, 1984-1985).

A quinze heures trente et le soir :

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux (n° 262, 1984-1985).

F. — Vendredi 7 juin 1985 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quinze heures et le soir :

2° Une question orale sans débat n° 649 de M. Roger Lise à M. le ministre de l'agriculture (difficultés des producteurs d'avocats de la Martinique) ;

3° Question orale avec débat n° 61 de M. Jacques Mossion à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, concernant les accidents de la circulation ;

4° Question orale avec débat n° 66 de M. Paul Masson à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, relative à l'effondrement du pont de Sully-sur-Loire ;

5° Cinq questions orales avec débat, jointes, à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports :

N° 25 de M. Jacques Mossion, sur la situation de l'industrie des travaux publics ;

N° 71 de M. Germain Authié, relative à la situation des petites et moyennes entreprises du bâtiment ;

N° 72 de M. Robert Laucournet, sur la situation des entreprises du bâtiment ;

N° 105 de M. Marcel Lucotte, relative à la relance de l'activité dans le bâtiment ;

N° 108 de M. Henri Elby, relative à la relance dans le secteur du bâtiment.

Le Sénat a précédemment décidé de joindre à ces questions celles ayant le même objet qui pourraient être ultérieurement déposées.

Ordre du jour prioritaire :

6° Suite de l'ordre du jour du matin.

G. — Mardi 11 juin 1985 :*Ordre du jour prioritaire :*

A dix heures :

1° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif à la création d'établissements d'enseignement public ;

A seize heures trente :

2° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'urbanisme au voisinage des aérodromes (n° 303, 1984-1985).

La conférence des présidents a fixé au mardi 11 juin 1985, à dix heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

H. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 12 juin 1985**, à quinze heures et le soir :*Ordre du jour prioritaire :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 309, 1984-1985).

La conférence des présidents a fixé au mardi 11 juin 1985, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

I. — Jeudi 13 juin 1985 :*Ordre du jour prioritaire :*

A neuf heures trente :

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures et le soir :

2° Sous réserve de la transmission du texte, nouvelle lecture du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (n° 2683, A.N.) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social (n° 314, 1984-1985).

La conférence des présidents a fixé au mercredi 12 juin 1985, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

J. — Vendredi 14 juin 1985 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures et le soir :

2° Question orale avec débat n° 84 de M. James Marson à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication, sur les événements ayant concerné la retransmission télévisée d'une rencontre de football ;

3° Deux questions orales sans débat :

N° 567 de M. Josselin de Rohan à M. le ministre des relations extérieures (crise politique et financière au sein de l'U. N. E. S. C. O.) ;

N° 643 de M. Jacques Eberhard à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (situation de l'entreprise Cofax).

Ordre du jour prioritaire :

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

II. — En outre, la conférence des présidents a retenu la date du lundi 17 juin 1985, à quinze heures et le soir, pour la discussion en deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle (n° 296, 1984-1985).

Il n'y a pas d'observation en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, non plus qu'en ce qui concerne ses propositions concernant la discussion et la jonction des questions orales avec débat ?...

Ces propositions sont adoptées.

— 3 —

**DEMISSION DE MEMBRES DE COMMISSIONS
ET CANDIDATURES**

M. le président. J'ai reçu avis de la démission de M. Lucien Neuwirth comme membre de la commission des affaires économiques et du Plan et de celle de M. Paul Kauss comme membre de la commission des affaires sociales.

Le groupe intéressé a fait connaître à la présidence le nom des candidats proposés en remplacement.

Ces candidatures vont être affichées et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

— 4 —

MODE D'ELECTION DES DEPUTES**Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi organique
déclarés d'urgence.**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés [n° 260 et 301 (1984-1985)] et celle du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés [n° 261 (1984-1985)].

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, bien que le projet de loi modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés, d'une part, et le projet de loi organique relatif au même objet constituent des textes différents, j'en ferai moi-même, à l'occasion de la discussion commune que vous avez décidée, une présentation globale. Ces deux textes sont, en effet, difficilement dissociables.

Ils ont un objet unique : modifier le mode d'élection des députés élus dans les départements en mettant fin, à une exception près, au mode de scrutin majoritaire des circonscriptions pour le remplacer par la représentation proportionnelle départementale.

Mon exposé aura deux objets : tout d'abord, vous présenter les raisons qui ont conduit le Gouvernement à élaborer les projets qui vous sont soumis ; ensuite, examiner si, ce faisant — et pour répondre à des critiques qui se sont exprimées ici ou là, mais que votre rapporteur lui-même a contribué à alimenter — le Gouvernement met en cause dans un sens négatif l'équilibre institutionnel mis en place depuis 1958.

Cet exposé sera donc principalement politique. J'aurais d'ailleurs beaucoup de peine à présenter les modalités pratiques et juridiques de cette réforme avec plus de clarté et de concision que M. Larché, dans son remarquable rapport. Bien sûr, la tâche lui était facilitée par l'extrême simplicité du mode de scrutin qui est proposé. Mais, bien que je sois en presque complet désaccord avec la plupart de ses observations, en particulier avec sa conclusion — vous ne vous en étonnez pas — je ne peux pas ne pas saluer la précision d'exposition de son rapport.

Il serait tentant d'être très bref sur l'introduction ou la réintroduction de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, qui a largement défrayé la chronique voilà quelques semaines. Tant d'organes de presse, tant d'hommes publics — hommes politiques, universitaires, publicistes, journalistes — se sont exprimés à ce sujet, tant de points de vue contradictoires se sont opposés, tant d'arguments, éventuellement opposés, ont été échangés que la plus grande partie de l'opinion, en particulier tous ceux qui s'intéressent aux affaires publiques, est parfaitement informée tant des inconvénients, aux yeux des uns, et des avantages, aux yeux des autres, que présentait le système antérieur que sur la nature et la portée du système proposé. Il est cependant nécessaire de consacrer, tout d'abord, quelques minutes à l'exposé clair et concis, je l'espère, des motifs qui ont amené le Gouvernement à vous proposer les projets de loi qui vous sont soumis après leur adoption par l'Assemblée nationale.

Le premier principe de cette réforme, comme l'a d'ailleurs fort bien rappelé le rapporteur, était inscrit dans les propositions de M. Mitterrand lorsqu'il était candidat à la présidence de la République. Je connais l'importance qu'attache le Sénat à l'établissement d'engagements écrits, clairs et précis.

A cet égard, j'ai apprécié la proposition de loi organique, signée par le président de la commission des finances, relative à l'obligation pour les candidats à l'élection présidentielle de formuler, dans leur profession de foi, des propositions et des objectifs précis. Cette demande n'a pas encore reçu de suite dans les faits.

Qui pourrait contester au Président de la République et au Gouvernement qu'il anime le droit de tenir, autant que cela leur est possible, les engagements qu'ils ont pris devant le pays ?

Ces engagements étaient inspirés par la préoccupation de rendre plus juste et plus simple un mode de scrutin qui est, depuis longtemps, au cœur de la conception démocratique des partis de gauche dont est issue l'actuelle majorité.

Beaucoup de choses ont été dites sur la justice du système proportionnel. Bien des Français n'ont pas l'expérience — pour les plus jeunes — ou pas d'expérience récente — pour les moins jeunes — des modalités de fonctionnement de la représentation proportionnelle. Pourtant, intuitivement — toutes les études le montrent — une majorité d'entre eux l'estime plus juste, la juge plus exacte, plus fidèle et peut-être plus simple, en bref, la considère comme plus représentative de l'opinion que le scrutin majoritaire.

C'est bien naturel puisque, avec le scrutin majoritaire, ayant 49 p. 100 des voix dans toutes les circonscriptions — hypothèse théorique certes — une formation politique pourrait n'obtenir aucun siège, alors qu'une coalition pourrait, avec quelques milliers de voix de plus, obtenir tous les sièges.

La réalité est rarement aussi caricaturale — en France, en tout cas, elle ne l'a jamais été à ce point — mais des exemples étrangers relativement récents ont montré que cette situation pouvait se produire.

En tout état de cause, avec le scrutin majoritaire, la représentation de la minorité est réduite à une proportion parfois très inférieure à son poids réel, alors que la majorité bénéficie toujours d'une prime, voire d'une véritable sur-représentation.

Ce sont là les conséquences du mode de scrutin majoritaire lui-même. Mais, à cette injustice qui lui est consubstantielle, s'en ajoute une autre qui est liée au fait qu'il s'agit d'un scrutin d'arrondissement ou plutôt de circonscription. Les circonscriptions électorales ne coïncident, en effet, pas exactement avec les arrondissements administratifs. Ce n'est donc pas sans raison que le général de Gaulle — dans une déclaration certes fort différente de celle que votre rapporteur cite dans son rapport — présentait comme seuls systèmes honnêtes le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel, dans un cadre départemental.

J'observe d'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, que ce sont les deux modes de scrutin qui régissent votre propre élection. Ils n'ont donc pas que du mauvais ! (*Sourires.*)

Cependant, qui dit circonscription dit découpage. A quelques exceptions près, il est vrai importantes — les départements de la région parisienne, la Corse et le Rhône — les départements n'ont guère changé de structures depuis la Révolution française ; en revanche, le découpage des circonscriptions à l'intérieur des départements suppose la possibilité donc la tentation pour l'autorité compétente d'intervenir, peu ou prou, sur le résultat de l'élection.

Mais le découpage une fois réalisé — même le meilleur possible — il est difficile de le modifier tellement sont nombreux et contradictoires les intérêts en présence.

De tels propos auraient pu être tenus en 1959 ou en 1960. Mais, aujourd'hui, en 1985, ils sont beaucoup plus convaincants puisque, depuis cette époque, il n'y a eu aucune révision de la carte électorale. Cela explique les incroyables inégalités de représentation entre tels députés des Bouches-du-Rhône ou de la région parisienne, qui représentent plusieurs centaines de milliers d'habitants, et tel autre — je ne le nommerai pas, pas plus devant le Sénat que je ne l'ai fait à l'Assemblée nationale, mais tout le monde le connaît — d'un arrondissement du centre de Paris, qui représente à peine quelques dizaines de milliers d'habitants.

Cette difficulté du redécoupage est tellement grande qu'en 1973 — je m'en souviens, je venais d'être élu député pour la première fois — le Premier ministre d'alors — c'était M. Messmer — reconnaissait que le découpage de 1958 avait vieilli. Il s'engageait à le revoir à la lumière du recensement qui devait avoir lieu en mars 1975. Cette intention proclamée devant l'Assemblée nationale n'a pas été réalisée. Dès le mois de juillet 1976, après publication des résultats du recensement de 1975, une loi organique créait trente-trois sièges de sénateurs — certains d'entre vous doivent s'en souvenir — et des lois ordinaires les répartissaient entre vingt-neuf départements, sans tenir compte d'ailleurs de la diminution de la population de Paris. S'agissant du Sénat, une modification était donc introduite ; elle tenait compte, en grande partie, des évolutions démographiques. En revanche, rien ne fut fait pour l'Assemblée nationale. Cela explique que, en 1978 comme en 1981, les élections législatives eurent lieu sur les mêmes bases qu'auparavant, c'est-à-dire sur la base d'un découpage remontant à 1958, lui-même fondé sur le recensement de 1954, aujourd'hui vieux de plus de trente ans.

Pendant ce temps-là, la masse de notre population et sa répartition sur le territoire entre les départements ou à l'intérieur de ceux-ci se sont modifiées dans des conditions telles que le découpage aujourd'hui en vigueur est devenu, du point de vue intellectuel, incohérent — nul ne peut y trouver aucune justification — et, du point de vue politique, vraiment choquant et scandaleux en raison des incroyables inégalités de représentation qu'il provoque.

M. Etienne Dailly. Il n'y a qu'à redécouper !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. L'un de vos collègues murmure à l'instant, mais de façon assez audible, qu'« il n'y a qu'à redécouper ». Il semble oublier que le découpage auquel je faisais allusion, celui de 1958, n'a été soumis à aucune assemblée parlementaire puisqu'il a été réalisé par voie d'ordonnances, en application de l'article 92 de la Constitution. Personne ne peut avoir actuellement le souvenir, même parmi les plus chevronnés et les plus anciens parlementaires de cette assemblée ou d'une autre, de ce qu'il a été et ne peut imaginer ce que pourrait être l'exercice difficile de redécouper quelques centaines de circonscriptions électorales. Cependant, si on voulait conserver force et santé au scrutin majoritaire et lui rendre un peu de justice, un tel exercice aurait été certes difficile, mais indispensable.

Le scrutin proportionnel départemental ne pose pas ce problème et il en résout bien d'autres. Il s'insère dans un cadre, le département, vieux de près de deux siècles ; il ne permet aucun artifice ; il est honnête et simple.

Si la population augmente ou diminue dans tel ou tel département, il est simple et facile d'augmenter ou de réduire, selon des critères démographiques objectifs, précis et incontestables, le nombre de députés élus par chaque département. Mesdames, messieurs les sénateurs, est-ce d'ailleurs un hasard si le tableau répartiteur annexé au nouvel article L. 125 du code électoral n'a donné lieu, depuis sa publication, à aucune critique ? Comme il repose sur un principe de répartition et sur des bases démographiques objectives, personne ne l'a remis en cause.

Bien sûr, comme l'observe d'ailleurs le rapporteur, des phénomènes apparemment absurdes et critiquables se produisent, tels les effets de seuil. Un département ayant 5 000 voire 3 000 habitants de plus qu'un autre pourra obtenir un siège supplémentaire ; cela peut paraître injuste, mais c'est ce qu'on appelle l'effet de seuil, qui existe, qui est inévitable dans tous les domaines, qu'il s'agisse du droit fiscal ou du droit administratif.

Ces injustices, que je ne néglige pas, sont sans commune mesure avec celles qui résultent du système actuel des circonscriptions où ce n'est pas d'effet de seuil qu'il faut parler mais d'une disproportion absolue entre la situation de tel député de l'Essonne ou des Bouches-du-Rhône et tel député du centre de Paris, car le nombre d'électeurs varie de un à dix, voire de un à douze.

Ce système est donc plus juste et plus simple. A ces deux avantages s'en ajoutent deux autres qui sont, eux aussi, déterminants.

Le premier est que les électeurs choisissent exactement la liste, le programme, l'orientation qui ont leur préférence. Dans le scrutin majoritaire, un tel choix n'existe qu'au premier tour. Au second tour, les candidats restant en présence, soit dans le cadre d'alliances, soit en dehors de toute alliance, se livrent à des campagnes qui consistent à rejeter tel autre et à inciter une grande partie des électeurs qui s'étaient exprimés pour un candidat éliminé au premier tour à voter, au second tour, non pas pour tel candidat mais contre tel autre. Une partie de ceux qui assurent l'élection d'un député au scrutin majoritaire — que je connais bien puisque j'ai été élu trois fois député — votent non pas pour ce député mais contre son adversaire.

Comment espérer, dans de telles conditions, que des débats sérieux, approfondis, puissent aboutir et présider au choix national pour un certain nombre d'orientations politiques précises.

Au contraire, le scrutin proportionnel, en donnant la possibilité à chaque formation politique ayant un rôle démocratique représentatif véritable d'assurer sa présence au Parlement proportionnellement à son influence dans le pays, permet, au contraire, de parvenir à un approfondissement sans doute supérieur du débat politique.

Mais je comprends bien qu'un autre aspect de ce débat sur le mode de scrutin portant sur un autre plan est au centre du texte écrit de votre rapporteur. Je pourrais le résumer ainsi : l'introduction de la représentation proportionnelle n'aurait-elle pas pour effet de mettre en cause l'équilibre institutionnel, juridique, mais surtout politique, qui s'était établi non pas par la Constitution de 1958, ni même par l'application de la Constitution de 1958 modifiée en 1962, mais depuis 1958 au travers de réformes institutionnelles et d'une pratique politique et constitutionnelle ?

C'est peut-être la question la plus importante ; je comprends que votre rapporteur y ait consacré d'importants développements. Cependant, avant d'atteindre le cœur de ce débat, il me paraît nécessaire de faire place nette à l'égard d'un certain nombre de faux procès.

Certains reprochent à la proportionnelle d'entraîner l'émiettement de la représentation parlementaire, d'être génératrice d'instabilité, de faire le jeu des appareils partisans. Voilà trois critiques auxquelles je voudrais répondre rapidement.

La proportionnelle favorise-t-elle l'émiettement de la représentation parlementaire ?

Si nous avons proposé, mesdames et messieurs les sénateurs, un mode de scrutin proportionnel qui, comme c'est le cas pour les élections européennes, s'appliquerait à une liste nationale, ou même, comme certains, de différents côtés, l'avaient envisagé, qui s'appliquerait à des listes régionales, il est vrai que le risque d'émiettement de la représentation parlementaire eût été assez considérable.

Bien que — ne l'oublions pas — les élections européennes aient montré qu'en définitive aucune des petites listes — comme on les appelle — n'a dépassé la fameuse barre des 5 p. 103, si ce n'est parfois localement, ce risque — en tout cas pour ceux qui le craignent — existerait au moins virtuellement.

Mais que l'on veuille bien considérer que dans le cadre départemental — je rappelle que plus de la moitié des départements sont représentés par cinq députés au moins — le quotient électoral sera, en fait, extrêmement dissuasif pour les formations

les plus réduites. Si ces formations, dans une hypothèse invraisemblable, se trouvaient en état d'arbitrer le débat politique national, comme certains affectent de le craindre, cela signifierait qu'aucune véritable majorité n'existerait dans le pays, ce qui se vérifierait aussi avec un scrutin majoritaire.

Le deuxième faux procès, qui est d'ailleurs un peu lié au premier, consiste à dire que le scrutin d'arrondissement serait générateur de stabilité, alors que le scrutin proportionnel serait, au contraire, facteur d'instabilité. Comment peut-on encore utiliser cet argument après avoir pris connaissance des faits que j'ai rappelés devant l'Assemblée nationale ?

En effet, pendant les cinquante-deux années de la III^e République, où la France a connu un scrutin majoritaire d'arrondissement, quatre-vingt-trois gouvernements se sont succédé. Dans l'immédiat avant-guerre, le rythme moyen s'est encore accéléré : de 1928 à 1940...

M. Yvon Bourges. Ce n'était pas la même époque !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'attendais cet argument, je suis heureux de pouvoir y répondre : ce n'était pas la même époque, ce n'était pas la même Constitution ! Mais alors, ne faisons pas de comparaison historique. Si l'on conteste l'argument, on ne peut pas avancer l'idée que le scrutin proportionnel serait générateur d'instabilité. Mais si l'on veut se référer aux précédents historiques, alors l'argument n'est pas réfuté, il est balayé. C'est pendant les périodes de scrutin majoritaire d'arrondissement que le maximum d'instabilité a été constaté. Dans de telles conditions, bien imprudent serait celui qui prétendrait conclure que le scrutin majoritaire engendre spontanément la stabilité et le scrutin proportionnel, l'instabilité.

Enfin, j'écarterai encore un autre argument selon lequel le scrutin majoritaire serait celui où les électeurs choisissent et le scrutin proportionnel celui où les appareils partisans choisiraient à leur place.

Bien sûr, dans le scrutin d'arrondissement, les électeurs votent pour un candidat alors que, dans le scrutin proportionnel, ils votent pour une liste de candidats ; le plus souvent, sur cette liste de candidats il y aura un, deux ou trois élus. Mais, dans le scrutin d'arrondissement, est-ce que ce sont les électeurs qui choisissent les candidats ?

Mesdames, messieurs les sénateurs, la plupart d'entre vous ont suffisamment... plus encore que moi... l'expérience des légères discussions, des occasionnelles tensions, qui ont lieu précisément dans les appareils partisans au moment de la désignation des candidats pour ne pas retenir longtemps cet argument fallacieux selon lequel la proportionnelle serait le régime des appareils partisans alors que le scrutin majoritaire serait celui d'une démocratie idéale, presque helvétique, où vraiment l'électeur et lui seul composerait l'assemblée parlementaire. Non, il est normal que les partis politiques, que la Constitution reconnaît comme élément d'expression de la volonté nationale, jouent un rôle dans la désignation des candidats de la même façon qu'ils jouent un rôle dans la formulation des programmes politiques. Et, s'il doit y avoir abus de tel ou tel parti dans telle ou telle situation, ce n'est pas le mode de scrutin qui peut en être responsable ; c'est parfois, il est vrai, le mode de fonctionnement de ces partis ou même le mode de scrutin à l'intérieur de l'appareil dirigeant du parti, mais c'est une autre histoire !

J'en viens maintenant à l'argument de fond, celui que votre rapporteur a développé et argumenté avec le plus de force : la Constitution de 1958 serait en fait — sinon en droit — indissociable du scrutin majoritaire.

Du point de vue juridique, nul ne peut soutenir une telle affirmation ; nul ne s'y emploie d'ailleurs, et particulièrement pas votre rapporteur, qui est trop fin juriste pour s'essayer à cet exercice impossible ! En effet, si les constituants de 1958 — il ne s'agit pas d'une époque tellement reculée, ce n'est pas de l'histoire tellement ancienne pour que certains d'entre nous n'aient pas une mémoire personnelle de ce qui s'est passé et pour que nous ne disposions pas de l'ensemble des travaux préparatoires de la Constitution de 1958, y compris des procès-verbaux du comité consultatif constitutionnel...

M. Geoffroy de Montalembert. J'y étais !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous ne disposons même que de cela !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... si les constituants de 1958, dis-je, avaient voulu inclure le mode de scrutin dans la Constitution, ils l'auraient fait. Je me rappelle cette époque ; or je n'ai pas le souvenir que le Gouvernement de 1958 — je veux dire de l'été 1958 — ait été tellement privé de liberté d'action, tellement paralysé, qu'il n'ait pu introduire dans le projet constitutionnel soumis ensuite à référendum telle ou telle disposition qu'il aurait jugée bonne.

Je crois me rappeler qu'il avait le sentiment de disposer d'une certaine marge de manœuvre. C'est donc ce gouvernement, relativement libre dans ses initiatives, qui a choisi de ne pas inscrire le mode de scrutin dans la Constitution. Par conséquent cet argument juridique, sous l'éclairage des documents historiques, ne peut être soutenu.

D'ailleurs, les écrits du général de Gaulle, qui inspira sinon rédigea la Constitution de 1958, démontrent amplement que le choix du mode de scrutin était pour lui pure affaire de circonstances — ainsi qu'il le dit — alors qu'en matière constitutionnelle il a fait preuve — et de façon réitérée depuis le discours de Bayeux en 1946 jusqu'à la tentative de révision en 1969, en passant par l'élaboration de la Constitution de 1958 et sa modification en 1962 — il a fait preuve, dis-je, d'une rare continuité de pensée.

Sur le mode de scrutin, il a manifesté un éclectisme que chacun a pu constater.

D'ailleurs, les constituants de 1958 auraient eu d'autant plus de peine à inclure dans le texte constitutionnel le mode de scrutin qu'au moment où ils en rédigeaient le projet ils n'avaient pas encore fixé leur choix dans ce domaine. Les textes officiels publiés démontrent que c'est seulement après l'examen du texte par le comité consultatif constitutionnel que les discussions sérieuses ont commencé sur le mode de scrutin et qu'a été arrêté définitivement le texte constitutionnel fixant le choix d'un mode de scrutin, lequel texte a abouti — comme vous le savez — à l'ordonnance du 13 octobre 1958.

De quelque manière que l'on examine la question, il est parfaitement légitime d'affirmer que la Constitution de 1958 n'a pas été conçue pour fonctionner exclusivement avec le mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés.

Mais on pourrait dire que ce qui n'a pas été conçu pour être indissociable — mode de scrutin et régime constitutionnel — peut l'être devenu. On pourrait dire que le fait majoritaire qui permet à un pays comme le nôtre d'être gouverné avec une relative stabilité du Gouvernement, sans avoir été généré par l'association d'un mode de scrutin et d'un régime constitutionnel, en découlerait dorénavant.

Vous devez bien vous rendre compte, mesdames, messieurs les sénateurs, du point où nous en serions avec ce raisonnement hypothétique ! Argumenter sur cette base — comme le font certains adversaires du projet actuel — reviendrait à abandonner de façon claire toute tentative de trouver une base juridique à l'incompatibilité entre la Constitution et le mode de scrutin qui est proposé par le Gouvernement, à renoncer, de façon aussi claire, à toute argumentation historique sur cette incompatibilité, ce serait, au-delà même de l'introspection de la volonté présumée d'un constituant, entrer dans une analyse en vérité *a posteriori*.

Or, entre 1958 et nos jours, il est intervenu une réforme politique importante qui a profondément et substantiellement changé le système institutionnel construit en 1958. Cette réforme électorale ne concernait pas le mode d'élection des parlementaires, mais celui du Président de la République. Il est certain que c'est la réforme de 1962, instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui a profondément transformé le régime institutionnel et qui est devenue l'élément structurant de notre vie politique autour duquel tout se détermine.

Bien sûr, les autres dispositions de la Constitution ont appuyé cette mécanique, en ce sens qu'elles imposent, pour renverser le Gouvernement, un certain nombre de conditions qui équivalent politiquement, sinon juridiquement, à l'existence d'une majorité de substitution, laquelle est effectivement juridiquement rendue nécessaire dans les institutions d'un pays voisin que cite votre rapporteur, à savoir la République fédérale d'Allemagne.

Mais les conditions dans lesquelles maintenant, et après plusieurs expériences, se trouve élu le Président de la République, non seulement son mode d'élection au suffrage universel direct, mais peut-être encore bien davantage la disposition particulière qui fait qu'au deuxième tour de l'élection il ne peut y avoir juridiquement que deux candidats en présence, sont les éléments les plus importants du système institutionnel. L'argument selon lequel il serait porté atteinte à l'un des éléments de la fonction présidentielle si l'on modifiait le mode d'élection des députés, mérite, certes, d'être examiné. Mais il peut être aisément écarté.

Selon certains, avec un scrutin proportionnel, une des prérogatives du Président de la République, élu au suffrage universel direct, risquerait de tomber en désuétude ou, du moins, d'être largement affaiblie, à savoir le droit de dissolution. Pour les tenants de cette argumentation, avec le scrutin proportionnel, le droit de dissolution n'existe plus, c'est un « sabre de bois », la censure du Gouvernement est toujours possible, l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, perd une grande partie de son caractère opératoire.

Cet argument, mesdames, messieurs les sénateurs, est celui qui doit le plus faire réfléchir. En effet, si l'arme de la dissolution mise entre les mains d'un Président de la République élu au suffrage universel direct était abolie, ou même émoussée par l'adoption du scrutin proportionnel, alors oui, en changeant le mode de scrutin, pourraient être modifiés, non pas les institutions elles-mêmes, mais un aspect de l'équilibre institutionnel.

Cependant, il ne suffit pas de poser la question pour répondre par l'affirmative ; il me paraît tout à fait clair que, en fait, la réponse est non.

La première raison en est que la dissolution, éventuellement initiée par le Président de la République, appelle une réponse du peuple à celui-ci liée à un fort contexte politique, psychologique et même émotionnel.

A cet égard, les enseignements des trois dissolutions qui sont intervenues et auxquelles votre rapporteur fait allusion, sont tout à fait probants. Je laisse de côté celles qui ont eu lieu avant la V^e République.

En 1962, le général de Gaulle avait réagi par la dissolution de l'Assemblée nationale à l'attitude d'une majorité parlementaire, à laquelle certains d'entre vous appartenaient, qui s'était opposée à lui sur un choix essentiel, celui précisément de l'élection présidentielle au suffrage universel direct.

Dans ce cas de figure — on peut dire classique — où la dissolution suivit et sanctionna le vote de la censure par une majorité de députés, les partis politiques se groupèrent soit derrière le chef de l'Etat, soit dans ce que l'on a appelé à l'époque « le cartel des non ».

Ainsi les élections législatives se jouèrent sur le soutien ou sur le désaveu du chef de l'Etat quant à son projet de réforme constitutionnelle et aux intentions qu'on lui prêtait à ce sujet.

La réponse fut nette, plus nette même qu'en cas d'élections législatives intervenues au terme normal, sans doute. Mais l'émergence du fait majoritaire, au prix — vous devez vous en souvenir, surtout certains de ceux qui siègent sur ces travées — de la scission de plusieurs formations politiques traditionnelles — ce qui conduisit à la création de nouvelles formations, dont certaines ont disparu depuis lors, mais dont d'autres existent encore, comme celle des « indépendants » — cette émergence, dis-je, découlait d'un phénomène de majorité présidentielle, évidemment forgée dans ce choc de 1962. Il s'agissait là un phénomène nouveau dans la vie politique française, qui structurait l'affrontement électoral et la représentation parlementaire consécutive.

Qui peut affirmer, pour s'en tenir à l'expérience de 1962, que le mode de scrutin proportionnel, par exemple, aurait abouti à un résultat notablement différent ?

La deuxième dissolution que j'ai citée est celle de 1968. Face à une crise politique décisive, le général de Gaulle a de nouveau recherché le soutien du corps électoral, posant en quelque sorte la question de confiance devant le pays. Là encore, les élections législatives traduisirent une polarisation de l'opinion pour ou contre le chef de l'Etat et deux camps bien délimités s'affrontèrent de ce fait ; la réponse, là aussi, fut claire en termes électoraux. Elle fut amplifiée par le mode de scrutin, comme dans le troisième exemple que je vais aborder à présent, celui de la dissolution de 1981, mais le résultat électoral en voix n'était pas de nature différente.

En 1981 — ce troisième exemple est peut-être encore plus net — il s'agissait de mettre en accord la majorité parlementaire avec la majorité présidentielle qui venait de s'exprimer, et c'est ce qui s'est passé.

Dans ces trois cas, les seuls auxquels on puisse se référer utilement — il s'agit non pas de trois hypothèses inventées pour les besoins de la cause mais de trois cas réels et pas très anciens puisque tous ceux qui siègent dans cet hémicycle les ont vécus comme citoyens — l'élément décisif est que les forces politiques se sont déterminées par rapport au Président de la République et que l'électorat a tranché, en dernière analyse, pour ou contre en fonction de la continuité incarnée par le chef de l'Etat.

La représentation proportionnelle ne fera nullement disparaître cet enjeu fondamental sous la V^e République parce que, depuis 1962, tout montre, tant dans la vie parlementaire que dans la vie politique en général, que l'élection présidentielle est l'élection décisive.

L'arme de la dissolution, n'en doutez pas, continuera à permettre au Président de la République d'en appeler, le cas échéant, au corps électoral. La représentation proportionnelle reproduira simplement de manière fidèle les aspirations du corps électoral avec, c'est vrai, une légère amplification due au caractère du scrutin départemental, qui serait atténuée par un scrutin régional que j'ai écarté et qui serait abolie par un scrutin national, ce que personne n'a jamais envisagé.

En 1981, avec la représentation proportionnelle, la gauche aurait été nettement majoritaire mais pas dans les conditions que connaît l'actuelle Assemblée nationale. Certes, le parti

socialiste n'aurait pas disposé, à lui seul, d'une majorité parlementaire absolue mais la dissolution décidée par le Président Mitterrand n'aurait pas été plus privée d'effet que celles de 1962 ou de 1968 quant aux grands problèmes de l'alternance et des choix d'orientation politique.

M. Jacques Larché, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour le premier projet. C'est exact.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quant aux différences résultant de la plus grande justice, je dirai de la plus grande justesse, qu'assure la représentation proportionnelle, qui peut s'en plaindre ?

Cette efficacité maintenue du droit de dissolution, dont je voudrais vous convaincre, si elle est pour vous la seule raison de vous opposer à ce mode de scrutin...

Plusieurs sénateurs sur les travées du R. P. R. Non !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... s'explique facilement.

On ne peut pas affirmer sérieusement que, du fait de la représentation proportionnelle, tous les députés sortants seraient assurés de leur réélection. C'est l'argument que l'on croit déceler quand on écoute ou quand on lit les adversaires de la représentation proportionnelle. Cela se produira, certes, pour certains députés dans le cas d'un mode de scrutin proportionnel ; mais il en sera de même avec un scrutin majoritaire.

En tout état de cause, la marge sur laquelle se joue, dans un pays démocratique comme le nôtre, le résultat politique d'une élection est très inférieure au volant de sièges qui découle plus ou moins de l'application de tel ou tel mode de scrutin.

Rien d'étonnant, d'ailleurs, à ce que les simulations concernant les élections législatives intervenues depuis 1958 montrent que si la représentation proportionnelle avait été alors appliquée, elle n'aurait pas profondément modifié les conditions de l'alternance. Elle aurait peut-être un peu hâté celle-ci, elle aurait peut-être entraîné des mouvements d'opinion moins violents, mais elle n'aurait pas fondamentalement changé les orientations des scrutins.

Une analyse précise montre bien que la représentation proportionnelle départementale ne porte nullement atteinte à l'effet dissuasif de la dissolution à l'égard de coalitions politiques éventuellement instables.

Ce sont les limites, de droit ou de fait, à l'exercice du droit de dissolution ainsi que le poids du Président de la République qui ont déséquilibré les régimes antérieurs à celui de 1958, et non le mode de scrutin. J'ai rappelé les longues périodes pendant lesquelles ont été associés scrutin majoritaire et extrême instabilité gouvernementale.

Le président de la V^e République, aujourd'hui comme hier, comme demain, a pu, peut et pourra, au contraire, jouer pleinement des instruments institutionnels et constitutionnels dont il dispose face à une représentation parlementaire reflétant, elle aussi, pleinement la réalité politique des opinions des électeurs.

N'est-ce pas le principal rôle d'un mode de scrutin que d'assurer la justice de la représentation des opinions ? Son rôle est-il d'exprimer la volonté populaire ou bien, au contraire, de la transformer, de la travestir ? Si son rôle est de l'exprimer, seule la représentation proportionnelle peut y parvenir. Celle-ci permettra donc, demain, d'obtenir des électeurs une réponse plus claire, plus juste, plus profonde aux questions politiques de l'heure. Elle donnera demain aux électeurs et aux électrices la possibilité d'être sûrs que leur choix, au moment du vote, se manifesterà dans leur représentation à l'Assemblée nationale.

Cette représentation proportionnelle ne bouleversera pas le régime politique français mais, dans un certain domaine, elle le démocratisera profondément.

De ce point de vue, la justice ne s'oppose pas à l'efficacité ; au contraire, la représentation proportionnelle est la condition nécessaire d'une démocratie plus authentique.

C'est cette réforme, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement vous demande d'approuver. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Larché, rapporteur.

M. Jacques Larché, rapporteur. Monsieur le ministre, j'ai suivi avec un extrême intérêt la progression de votre exposé : dans un premier temps, vous avez fait allusion à de faux procès ; dans un deuxième temps, vous avez entendu balayer des arguments fallacieux ; et puis, brusquement, vous vous êtes mis à réfléchir ; à partir de ce moment-là, reprenant un certain nombre des thèses que je m'étais permis d'avancer dans mon rapport présenté au nom de la commission des lois, sans le vouloir, sans doute — même si je n'en suis pas tout à fait sûr — vous avez rejoint bon nombre des affirmations qu'il contenait mais vous n'avez pas répondu à l'inquiétude fondamentale de

notre commission. En effet, aux yeux de celle-ci, il s'agit non pas d'un débat sur tel ou tel mode de scrutin — vous avez voulu nous y entraîner et, après tout, cela n'est pas notre propos essentiel — mais d'un débat sur les conséquences que ce mode de scrutin peut avoir sur l'équilibre des institutions.

Je maintiendrai sur ce point, avec le plus de force possible, l'argumentation que la majorité de la commission a adoptée.

Je tiens tout d'abord, pour souligner la densité de ce débat, à rappeler le moment où il se situe : la septième législature de la V^e République touche à sa fin. Si les élections ont lieu à leur échéance normale, dans un an, la huitième législature aura déjà deux mois d'existence.

Par ailleurs, en vertu des textes régissant les modalités des élections à intervenir, le décret de convocation des électeurs peut intervenir au plus tôt au début du mois de janvier 1986, c'est-à-dire dans quelques mois.

Cela suffirait, je pense, à marquer tout l'intérêt qui s'attache au jugement que nous allons porter non seulement sur la modification du système électoral, mais aussi sur le lien que nous avons établi entre la règle institutionnelle, essentielle à ce pays depuis 1958, et la loi électorale qui en a permis, jusqu'à ce jour, un jeu normal.

Trois propositions — dont nous pouvons nous donner acte mutuellement — nous permettent d'éviter, ainsi que vous l'avez vous-même voulu, le terrain polémique, que je juge, pour ma part, parfaitement périmé.

Je reconnais tout d'abord que nous avons eu, dans notre passé, recours à tous les systèmes électoraux ou presque. Il y a eu les périodes de mécanisme proportionnel, les périodes de scrutin majoritaire. Nous avons même inventé des mixages, ô combien astucieux — souvenons-nous de 1951 ! — entre le système majoritaire et le système proportionnel. Je dois d'ailleurs dire à ce propos que les opinions majoritaires ou proportionnelles n'étaient pas formulées unanimement par tel ou tel groupe, mais qu'elles se sont parfois confondues à l'intérieur d'un même groupe politique ; récemment encore, au sein de votre propre parti, certains ont cru devoir ne pas s'incliner devant les décisions prises.

A ce point, je veux constater que seul un parti a été, jusqu'à ce jour, constamment fidèle à la représentation proportionnelle : c'est le parti communiste français, qui, dans toutes ses propositions institutionnelles, a demandé l'instauration du scrutin proportionnel. Mais — et je crois que l'argument est important — le parti communiste, en agissant comme il a agi, se situait — et c'est son droit le plus strict — dans la logique qui est la sienne ; le parti communiste, en effet, dans ses propositions institutionnelles, s'est toujours montré fidèle au régime d'assemblée et, en toute logique, il a établi un lien entre la représentation proportionnelle et le régime d'assemblée, à tel point d'ailleurs que, dans une proposition de 1945, il demandait la constitutionnalisation de la loi électorale.

Je formulerais une deuxième remarque, qui permet également d'éliminer cette querelle que je juge inutile : toutes les décisions qui ont été prises ont été des décisions contingentes, à la fois dans le temps et quant à l'événement. On a cru pouvoir, par des lois électorales, résoudre tel ou tel problème politique qui se posait à tel ou tel moment.

Enfin, troisième remarque, qui nous concerne directement, mes chers collègues : les deux assemblées ont joué un rôle équivalent dans la prise des décisions. Parfois — vous l'avez d'ailleurs noté, monsieur le ministre — les circonstances ont voulu que la loi électorale soit faite par un législateur d'exception, tel le gouvernement du général de Gaulle décidant d'une loi électorale, en application de l'article 92 de la Constitution, qui lui donnait le pouvoir législatif d'exception pour quatre mois. Mais, dans tous les autres débats relatifs aux lois électorales, sous la III^e ou la IV^e République, le Conseil de la République ou le Sénat a joué pleinement son rôle et a manifesté soit son accord soit son opposition à tel ou tel système qui était proposé. Même, sous la III^e République, le Sénat a été à l'origine de graves crises politiques, précisément à propos d'une loi électorale.

Aujourd'hui, que nous proposez-vous ? Une représentation proportionnelle dans le cadre départemental, sans panachage ni vote préférentiel — vous ne l'avez pas précisé — à la plus forte moyenne. Par la barre des 3 p. 100, vous vous efforcez — y réussirez-vous totalement ? — de prévenir l'apparition de petites listes, qui pourraient, si elles étaient trop nombreuses, gêner une expression parfaitement démocratique du corps électoral.

Vous avez donné vos motifs. Certes, la représentation proportionnelle figurait dans les propositions du candidat François Mitterrand. Mais ce n'est pas là un motif suffisant. Il ne suffit pas — cela semble pourtant être votre théorie — qu'un Prési-

dent de la République propose quelque chose pour que la représentation nationale n'ait plus qu'à suivre. Où serait alors le Parlement dont, dans le message du 8 juillet 1981, le Président de la République affirmait vouloir accroître les pouvoirs ?

Aurai-je la cruauté de rappeler en cet instant que le Président de la République — et je m'en tiens strictement aux faits — a voulu à certain moment mettre en œuvre certaine des propositions qui figuraient dans son programme, mais a dû y renoncer, après en avoir souligné tout l'intérêt ? Notre assemblée, compte tenu du rôle qu'elle a joué en cette circonstance, en a gardé un souvenir particulièrement net.

Le Président de la République avait l'intention de proposer aux Français la représentation proportionnelle, c'est vrai, mais il ne suffit pas qu'il le propose pour que le Parlement l'accepte.

Il est un autre argument, d'ordre intellectuel : la justice. Je laisse à mon collègue M. Paul Girod le soin de dire combien cette justice que l'on affirme est, dans une certaine mesure, extrêmement relative.

Enfin, il est un argument que je voudrais écarter en quelques mots, que nous avons entendu ici et là, mais que la commission n'a pas retenu.

Pour la première fois dans l'histoire des républiques, une loi électorale sera l'œuvre d'un seul parti. C'est le parti socialiste qui en a décidé. C'est son droit le plus strict. Il a, grâce au fait majoritaire, la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Il peut donc légalement et légitimement faire voter ce qu'il veut.

Si cette loi est voulue, après des débats qui se sont déroulés au sein de ce parti et qui sont à l'honneur de la démocratie, c'est qu'elle est vue par certains comme une « bouée de sauvetage ». Je ne m'arrêterai pas sur cet argument puisque certains, au sein même de ce parti, ont eu la sagesse de reconnaître que lorsqu'une formation, quelle qu'elle soit, n'avait plus la majorité dans le pays, ce n'était pas tel ou tel mécanisme électoral qui pouvait la sauver.

Quelles sont alors les conséquences de la loi que l'on nous propose ? Pour bien les apprécier, il est absolument indispensable de replacer le texte à l'intérieur du contexte institutionnel dans lequel nous vivons depuis 1958.

Ce contexte, quel est-il ?

La V^e République entre dans sa vingt-huitième année, et si elle n'a pas encore atteint le record de longévité de la III^e République, on pourrait affirmer, en argumentant quelque peu et en soutenant qu'il y eut non pas une III^e République, mais trois et peut-être quatre qui se sont succédé avec des évolutions coutumières, on pourrait affirmer, dis-je, que la V^e République a été le régime le plus stable et le plus durable que la France ait connu jusqu'à ce jour.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Après Louis XIV ! (*Exclamations sur les travées du R. P. R. et de l'union centriste.*)

M. Roger Romani. Ridicule !

M. Jacques Larché, rapporteur. Je parle des républiques ! Je pensais que, sur ce terrain, nous pouvions nous comprendre.

La V^e République, à l'origine, qu'est-ce que c'est ? C'est un régime que les techniciens appellent — pardonnez-moi de le rappeler — un régime parlementaire rationalisé à l'extrême, c'est-à-dire que l'on s'efforce, par un rapport de droit que l'on établit entre le Gouvernement et le Parlement, de prévenir ce mal congénital de la III^e République : l'instabilité ministérielle.

Mais, en la matière, la France n'est pas à un paradoxe près, et les mécanismes de ce « parlementarisme rationalisé » ont été fort peu utilisés. Pourquoi ? Parce qu'il n'a pas été nécessaire d'y recourir, car un fait nouveau est apparu — depuis 1962 essentiellement, mais on le devinait dès 1958 — un fait qu'il faut bien comprendre, un fait à propos duquel on doit se demander ce qui se produirait si on le faisait disparaître. Ce fait nouveau, c'est le fait majoritaire.

Il résulte d'une coïncidence entre l'institution et la loi électorale. Je n'ai jamais dit, monsieur le ministre, et je ne me serais pas permis de dire au nom de la commission des lois qu'il existait un lien juridique, encore que, lorsqu'une coïncidence, c'est-à-dire une pratique concomitante entre deux faits juridiques — d'une part, l'institution, d'autre part, la loi électorale — se produit pendant près de trente ans, on puisse se demander si quelque chose qui est générateur de droit et qui s'appelle la coutume n'est pas né.

Toutes nos républiques ont connu les conséquences de la coutume et toutes ont vécu et se sont développées aussi bien sous l'influence de la loi écrite que sous l'influence du droit coutumier.

Cela se produit alors que le quatrième Président de la République qu'a connu la V^e République est en fonction et que son élection a permis, dans un cadre parfaitement démocratique, le jeu d'une alternance politique.

Si cette loi est adoptée, quelles seront ses conséquences sur le jeu politique du pays ?

Le jeu politique, au sens noble du terme, résulte d'éléments complexes, qui se confondent et s'opposent, mais qui, parfois, sont en concordance. Ces éléments sont au nombre de trois : le citoyen, le parti et l'institution.

Le citoyen joue un rôle déterminant dans la mesure où il exerce un choix démocratique, qui porte à la fois sur des hommes et sur des orientations. Qui peut nier — vous avez essayé de le faire, mais vous n'avez pas, je crois, été convaincant sur ce point — que le système majoritaire permet des choix clairs ? Le citoyen sait, en effet, que, en cas de victoire électorale, l'option personnelle qu'il a prise a toute chance de se réaliser dans la mesure où le parti qu'il aura soutenu exercera, seul ou avec d'autres, les responsabilités politiques.

Avec la représentation proportionnelle, le choix est désormais affecté d'un coefficient d'incertitude. Qui nous dira avec qui gouvernera tel ou tel parti ? On est en droit de se poser la question même à propos de tel parti qui se fait le champion de la représentation proportionnelle.

Vous avez voulu amoindrir le rôle que la représentation proportionnelle donne aux partis politiques. Mais ce rôle existe, et, encore une fois, la Constitution de la V^e République a, sur ce point, innové, et innové de manière tout à fait satisfaisante.

La Constitution, je vous le rappelle, précise, d'une part, que les partis concourent à l'expression des suffrages — ils se forment librement, cela va de soi — d'autre part, que tout mandat impératif est nul.

On peut se demander dans quelle mesure le rôle que jouent les partis, grâce aux techniques de la représentation proportionnelle, vous le savez bien, ne s'apparente pas finalement à une sorte d'institution déguisée du mandat impératif, dans lequel l'élu est placé, non pas dans cette relation nécessaire avec l'électeur qui le désigne, mais dans une relation de quasi-soumission au parti politique qui a bien voulu l'accepter. C'est un véritable pouvoir disciplinaire qui est ainsi donné aux partis politiques et, à l'extrême limite, puisqu'il s'agit d'une représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel, on peut dire que c'est un vote bloqué qui est institué à l'échelon du choix électoral.

Enfin — vous l'avez reconnu, mais vous n'avez pas répondu à cette objection de manière tout à fait satisfaisante — la représentation proportionnelle peut influencer, risque d'influencer la structure de l'Assemblée nationale, et cela dans le sens de l'émiettement. Or vous ne pouvez pas ne pas reconnaître que l'émiettement des forces politiques au sein d'une assemblée est génératrice d'instabilité.

Sans aucun doute, comme vous avez bien voulu l'admettre, il existe dans la Constitution, à laquelle on reconnaît désormais quelques mérites — et je m'en réjouis — des procédures protectrices — c'est d'ailleurs pour cela que la Constitution a été faite — qui tendent à éviter l'instabilité ministérielle.

Il faut examiner rapidement ces procédures pour mesurer leur efficacité et leur influence. Il est des cas dans lesquels elles ne jouent pas. Ainsi, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur un programme ou sur une déclaration de politique générale, l'Assemblée nationale, à laquelle il soumet ce programme ou cette déclaration de politique générale, vote sans aucun formalisme : pour, contre ou abstention. Il suffit d'une voix de plus pour que le programme ou la déclaration de politique générale ne soit pas approuvé.

Sans doute, a-t-on dit, d'ailleurs à juste titre, que certains gouvernements n'avaient pas engagé immédiatement leur responsabilité devant l'Assemblée nationale. Mais ils l'ont toujours fait après un certain temps.

Monsieur le ministre, je connais trop vos sentiments démocratiques, comment pourriez-vous penser qu'en 1986, dans les premiers jours d'avril, le Gouvernement qui se formera à cette époque n'aille pas devant l'Assemblée nationale, ne lui présente pas un programme, ne fasse pas une déclaration de politique générale et ne demande pas l'accord de cette Assemblée nationale ?

Si l'Assemblée est émiettée et si le fait majoritaire a disparu, la réponse est absolument incertaine : les élections n'auront servi à rien. D'autres procédures sont tombées en désuétude. Si l'on se réfère aux grands débats qui ont eu lieu sur le jeu des articles 34 et 37, plus personne n'y fait référence, parce que le Gouvernement, sous l'influence du fait majoritaire, a abandonné cette pratique, qui existait dans l'esprit de la Constitution, d'un recours à un pouvoir réglementaire autonome.

Ces procédures contraignantes, que les gouvernements que vous avez soutenus ou auxquels vous avez participé ont utilisées, ne peuvent être mises en œuvre qu'à titre exceptionnel, qu'il s'agisse de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, des ordonnances ou du vote bloqué.

L'usage systématique et répétitif de telles contraintes est inimaginable. On ne gouverne pas à coup de procédures, or gouverne avec la confiance d'une assemblée. Lorsque la procédure et la réalité politique se confrontent, c'est cette dernière — cela est souhaitable et normal — qui finit toujours par l'emporter.

J'en viens à l'un des points auxquels vous avez bien voulu prêter attention, à ce que j'ai appelé dans mon rapport écrit la quasi-désuétude du droit de dissolution.

Le droit de dissolution, nous savons tous ce que c'est. Il y a bien eu trois dissolutions depuis 1958. De même, nous sommes aussi d'accord sur l'interprétation que vous en avez donnée.

En 1962, la dissolution est le reflet de l'équilibre classique du parlementarisme. Un gouvernement est renversé. L'Assemblée nationale est dissoute. Le peuple tranche et donne raison à l'une des deux thèses en présence.

En 1968, c'est la dissolution-appel au peuple. Les événements de mai n'ont pas permis l'organisation d'un référendum. Le général de Gaulle pensait qu'il fallait à l'époque une sorte de substitut au référendum. Vous avez même indiqué qu'il avait su poser la question de confiance au peuple.

Enfin, en 1981, un président de la République élu en mai a estimé qu'il ne pouvait pas réaliser le programme qui était le sien si l'Assemblée nationale en place n'était pas en concordance idéologique avec lui. Il a donc prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale.

Monsieur le ministre, vous êtes allé au-devant de mes désirs les plus secrets. Vous avez reconnu que, si la représentation proportionnelle avait existé, un parti n'aurait pas eu à lui seul la majorité. Nous sommes donc tout à fait d'accord sur ce point. Vous avez simplement oublié de dire que, si les événements s'étaient déroulés ainsi, vous ne seriez sûrement pas là. (*Souffrez.*)

MM. Etienne Dailly et Dominique Pado. Très bien !

M. Jacques Larché, rapporteur. Vous n'auriez plus eu la majorité et vous vous seriez heurtés à de telles difficultés pour gouverner que l'on peut se demander si nous aurions le plaisir de vous voir aujourd'hui, monsieur le ministre, à ce banc. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Chaque fois, c'est le scrutin majoritaire qui a permis au peuple de donner une réponse nette, certes, en l'amplifiant, mais il est des moments où la réponse du peuple doit se manifester avec toute la force, toute la majesté et toute la volonté nécessaires.

C'était nécessaire en 1962, lorsqu'il fallait que le parlementarisme rationalisé donne naissance au fait majoritaire.

C'était nécessaire en 1968, lorsqu'il s'agissait de donner clairement une marque de confiance au général de Gaulle.

C'était nécessaire en 1981, lorsqu'il s'agissait pour le Président de la République, légitimement et normalement élu, d'obtenir ou de tenter d'obtenir une Assemblée nationale qui lui permette d'appliquer son programme.

C'est le fait majoritaire qui donne toute sa signification au droit de dissolution. Si vous faites disparaître ce fait majoritaire, vous reconnaissez qu'il n'y a plus de réponse claire et que, de ce fait, le droit de dissolution se trouve émoussé.

M. Etienne Dailly. Voilà ! Bravo !

M. Jacques Larché, rapporteur. On sera en présence d'une assemblée à majorité fluctuante et, par voie de conséquence, d'un Premier ministre et d'un Président de la République, fût-il élu au suffrage universel, dont la capacité de décision se trouvera amoindrie.

Dans la ligne de la représentation proportionnelle, vous le savez bien, monsieur le ministre — d'autres l'ont dit, à juste raison, avant vous puisque c'est là leur thèse institutionnelle essentielle — c'est le régime d'assemblée qui apparaît.

On nous propose une assemblée élue à la représentation proportionnelle, un président de la République élu au suffrage universel. Cela n'est pas nouveau, monsieur le ministre. Vous me permettez de citer une référence historique. Un tel régime a existé, c'est le régime du II^e Reich, c'est le régime de la République de Weimar et nous savons à quoi il a conduit. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Aussi cette réforme électorale n'est-elle, certains d'entre vous l'ont dit, qu'une étape. Vous l'avez reconnu, c'est la raison pour laquelle ce débat doit se dérouler dans la plus grande clarté. Tout ce que nous craignons, vous l'avez dit. Vous venez de reconnaître que, sans fait majoritaire, la dissolution pouvait ne pas donner les résultats attendus. Certains de vos amis ont

dit qu'une fois la représentation proportionnelle adoptée il faudrait changer de système institutionnel, car le système institutionnel actuel apparaîtrait très vite comme incompatible avec la nouvelle loi électorale.

En conclusion, monsieur le ministre, au nom de la commission, je voudrais poser une question, formuler un regret et marquer une volonté.

La question est la suivante : qui a élaboré cette loi ? Elle a été présentée au nom du Premier ministre par vous-même. C'est la règle. Vous ne pourrez pas nous empêcher de vous demander si, derrière cette loi, et pour employer une formule publique — je me suis interdit dans ce rapport les faux procès, les arguments fallacieux — le Président de la République est demeuré inerte.

Est-il demeuré inerte ? A-t-il joué un rôle dans l'orientation qui a été retenue ? C'est son droit. Il fut un temps, que j'ai rappelé tout à l'heure, où le Président de la République jouait un rôle dans la proposition législative, qui pouvait aller jusqu'au retrait de celle-ci. La question que je me pose — vous serez sûrement d'accord avec moi, tout au moins quant à la réponse que je vais y apporter — est la suivante : peut-il y avoir une démocratie politique si responsabilité et pouvoir ne vont pas de pair ?

En 1986, le peuple français, lorsqu'il se prononcera, en pleine connaissance de cause et en pleine liberté, comme cela s'est toujours produit jusqu'à présent — c'est notre honneur commun — devra prendre deux décisions. D'une part, il dira s'il est pour ou contre la politique que vous avez choisie et les résultats auxquels vous êtes parvenus ; d'autre part, il se prononcera peut-être, car d'autres lui proposeront d'en revenir au système antérieur, sur le mécanisme suivant lequel on le consulte. Il appartiendra alors au Président de la République, dans la plénitude de son mandat, d'apprécier si, en ce qui le concerne, il doit tirer une leçon politique du vote que les Français émettront sur ces deux points fondamentaux : la politique et le mécanisme de choix.

D'autre part, je formulerai un regret. Je ne vous ai pas suivi dans les réminiscences historiques, monsieur le ministre, parce que je les crois périmées et inutiles. Je crois que, par la proposition que vous faites — c'est le sentiment de la majorité de votre commission — vous faites passer la France à côté d'une chance. Cette chance, c'est celle de la modernité institutionnelle, qui se caractérise par une double stabilité : la stabilité de l'institution et la stabilité du mécanisme de choix.

Les divergences entre les grands pays démocratiques et la France ne tiennent pas à ce que certains sont proportionnalistes et d'autres majoritaires, mais au fait que toutes les grandes démocraties, sauf la France, ne changent jamais de système électoral.

M. André Rabineau. Très bien !

M. Jacques Larché, rapporteur. Les Etats-Unis, majoritaires, la Grande-Bretagne, majoritaire, la République fédérale d'Allemagne, dotée d'un système mixte depuis qu'elle est revenue à une démocratie politique, et l'Italie, avec son système proportionnel, ne mettent pas le système électoral en cause à chaque élection ou chaque fois qu'ils ont l'occasion ou la capacité d'en décider. Dans ces pays, quelle que soit la technique retenue, la vie politique s'oriente de façon satisfaisante autour d'un système stable dont les effets se compensent à long terme et dont les résultats successifs sont acceptables en fonction de leurs différences.

Le couple institutionnel formé par la Constitution et par la loi électorale fournit aussi au peuple un appareil de décision, dont nous savons tous que le pouvoir issu des élections de 1986, quel qu'il soit, aura besoin pour faire face de façon efficace et solide aux difficultés qui attendent notre pays.

Il aurait été satisfaisant de maintenir cette stabilité institutionnelle et électorale ; en effet, c'est cette dernière qui a permis à la France, au cours des trois précédents septennats, c'est-à-dire depuis 1958, d'accomplir les progrès qu'elle a accomplis et que nul ne peut nier ; par ailleurs, c'est ce système électoral qui vous a permis d'être choisis librement, démocratiquement, en 1981, et d'appliquer le programme que le peuple, à ce moment-là, a cru devoir choisir.

Permettez-moi de vous dire, au nom de la considération démocratique que nous pouvons tous nous porter, qu'il eût été politiquement digne que vous acceptiez d'être jugés suivant le système qui vous avait permis d'être choisis. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Vous en avez décidé autrement : c'est une décision politique qui vous incommode et dont vous prenez la responsabilité. Mais face à cette décision politique, vous comprendrez que le Sénat marque sa volonté, et ce sera là ma conclusion.

Il nous appartenait de manifester que nous ne nous arrêtons pas aux apparences, car au-delà de la loi électorale, nous avons compris ce qui était en cause. De la même manière que cette assemblée s'est toujours honorée en étant un défenseur intrinsèque des libertés, elle démontrera encore une fois, par le vote que, le moment venu, nous lui demanderons d'émettre, qu'elle est aussi un défenseur intrinsèque des institutions. (*Applaudissements prolongés sur les mêmes travées.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, bien que M. le rapporteur se soit sans doute drapé dans sa dignité pour nous en donner une leçon (*protestations sur les mêmes travées*), je ne peux pas laisser sans réponse un aspect de sa conclusion.

Je lui répondrai, tout d'abord, avec une certaine ironie, qu'avant de prétendre qu'il ne fallait pas se laisser aller à des réminiscences historiques périmées et inutiles — ce sont ses propres termes — il aurait dû réfléchir un bon moment, car c'est une voie périlleuse que celle de la comparaison historique qu'il a risquée. Rappelant, en effet, que le mode de scrutin proportionnel était celui de la République de Weimar, il a ajouté : « Vous voyez où il a mené ! »

Monsieur le rapporteur, si vous cherchez à insinuer que, dans un pays comme le nôtre, être partisan du scrutin proportionnel, qui régit — puisque vous aimez les comparaisons géographiques — la totalité des pays démocratiques de la C. E. E...

M. François Collet. Et la Grande-Bretagne ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ... — sauf la Grande-Bretagne, c'est exact — c'est aussi être partisan de ceux qui ont mis fin à la République de Weimar... (*Protestations sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Charles Lederman ainsi que plusieurs sénateurs socialistes. Très bien !

M. François Collet. C'est bête et méchant !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... vous me permettez de vous conseiller de peser vos propos, car si ce n'est pas ce que vous souhaitez insinuer, il faut éviter ce genre de parallèle historique ; faute de quoi, je pourrais vous répondre, par exemple, que le scrutin majoritaire, c'est celui qui a conduit à Vichy. (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

M. Jean Chamant. L'assemblée du Front populaire !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le rapporteur, vous pouvez constater à quel point vos collègues sont sensibles à telle comparaison historique et insensibles à telle autre !

Pour ma part, mes sentiments démocratiques me conduisent à relever ce genre de parallèle et à le dénoncer avec la dernière énergie.

M. François Collet. Quand on ne veut pas comprendre...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. La réforme du mode de scrutin n'est pas inscrite dans la Constitution. De plus, contrairement à ce que vous affirmez, monsieur le rapporteur, elle a été menée à bien dans de nombreux pays européens et pas seulement en France. Il faut donc prendre garde de ne pas porter ce débat sur un terrain périlleux où la démocratie elle-même risquerait d'être mise en cause.

Poursuivant sur un autre plan, vous vous êtes demandé qui était derrière cette loi. Je vais vous répondre.

En juin 1981, au lendemain des élections législatives, venant d'être réélu député, je déclarais dans une intervention à la télévision, dont je vous communiquerai les références, que le seul mode de scrutin juste et démocratique, c'était la représentation proportionnelle. Il faut que chacun prenne conscience du fait, ajoutais-je, que la représentation issue de ces élections de juin 1981 est profondément déformée et ne correspond pas à une réalité politique qui est différente.

En août 1984, ayant été nommé ministre de l'intérieur et de la décentralisation, j'ai été amené à déclarer devant une tribune de journalistes que le mode de scrutin proportionnel, qui semblait être le plus juste et qui, d'ailleurs, figurait dans le programme du parti auquel j'appartenais, était sans doute celui qui serait retenu.

A votre question — qui est derrière cette loi ? — je serais donc tenté de répondre que c'est un peu moi ; mais c'est surtout un programme publié depuis longtemps et de façon continue.

Voilà, monsieur le rapporteur, ce que je voulais vous dire. On peut ne pas être d'accord avec tel ou tel mode de scrutin. On peut même changer d'avis, comme certains de vos amis l'ont fait. (*Protestations sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Plusieurs sénateurs du R. P. R. Et les vôtres !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je tenais à répondre à M. le rapporteur, mais je puis également répondre à d'autres !

On peut donc ne pas être d'accord sur telle ou telle réforme du mode de scrutin, mais je vous mets en garde : ne pratiquez pas l'insinuation, surtout quand — c'est ainsi que je le ressens — elle frise l'injure. (*Exclamations sur les mêmes travées et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Larché, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Larché, rapporteur. Monsieur le ministre, vous avez prétendu commencer votre propos sur le ton de l'ironie. Puis, très vite — c'est dans votre nature, nous l'avons déjà constaté au cours de ce débat ou d'autres — vous vous êtes laissé emporter. (*M. le ministre manifeste sa surprise en brandissant des notes.*) Vous vous êtes laissé emporter à lire vos notes. (*Rires.*)

En fait — vous pouvez relire mes propos — je n'ai rien insinué du tout ; j'ai simplement exprimé le regret qu'un certain système ne permette pas — et c'est vrai — de protéger la démocratie.

J'avais hésité à faire une citation parce qu'elle émanait d'un homme pour lequel j'ai une grande considération, une grande amitié et un grand respect, à savoir notre ancien collègue Marcel Champeix. Voici ce qu'il déclarait et dont je me suis quelque peu inspiré : « Nous pensons qu'un mécanisme électoral séduisant par la pureté de son arithmétique et l'abstraction de sa justice, mais qui permet à des minorités d'empiéter sur le pouvoir, au point de faire obstacle à son fonctionnement, devient, par la voie de l'anarchie, destructeur du régime lui-même qui, dans notre démocratie parlementaire, est un régime représentatif reposant sur le principe de majorité. » Il ajoutait : « S'il nous fallait une illustration tragique nous la trouverions » — il s'exprimait à une date qui lui permettait de tenir ce propos — « dans des événements récents. L'Autriche : en 1929, représentation proportionnelle ; en 1931, dictature Dollfuss en attendant Hitler. L'Allemagne : en 1929, représentation proportionnelle... »

M. Guy Allouche. En quelle année a-t-il fait cette déclaration ?

M. Jacques Larché, rapporteur. Il a dû dire cela en 1954. J'ai d'ailleurs précisé que c'était à une date relativement récente, qui lui permettait de tenir ce propos. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Un système institutionnel et un système électoral doivent protéger la démocratie. Or, la crainte que j'ai exprimée, c'est précisément que le système que vous nous proposez ne protège pas suffisamment la démocratie en ce sens qu'il ne donne pas au pouvoir politique cette force et cette stabilité qui lui permettent de faire face à des difficultés qui — vous le savez bien — attendent notre pays tant sur le plan national qu'international.

Quant à votre remarque sur Vichy, monsieur le ministre, pour ce qui me concerne, elle est particulièrement mal venue. (*Applaudissements prolongés sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

(**M. Etienne Dailly remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.**)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY, vice-président.

M. le président. La parole est à M. Paul Girod, rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, pour le projet de loi organique. Monsieur le ministre, à l'instant où je monte à cette tribune et après l'échange qui vient d'avoir lieu, je voudrais, me tournant vers vous, faire deux observations.

Tout d'abord, s'il est tout à fait logique que vous puissiez réagir à ce que vous avez pris pour une attaque visant votre personne, vous ne devez pas oublier que nous discutons ici de Parlement à Gouvernement et que, dans cette affaire, il n'y a pas d'opinion individuelle des membres du Gouvernement, mais un Gouvernement qui défend une politique, laquelle sera jugée par le peuple dans les conditions que chacun connaît, et qu'il ne peut y avoir dissociation des uns par rapport aux autres.

En second lieu, j'ai cru entendre, tout à l'heure, un propos, ayant trait à cette réforme électorale, qui mériterait d'être approfondi dans cette enceinte. En effet, si j'ai bien compris, vous avez déclaré, monsieur le ministre, que les législateurs élus à la proportionnelle étaient meilleurs que ceux qui sont élus au scrutin majoritaire. Je vous rappelle que le Sénat compte 208 sénateurs élus au scrutin majoritaire et 98 à la proportionnelle, qu'il n'y a jamais eu de différence dans la qualité du travail des uns et des autres et que, si je suis moi-même humblement élu au scrutin majoritaire, en cette affaire, j'ai le sentiment d'essayer de travailler convenablement. De même, mon prédécesseur à cette tribune, qui est également issu du scrutin majoritaire, a en matière législative la même autorité que le précédent président de la commission des lois.

En conséquence, on ne peut pas juger le travail d'un parlementaire sur son mode d'élection ; on le juge sur ses qualités personnelles et son dévouement à la chose publique. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique et sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'union centriste.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et la loi organique ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je vais en parler, mon cher collègue, pour rappeler, du haut de cette tribune, non pas au Sénat, mais au pays, la place que tient la loi organique dans le dispositif institutionnel.

Il existe trois classes de textes dans notre système institutionnel : la Constitution, la loi organique et la loi ordinaire. La loi organique vient juste après la Constitution, texte suprême, qui, en son article 25, confie à celle-ci le soin de fixer le nombre de parlementaires, la durée de leur mandat, les inéligibilités ou les incompatibilités ainsi que le mode de remplacement de ceux qui, pour une raison ou une autre, quittent leur mandat afin que la représentation populaire soit maintenue.

Quant à l'article 34 de la Constitution, il confie à la loi ordinaire la détermination du mode de scrutin. Or, le présent débat est curieusement organisé — de par la volonté du Gouvernement — puisque la loi organique nous est présentée pratiquement comme un accessoire de la loi ordinaire, ce qui, au moment où un membre éminent du Gouvernement prône le retour à l'instruction civique dans les écoles, est peut-être, à la limite, de nature à perturber légèrement le raisonnement de nos concitoyens ! (*Mouvements divers.*)

Si on l'analyse d'un peu plus près, on s'aperçoit que ce projet de loi organique présente deux aspects tout à fait différents. En effet, dans son article 1^{er}, il fixe le nombre des députés alors que les articles suivants concernent toute une série de dispositions techniques : les articles 2 à 4 traitent du remplacement des nouveaux élus ; les articles 5 et 6, qui ont d'ailleurs disparu — nous en reparlerons — concernent les inéligibilités ; l'article 7 est censé faire la toilette du code électoral s'agissant de l'entrée possible du maire de Paris et des maires d'arrondissement au sein du Parlement.

Le premier aspect — le nombre de députés — est tout à fait fondamental, et il est normal qu'il figure dans une loi organique puisqu'il traite de l'efficacité du travail du Parlement, du sérieux de la préparation de la loi et — je ne reviens pas sur ma réflexion liminaire — de la manière dont on va permettre aux citoyens d'exercer leur libre choix pour désigner leurs représentants.

Je rappelle que l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Se pose, à travers le dispositif que vous nous proposez, le problème de la relation entre les citoyens et les partis dont l'article 4 de la Constitution rappelle qu'ils sont là pour concourir à l'expression du suffrage, mais non pour déterminer qui seront les représentants.

C'est le peuple lui-même qui doit pouvoir les choisir. Or, force est de constater que, malgré vos dénégations ou vos allusions de tout à l'heure, monsieur le ministre, le simple fait que nous changions de système de représentation aboutit à ce qu'une individualité isolée mais parfaitement identifiée à une fraction de la population ne peut pas se présenter devant elle pour se faire reconnaître comme l'un de ses représentants possibles. Il n'existe plus de véritable choix d'homme à homme, d'électeur à élu, ce qui signifie que le système que vous nous proposez pose un grave problème.

M. Jean Chamant. Très bien !

A partir de là, il est bien évident que cette question aurait mérité d'être traitée en premier, c'est-à-dire avant même le dispositif concernant le mode d'élection, et qu'il aurait été normal que la loi organique vint par priorité. Il est vrai que celle-ci comporte d'autres dispositions qui, elles, sont à l'évidence la conséquence d'une modification du système électoral puisqu'il s'agit de changer le système des remplaçants.

Ainsi, la logique aurait voulu qu'il y ait deux lois organiques, l'une portant sur le nombre des députés et l'autre tirant la conséquence d'une modification du mode de scrutin. Bizarrement, vous avez tenu à n'en présenter qu'une seule. Je crois que le Sénat a eu raison, dans sa sagesse, de décider hier — d'ailleurs, le Gouvernement l'a accepté — que l'on joigne les deux discussions, car tout est inextricablement lié.

De quoi s'agit-il en l'espèce ? La commission des lois m'a chargé de présenter devant la Haute Assemblée un rapport sur le projet de loi organique. Je ne rappellerai pas au Sénat les règles particulières d'adoption des lois organiques, s'agissant, en particulier, de leur dernière étape devant l'Assemblée nationale, si tant est que cette dernière soit habilitée en la matière à trancher en dernier ressort.

Elle devra se prononcer à la majorité absolue de ses membres. Il semble évident que l'article 49, alinéa 3, ne pourra pas s'appliquer en la matière et qu'il faudra bien un vote « physique » positif de la majorité des députés pour que cette loi organique puisse aller jusqu'à son terme.

Encore faut-il savoir si cette loi organique tombe ou non sous le coup de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution, qui dispose que les lois organiques relatives au Sénat doivent faire l'objet d'un vote conforme des deux assemblées. Le moins que l'on puisse dire est que la réponse à cette question n'est pas d'une clarté aveuglante !

En effet, la disposition constitutionnelle visant les lois organiques relatives au Sénat signifie-t-elle que la loi doit avoir le Sénat comme premier objet ou bien suffit-il qu'elle ait une incidence sur le mode de fonctionnement, le mode d'élection, le statut des membres du Sénat pour qu'elle devienne « relative au Sénat » ?

Or, et bien entendu, le simple fait que l'on rajoute un certain nombre de députés aboutit à une modification du collège électoral sénatorial. Certes, d'autres dispositions, d'ordre réglementaire, permettent une augmentation égale du nombre des membres de ce collège ; je fais allusion, en l'espèce, aux décrets concernant, par exemple, la création de nouveaux cantons.

Mais il s'agit ici d'une loi organique qui, seule, peut modifier le nombre des députés. Incidemment, elle touche le Sénat par le biais de son corps électoral. Il n'est pas évident que la réponse à la question de savoir si cette loi organique est relative au Sénat soit positive, mais on ne peut pas, *a priori*, penser qu'elle ne l'est pas.

De toute façon, le Conseil constitutionnel se saisira de cette loi puisqu'il s'agit d'une loi organique. En conséquence, sur ce point précis, le problème sera éclairci, mais je vous mets en garde, monsieur le ministre, contre toute imprudence en la matière.

D'ailleurs, l'arrêt du Conseil constitutionnel qui faisait remarquer qu'une loi organique serait nécessaire pour tirer les conséquences de l'érection de la Corse en collectivité territoriale de plein exercice en ce qui concerne, justement, sa représentation au Sénat, vient plutôt à l'appui de la thèse selon laquelle une loi organique modifiant le corps électoral sénatorial, par le biais des députés, est « une loi organique relative au Sénat ». Mais, encore une fois, le Conseil constitutionnel aura à trancher.

Par ailleurs, il est un autre aspect par lequel cette loi organique pourrait concerner le Sénat : le Congrès, mentionné à l'article 89 de la Constitution qui traite de la révision.

Il est évident que l'augmentation du nombre des députés — elle est fort importante, puisqu'elle est de 18 p. 100 — modifie le poids relatif des membres du Congrès issus du Sénat par rapport aux membres du Congrès issus de l'Assemblée nationale. Il est évident que la réforme en cours aboutit à donner aux sénateurs environ 35,74 p. 100 des sièges du Congrès alors qu'en 1958 ils en avaient déjà 36,65 p. 100 et que la proportion à laquelle nous aboutissons n'est pas significativement très différente de celle dont nous étions partis.

Mais il est vrai aussi qu'entre temps un certain nombre d'événements se sont produits, qui ont modifié le rapport, et qu'aujourd'hui le Sénat détient 39,60 p. 100 des sièges. Si la loi organique est votée, on enregistrera donc une réduction très significative de l'influence des sénateurs dans le Congrès par rapport à la situation actuelle.

Le problème est évidemment de savoir si le constituant avait voulu, ou non, figer la représentation de l'un par rapport à l'autre ; force est de constater — je le dis en toute honnêteté — que les travaux du comité consultatif constitutionnel sont totalement muets sur ce point et que, par conséquent, on ne peut pas déduire qu'il existait une arrière-pensée constitutionnelle dans les rapports de force ou qu'il n'en existait pas dans le fait d'avoir confié à la loi organique le soin de fixer le nombre des membres de chacune des assemblées.

Il n'en est pas moins vrai que la nécessité d'éviter toute dénaturation du droit s'imposera à un moment ou à un autre. En effet, il est évident que si l'on augmentait de façon invraisemblable le nombre des membres de l'une des assemblées — si le nombre des députés, par exemple, était porté à 1 000 — on enregistrerait alors une rupture par rapport aux équilibres considérés comme normaux par notre actuelle Constitution. Dès lors, le Conseil constitutionnel sera conduit, à un moment ou à un autre, à mettre une borne ; nul ne sait aujourd'hui s'il considérera que la borne est atteinte ou dépassée.

La loi organique de 1976 renforçant la représentation du Sénat et instituant la proportion actuelle a été abondamment citée à l'Assemblée nationale. Mais cette loi organique avait été votée en termes identiques par les deux assemblées. Notons que, au moment de son examen, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale avait tenu à rappeler que le texte en discussion mettait en question la représentativité de l'ensemble du Parlement, c'est-à-dire les rapports entre les deux assemblées ; par son vote conforme, l'Assemblée nationale avait accepté, d'une certaine manière, la modification, mais elle considérait néanmoins que le texte la concernait.

De la même façon, je crois que nous pouvons légitimement considérer que ce texte nous concerne et faire toute réserve sur la valeur juridique d'une modification du Congrès, instaurée sans notre accord par le biais du projet de loi en discussion.

D'ailleurs, il est tellement vrai que cette loi est à la limite de concerner le Sénat que l'Assemblée nationale a supprimé les articles 5 et 6 qui traitaient des inéligibilités au motif que l'article L. O. 296 du code électoral, qui identifie les inéligibilités sénatoriales aux inéligibilités de l'Assemblée nationale, aurait pu faire en sorte que la loi s'appliquât au Sénat.

Par précaution — nous reparlerons tout à l'heure de la valeur que le texte en retire — l'Assemblée nationale a préféré ne pas se prononcer du tout, afin de ne pas risquer de fournir une occasion supplémentaire au Sénat de faire ressortir sa parfaite adaptation par rapport au pays qui n'a aucune envie de passer à la proportionnelle !

De toute façon, le Conseil constitutionnel sera saisi car, en vertu du dernier alinéa de l'article 46, toute loi organique lui est soumise. Je pense que nous aurons intérêt, les uns et les autres, à lui exposer ce que nous pensons de ces diverses dispositions.

M. René Régnault. On vous fait confiance !

M. Paul Girod, rapporteur. Il faut noter que même la procédure de la commission mixte paritaire peut, en l'affaire, poser problème et donner lieu à interrogation. M. le président du Sénat aura peut-être l'occasion de s'en exprimer auprès de qui de droit.

Venons-en au contenu précis de cette loi organique. La première disposition fondamentale concerne le nombre des députés, fixé à l'article premier : ils seront 86 de plus. Bien que je n'ai pas entendu M. le ministre s'exprimer beaucoup sur ce point — il avait pourtant précisé qu'il traiterait des deux textes — je sais qu'il a indiqué largement à l'Assemblée nationale que cette augmentation n'était pas très substantielle, que, de toute façon, l'Assemblée nationale française avait connu des fluctuations fort importantes au cours des temps et qu'elle avait même compté 610 députés en 1939. C'est tout à fait vrai, mais si l'on observe — certains de nos collègues, en commission des lois, l'ont fait remarquer — les dates auxquelles sont intervenus de grands changements dans la composition de l'Assemblée nationale, on s'aperçoit que c'est en général à des époques où était mis en cause assez profondément l'équilibre des pouvoirs dans ce pays. Notons ce premier aspect sur lequel nous reviendrons.

Au fond, ces 86 députés supplémentaires s'inscrivent dans un mouvement général que nous connaissons bien depuis 1981, qui se traduit par une inflation du nombre des représentants du peuple. Après tout, pourquoi pas ? Nous avons maintenant 306 sièges de conseillers généraux supplémentaires par rapport à 1981, et près de 100 000 conseillers municipaux de plus.

M. Gérard Delfau. Vous le regrettez ?

M. Paul Girod, rapporteur. Ces 86 députés supplémentaires s'inscrivent dans une proportion semblable, mais c'est à se demander si après avoir tant parlé, ici et là, de faire « rouler des têtes », on ne se préoccupe pas d'en regreffer quelques autres pour leur éviter une dessiccation prématurée ! (*Sourires.*)

M. Guy Allouche. On n'est pas chez les Jivaros !

M. Paul Girod, rapporteur. Enfin, ce nombre est quand même important, même si l'on nous dit qu'il est relativement faible et qu'il s'inscrit dans une transition qui avait déjà conduit l'Assemblée nationale à une composition plus importante. C'est d'ailleurs pour cela que la Constitution a confié sa fixation à la loi organique.

Quatre-vingt-six députés supplémentaires nous sont donc proposés ; nous pensons — et vous pensez sûrement — qu'il existe une justification mathématique évidente. Je ne l'ai pas entendue dans le propos de M. le ministre. Je ne crois pas que vous la trouverez, mes chers collègues, dans l'exposé des motifs du projet de loi organique. Je crains fort que vous ne la trouviez pas non plus dans les débats de l'Assemblée nationale, tout au moins dans la bouche des ministres.

La première justification qui a été avancée — je vous dirai quel est son auteur tout à l'heure — serait que, quand on passe au système proportionnel, il est nécessaire d'accroître le nombre des députés. Or, on pouvait parfaitement conserver le système majoritaire — je le répète : le nombre des députés est fixé par une loi organique ; c'est plus important que le mode de scrutin — et se contenter de redécouper les circonscriptions puisque l'on prétend que le système actuel est injuste. Ce n'est pas totalement inexact, bien au contraire !

Probablement, nombre de gouvernements, le vôtre y compris, ont-ils eu tort de ne pas procéder, au moment voulu et dans la sérénité, à un redécoupage des circonscriptions. Je dis cela d'autant plus que certains esprits malveillants avancent que ce redécoupage aurait amené le recrutement de quelques nouveaux spécialistes de haut niveau au ministère de l'intérieur, même si les résultats ne sont pas toujours ceux qu'avait escompté votre prédécesseur, monsieur le ministre de l'intérieur.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Incroyable !

M. Paul Girod, rapporteur. On nous dit qu'il faut aller vers plus de justice. Je veux bien : passons à la proportionnelle et admettons qu'il faille accroître le nombre des députés.

Or, cet argument est contestable. En effet, le résultat sera le suivant : en Lozère, un député représentera 37 000 habitants ; en Haute-Savoie, il en représentera quelque 107 000 ou 108 000.

Même si c'est mieux qu'aujourd'hui, notons au passage que ce n'est tout de même pas la justice !

M. Gérard Delfau. Cela va dans le bon sens !

M. Paul Girod, rapporteur. A la limite, on peut même s'interroger sur le fait que l'on veuille faire représenter à l'Assemblée nationale un département par deux députés, alors que l'Assemblée nationale est là pour représenter le peuple. Le Sénat, lui, représente les collectivités territoriales.

M. Guy Allouche. Cela n'a aucun sens !

M. Paul Girod, rapporteur. Je note au passage, sans aucune ironie, qu'avec un tel système, seule la ville de Paris voit sa représentation diminuer.

M. Guy Allouche. Absolument !

M. Paul Girod, rapporteur. Une capitale de cette importance mérite peut-être que l'on étudie d'un peu plus près la dureté des traitements qu'on lui réserve ; elle comptera un député pour 103 000 habitants, contre un pour 37 000 habitants en Lozère, je le rappelle.

M. Guy Allouche. Vous êtes pétri d'injustice !

M. Paul Girod, rapporteur. Passons !

Admettons encore, mes chers collègues, que ce soit le souci de la justice, au centre des préoccupations gouvernementales, qui conduise à ce calcul.

Pourriez-vous m'expliquer alors pourquoi le même Gouvernement, dans le même temps, s'agissant d'une loi électorale concernant un territoire de la République, procède à une démarche tout à fait opposée en aggravant les distorsions — à partir de zéro — qui peuvent exister entre les représentants des îles Loyauté et ceux de la ville de Nouméa dans un Congrès qu'il s'agit de mettre en place ? (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Paul Séramy. Très bien !

M. Guy Allouche. Revenez au projet de loi organique, s'il vous plaît !

M. Paul Girod, rapporteur. Je ne crois pas m'en être écarté si ce n'est pour relever certaines incohérences de la réflexion gouvernementale. En effet, puisque, ni dans l'exposé des motifs ni dans les déclarations ministérielles, n'existe l'ombre d'une justification, nous sommes bien obligés de prendre le système des présomptions convergentes, comme diraient les spécialistes du droit pénal ! Alors, voilà ce que j'essaie de faire.

M. Guy Allouche. Soyez patient !

M. Paul Girod, rapporteur. Toujours est-il que nous parvenons à un chiffre qui — nous dit-on — correspond à un député pour 108 000 habitants.

Curieux chiffre ! 108 000 ne fait pas totalement cartésien d'autant plus que — si j'en crois une de vos propres déclarations à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre — il s'agit d'un chiffre qui est plus subi que voulu.

Vous avez en effet indiqué : « Tous ces chiffres sont inférieurs à celui auquel aboutira la réforme que nous vous proposons, soit un député pour 108 000 habitants. » Pourquoi ce futur ? Qu'est-ce que cette curieuse fatalité sur laquelle semble s'appuyer ce chiffre ?

Un député pour 108 000 habitants, qu'ils soient citoyens français ou non, cela pose un problème. Je sais bien que très souvent de telles références avaient été retenues ; mais l'époque que nous vivons est quelque peu différente de celle que nous avons connue voilà vingt-cinq ans. Aujourd'hui, les concentrations d'étrangers dans tel ou tel département font que le souci de justice par rapport à l'électeur seul souverain se trouve de facto déformé par le fait que l'on s'occupe plus du nombre d'habitants que du nombre de citoyens.

Ainsi, nous n'avons toujours pas la justification de l'augmentation du nombre des députés. Curieusement, et en cherchant dans les débats de l'Assemblée nationale, je crois pouvoir vous dire, mes chers collègues, que je l'ai enfin trouvée...

M. René Régnault. C'est bien !

M. Paul Girod, rapporteur. ... — je l'ai dit en commission des lois — et, bizarrement ni dans la bouche du Premier ministre, d'un ministre ou du ministre concerné par ce texte, mais dans une intervention de M. Goux, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Je n'ironiserai pas sur le fait de savoir s'il faut mobiliser cette haute instance mathématique pour compter jusqu'à 86.

Mes chers collègues, je me permets de vous lire cette intervention, car elle est importante :

« Mais il est une autre raison qui justifie, mes chers collègues, un accroissement du nombre des députés. Celle-ci est moins évidente que les autres, mais je pense qu'on ne peut pour autant la passer sous silence. » — et pour cause : c'est la seule vraie — « Elle tient au système de répartition des restes qui a été choisi.

« Il convenait, rappelons-le, de dégager un mode de scrutin qui tout à la fois permette une représentation correcte des principales composantes du corps électoral et ne soit pas source d'instabilité.

« Seule la proportionnelle est susceptible de répondre au premier objectif. » — Nous pouvons en discuter — « Restait la sauvegarde de la stabilité. Celle-ci n'est guère conciliable, nous le savons tous, avec le système dit de répartition au plus fort reste. On sait en effet que ce système privilégie les petites formations aux dépens des grands partis.

« C'est donc avec raison que le Gouvernement s'est orienté, pour la répartition des restes, vers le système de la plus forte moyenne auquel certains d'entre nous — je pense à nos collègues communistes — reprochent au contraire de favoriser les formations politiques les plus importantes.

« L'augmentation du nombre des députés permet de concilier ces deux préoccupations apparemment contradictoires.

« En effet, à partir du moment où l'impératif de la sauvegarde de la stabilité conduisait à retenir le système de la répartition des restes à la plus forte moyenne, le seul moyen de permettre néanmoins — à chaque fois que cela est possible, c'est-à-dire dans les grands départements — la représentation des partis minoritaires consistait à accroître l'effectif des élus.

« L'augmentation du nombre des députés constitue ainsi un correctif au choix d'une répartition des restes à la plus forte moyenne. »

Nous avons là, mes chers collègues, la véritable raison de l'accroissement pour 1986 du nombre de nos collègues députés. Ainsi, on comprend pourquoi le projet de loi organique vient après le projet de loi ordinaire alors que, normalement, il aurait dû le précéder compte tenu de l'importance du sujet dont il traite. En définitive, il est un accessoire à la représentation proportionnelle. M. Larché, à cette tribune, voilà quelques instants, avec une autorité complète, bien qu'il soit un élu issu d'un système majoritaire, vient de démontrer combien ce projet de loi organique est lié à la pratique de la Constitution. Cette pratique est aussi importante que son texte même. La pratique de la démocratie, que nos concitoyens vivent dans la stabilité depuis vingt-cinq ans, est opposée à la pratique de la représentation proportionnelle, inverse de la pratique actuelle.

C'est plus grave avec la plus forte moyenne ? Très bien ! Nous rattrapons, dit le Gouvernement, ou plutôt sa majorité, par l'augmentation du nombre des sièges.

Ainsi, c'est sciemment que le Gouvernement ou la majorité ou le parti socialiste vient de confirmer qu'il a choisi de faire entrer les représentants des partis extrémistes en nombre plus important à l'Assemblée nationale.

Cela limite très sérieusement, me semble-t-il, la valeur de certains arguments qui sont avancés par le premier secrétaire du parti socialiste quand il dit que le scrutin proportionnel mettra la droite classique face à ses responsabilités vis-à-vis de l'extrême-droite.

M. René Régnault. C'est un mauvais procès, parce que c'est un faux procès !

M. Paul Girod, rapporteur. En réalité, c'est une magnifique manipulation qui consiste à faire entrer les partis extrémistes le plus largement possible au Parlement. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Gérard Delfau. C'est un mauvais procès ! Demandez à Simone Veil et à Bernard Stasi !

M. Paul Girod, rapporteur. La deuxième série de dispositions concerne les suppléants.

La Constitution dispose qu'il ne peut y avoir identification dans l'homme entre les fonctions parlementaires et les fonctions gouvernementales et que, par conséquent, il y a lieu de remplacer un parlementaire qui démissionne pour entrer au Gouvernement ou s'orienter vers d'autres destins, dont beaucoup ne sont pas toujours souriants, d'ailleurs.

Tel est l'objet des articles 1^{er} bis à 4 du projet de loi organique.

Le projet de loi met en place, en prétendant copier le système sénatorial, un système de glissement à l'intérieur des listes. D'autres méthodes étaient possibles : on aurait pu parfaitement avoir une liste de titulaires assortie d'une liste de suppléants de personnes à personne, le suppléant prenant la place du titulaire lorsque celui-ci entre au Gouvernement.

Cela aurait permis, mes chers collègues, de conserver l'une des pratiques de la V^e République à laquelle tient la population française, celle de l'élection partielle après le départ d'un ministre du Gouvernement, soit parce qu'il demande indirectement à la population de témoigner sa confiance à l'ensemble de ce Gouvernement, soit parce que, en opposition avec ce Gouvernement, il demande la confirmation que la volonté qu'il exprime est bien celle qui correspond au souhait de ses électeurs.

On peut même noter que cette pratique a été utilisée — et avec quel succès quant à la démonstration de démocratie qu'elle comporte ! — par un député du territoire d'outre-mer dont je parlais tout à l'heure, quand il a démissionné pour se faire élire à nouveau sur les options qu'il avait choisies.

M. René Régnault. On pourrait en parler !

M. Paul Girod, rapporteur. Cette exigence de la Constitution en son article 25, deuxième alinéa, est présentée par le système du glissement comme satisfaite, identique à celui qui existe au Sénat. Mais c'est oublier que le Sénat est élu au scrutin indirect et qu'il n'y a pas les mêmes nécessités d'identification entre le peuple souverain s'exprimant directement et ses représentants — article 3 de la Constitution — qu'en ce qui concerne les élections législatives.

Vous me dites que je fais un mauvais procès. Je sais bien que le système de l'élection partielle n'est plus en faveur aujourd'hui et que, depuis quatre ans, on n'en a pas compté beaucoup. Peut-être aurions-nous eu droit, ici ou là, à quelques jugements lapidaires du corps électoral.

M. René Régnault. Vous n'avez pas toujours tenu le même discours !

M. Paul Girod, rapporteur. J'en viens à la disparition des articles 5 et 6 qui traitaient des inéligibilités.

Curieusement, monsieur le ministre, cette loi risque d'être jugée anticonstitutionnelle plus parce qu'elle ne dit pas et qu'elle devrait dire que par ce qu'elle dit.

Etant donné que la Constitution dispose que la loi organique doit fixer le régime de l'inéligibilité et qu'il n'existe plus d'article à ce sujet, on laisse, par conséquent, le soin au Conseil constitutionnel de juger au coup par coup du fait de savoir si tel nouvel élu était éligible.

On laisse, de la même façon, au Conseil constitutionnel le soin de juger si une liste entière doit voir ses élections annulées au motif que l'un des membres de la liste était inéligible ou si simplement l'élection de ce membre est annulée.

La Constitution dispose en son article 25 que cela relève du pouvoir législatif.

Le projet de loi ne prévoit rien en la matière. Par conséquent, l'ensemble du dispositif me semble frappé, à cet égard, d'un certain nombre de fragilités constitutionnelles.

M. Jacques Eberhard. Vous pouvez l'amender !

M. Paul Girod, rapporteur. Quant à l'article 7, qui fait le toilage du code électoral en ce qui concerne les représentants de Paris, il s'agit là d'une remise du droit en harmonie avec

les faits. Cet article présente quelques aspects qui, éventuellement, pourraient être développés plus tard, mais qui, de notre part, n'appellent pas de réflexions particulières.

Il semble donc établi que l'ensemble de ce texte s'insère mal dans une logique institutionnelle. Il est en effet discutable sur le plan de sa constitutionnalité s'il devait être adopté sans vote conforme du Sénat, compte tenu du fait qu'il est assez largement relatif au Sénat — même si c'est par une voie indirecte — totalement injustifié, voire injustifiable, en ce qui concerne l'augmentation du nombre de députés, parfaitement incohérent avec la volonté des Français de connaître personnellement leur élu et le suppléant de leur élu, et inconstitutionnel par les vides qu'il laisse.

C'est vous dire, mes chers collègues, que la commission des lois l'a considéré d'un œil plus que critique et que, dans l'état actuel des choses, elle ne se prépare pas à vous en recommander l'adoption. Il faudrait qu'au cours de cette discussion générale bien des portes s'ouvrent ou que bien des modifications soient annoncées pour qu'elle renonce à proposer à la fin du débat la solution qu'elle a, pour l'instant, retenue.

Nous considérons que ce texte, que l'on nous a présenté comme étant un texte annexe, est en réalité un texte pivot, à la fois par la place qu'il devrait avoir et par les arrière-pensées qu'il permet de mettre au grand jour. Il s'intègre dans une modification qui n'est pas simplement d'ordre législatif mais qui relève du vécu de notre Constitution, et que révèle d'ailleurs la fameuse phrase : « Nous ne sommes pas les gardiens du temps. »

Mes chers collègues, le Sénat s'est trouvé confronté l'année dernière à son rôle éminent dans la défense des libertés ; il l'est, cette année, à la défense de l'harmonie qui existe entre le peuple français et les institutions telles qu'il les vit. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, du R.P.R. et l'U.R.E.I.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Girod, il ne faut pas chercher à interpréter le fait que la loi organique est discutée après la loi ordinaire : en 1967, en 1972 et en 1975, années où des réformes du même genre sont intervenues, la loi organique a été discutée et adoptée après la loi ordinaire, ou plus exactement, comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, en même temps. L'interprétation que vous avez construite est donc absolument sans fondement.

Puisqu'une loi organique ne peut, selon la logique juridique, être votée qu'après que la matière concernée a été traitée par une loi ordinaire, ces deux types de texte doivent être discutés et votés simultanément. Au demeurant, l'ordonnance de 1958 sur l'élection des députés date du 13 octobre, tandis que l'ordonnance portant loi organique sur la composition de l'Assemblée nationale est du 8 novembre de la même année. Vous voyez ! Par conséquent, les interprétations que vous avez construites sur cette question sont sans fondement.

Par ailleurs, je reconnais que je n'ai pas développé un point qui, selon moi, était de notoriété publique et dont vous avez pu prendre connaissance. Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, l'objectif poursuivi avait été initialement l'élection d'un député pour 100 000 habitants. Mais, dans certains départements, cela aurait entraîné une diminution du nombre de députés.

L'ajustement, comme vous pouvez le constater sur le tableau annexé au projet de loi porte sur quelques milliers d'habitants. Il n'y a pas, cependant, à chercher là de théorie compliquée ou de sombre dessein. Je rappelle d'ailleurs que, lorsque le Sénat a vu ses effectifs augmenter au fil des années — pas en une seule fois, c'est vrai, mais en trois ou quatre fois — cette augmentation a été réalisée dans des conditions qui sont passées, à l'époque, inaperçues. Le Sénat a ainsi accru ses effectifs d'une trentaine ou d'une quarantaine de sièges, et cela n'a pas provoqué de débat considérable. Tout le monde, en tout cas, en a perdu le souvenir.

Aujourd'hui, le chiffre de cent et quelques milliers qui a été retenu pour l'élection des députés résulte du fait que l'ajustement à 100 000, qui avait une justification démographique, risquait d'entraîner des conséquences défavorables pour quelques départements.

Je pense, monsieur le rapporteur, vous avoir répondu sur quelques-uns des points que vous avez développés et sur lesquels vous manquiez d'éclaircissements. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le ministre, il se trouve que j'ai reçu une certaine formation mathématique. Une division par 100 000 n'aboutit pas à une diminution du nombre de députés d'un département par rapport à une division par 108 000 ! Il faudrait plutôt diviser par 120 000 si l'on voulait diminuer ce nombre.

Il n'empêche que ce chiffre de 108 000 paraît bizarre. Que vous le vouliez ou non, la France ressent la réforme que vous nous proposez comme la création de 86 T. U. C. parlementaires. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, de l'U. R. E. I. et du R. P. R. — Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Guy Allouche. Absurde ! Il faut vraiment être à court d'arguments pour dire cela.

M. René Régnault. Ridicule !

M. André Méric. N'importe quoi !

M. André Bettencourt. Des T. U. C. un peu chers !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Une fois de plus, je ne peux me rendre aux arguments de M. Girod. Selon lui, « 108 000, c'est bizarre ». Comment dire le contraire ? Je me souviens qu'en 1958 — j'étais beaucoup plus jeune qu'aujourd'hui ! — le chiffre était de 93 000. Je me disais alors : « 93 000, c'est bizarre ! ». Un seuil fiscal ou démographique paraît toujours arbitraire. Voilà pourquoi nous avons préféré envisager le seuil de 100 000.

Ce qui me paraît bizarre, en tout cas, c'est que vous ne compreniez pas un mode de scrutin aussi simple, limpide et clair que la représentation proportionnelle dans chaque département au scrutin de liste. Un nombre important de sénateurs sont d'ailleurs élus à la proportionnelle, et je ne sais pas qui a pu trouver dans mes propos précédents une discrimination entre les parlementaires élus à la proportionnelle et ceux qui le sont au scrutin majoritaire.

Quoi qu'il en soit, il nous fallait fixer un seuil, et nous l'avons fixé à 108 000. On peut dire : « C'est bizarre ! » si l'on veut faire un procès d'intention, mais, lorsqu'un projet de loi est aussi simple qu'il ne prête pas prise à la critique, on comprend que, pour parvenir à le critiquer, on cherche des intentions mystérieuses, des visées souterraines.

La représentation proportionnelle départementale, selon le mode de répartition le plus simple et le plus compréhensible, va permettre aux Françaises et aux Français d'élire leurs députés dans des conditions telles que, approximativement — un mode de représentation est toujours approximatif — le nombre des députés qui siègeront à la prochaine Assemblée nationale sera proportionnel au nombre de voix qui se seront exprimées en faveur des différents courants de pensée.

M. Jacques Eberhard. M'autorisez-vous à vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Eberhard, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Jacques Eberhard. Je souhaite confirmer les propos que vient de tenir M. le ministre sur l'élection à la proportionnelle au Sénat : si la représentation proportionnelle n'existait pas pour l'élection de certains sénateurs, il n'y aurait pas un seul sénateur communiste. C'est sans doute ce que veut la droite ? (*Sourires.*)

M. le président. Veuillez poursuivre votre propos, monsieur le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je ne vais pas poursuivre sur ce terrain !...

En tout état de cause, si je ne me trompe, il existe également un système de tranches pour l'élection des sénateurs : un siège est attribué de 0 à 150 000 habitants, puis un siège par tranche de 250 000 habitants. Là aussi, on peut trouver certains chiffres bizarres !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bizarre, bizarre...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Bien sûr, on comprendrait mieux si, pour l'élection des sénateurs, il s'agissait, par exemple, de tranches constantes de 150 000 habitants.

Le mode de scrutin que nous proposons est tellement simplificateur et tellement juste qu'il va donner à toutes les forces politiques une représentation proportionnelle aux voix qui se seront exprimées. Toute autre considération n'offre prise qu'à des spéculations.

Tout à l'heure, M. Girod concluait son propos en se demandant — mais vous connaissez le danger de ce genre d'état d'esprit — si l'augmentation du nombre de députés ne correspondait pas

à la création de T. U. C. Dans l'histoire de notre pays, il est des mots célèbres, que ce soit sur l'anti-parlementarisme ou sur la défense du système représentatif. Je ne suis pas sûr que l'expression de M. Girod s'inscrive dans le recueil des mots célèbres, mais on imagine bien ce qui aurait pu être dit dans une autre assemblée à l'occasion de l'une des récentes augmentations du nombre des sénateurs. Quelles tempêtes se seraient levées ! « Comment ? On injurie le Sénat !... »

Revenons donc à notre débat : nous vous proposons une transformation du mode d'élection des députés, pour des raisons claires de justice et de simplicité politique. On ne peut d'ailleurs parler de simplicité au sujet du mode d'élection des sénateurs, qui est particulièrement complexe — je ne dis pas qu'il est injuste, je dis qu'il est complexe — dans la mesure où il est différent selon les départements, où les sénateurs sont élus au deuxième degré, parfois même au troisième degré, selon un système que très peu de Français connaissent.

Un sénateur de l'union centriste. Au troisième degré ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Oui, au troisième degré : certains électeurs sénatoriaux sont parfois désignés par des élus du deuxième degré. Je le sais, j'ai même été une fois grand électeur à trois titres pour le Sénat : j'étais conseiller municipal, conseiller général et député ; j'avais ainsi trois voix. Le triple vote ; mieux que le double vote au XIX^e siècle ! J'avais trois voix, et je les donnais à qui je voulais...

M. Dominique Pado. C'est la loi !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... c'est-à-dire à des amis politiques.

Les modes de scrutin sont donc parfois très compliqués, et vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs, le savez mieux que quiconque. Je pourrais d'ailleurs continuer à évoquer ce domaine, que je connais assez bien.

M. Paul Séramy. Non !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Non ? Eh bien, j'arrête !

En revanche, la représentation proportionnelle est un mode de scrutin simple et juste, et c'est celui que nous vous recommandons. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Taittinger.

M. Pierre-Christian Taittinger. Monsieur le ministre, les intervenants qui m'ont précédé ont eu le souci de situer le débat à sa juste hauteur, ce qui nous permet de mieux en mesurer l'importance.

Ne nous le dissimulons pas, mes chers collègues, le changement d'une loi électorale est un acte grave, il ne s'agit pas d'un geste anodin et sans signification. Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, qu'après le beau plaidoyer que vous avez prononcé en faveur d'une infante retrouvée — la proportionnelle — nous ayons besoin de nous interroger sur vos intentions, d'analyser les effets prévisibles de cette loi et, surtout, d'essayer d'en peser les répercussions.

Il ne suffit pas de proclamer, dans une ferveur retrouvée, que le peuple, par le vote historique du 10 mai, a déjà approuvé la représentation proportionnelle pour donner à ce texte le sceau de la légitimité républicaine.

La nuit du 10 mai, mes chers collègues, s'enfonça dans le passé, l'exaltation s'est dissipée. « Sait-on où vont les larmes des peuples quand le vent les emporte », écrivait Musset, après des journées révolutionnaires décevantes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est dans *La Nuit de mai* ?

M. Pierre-Christian Taittinger. Même les doctrinaires les plus ardents, monsieur le ministre, ne tiennent pas votre réforme pour essentielle. Ils ne pensent même pas qu'elle constitue la réponse à toutes les questions — c'est vrai — que se posent les démocraties parlementaires, à la fin de ce siècle.

Cette loi est-elle l'expression de la détermination présidentielle ou la concession faite à un parti préoccupé de l'avenir ?

En avant-propos, je voudrais souligner un point qui me paraît essentiel. Pendant ces quatre années, l'opposition parlementaire s'est efforcée non de repousser de façon systématique tout ce que le pouvoir lui proposait — le bilan de nos travaux législatifs constituera le témoignage de ce qu'a été notre détermination — mais de tenter d'éviter ce qui lui paraissait contraire à l'intérêt du pays.

Sur un certain nombre de points, nous avons réussi, et salué comme positifs des abandons ou des infléchissements significatifs. Sur d'autres, le Gouvernement, de lui-même, a modifié ses attitudes.

J'évoquerai, à titre d'exemple, le problème de la drogue et le combat courageux et lucide que mène Mme Dufoix, combat si éloigné des déclarations laxistes du projet socialiste.

Mes chers collègues, le droit à l'erreur répond à une évidence. Le propre de l'homme n'est-il pas de se tromper ? Mais seul l'insensé persiste dans ses erreurs. Le pouvoir va commettre une faute, et il est de notre devoir de le lui dire avec calme et fermeté.

Il est encore temps, monsieur le ministre, de renoncer à ce qui était en 1981 un engagement et qui, aujourd'hui, apparaît seulement comme une habileté, mais cette conception de l'habileté est loin de la définition qu'en donnait Platon : « Ce talent de voir juste la fin de chaque chose. »

En abordant l'examen du texte, je partirai d'une observation : je suis vraiment convaincu de la parfaite sincérité de tous ceux qui se sont prononcés au cours de leur carrière ou de leur vie, de façon souvent contradictoire, sur les vertus d'un mode de scrutin. Je n'essaierai pas de me livrer au jeu délicat qui consiste à opposer les déclarations ou les prises de position faites à des époques différentes ou dans des circonstances particulières.

La bataille des anthologies n'amuse, en définitive, que ceux qui ont le talent de persiflage ; elle obscurcit en tout cas la réflexion et elle fausse la discussion.

On peut simplement s'interroger : avaient-ils tort ou avaient-ils raison ? Quand on est honnête, on peut se dire que souvent, en politique, dans les méandres de la vie parlementaire, avoir tort ou avoir raison dépend étrangement des époques. Qu'importe ! Leur honnêteté intellectuelle et morale ne peut jamais être remise en cause.

En réalité, notre réflexion se situe entre deux pôles : une fatale révision de notre Constitution, rendue nécessaire — comme l'a très bien expliqué le président de la commission des lois — à court ou à moyen terme si cette loi est adoptée et ensuite si elle est conservée ; et le caractère d'innocence que le Gouvernement voudrait voir reconnaître à sa démarche. C'est là un nœud. Est-il gordien ? Je ne saurais me prononcer, mais il y a en tout cas le risque d'un pari qui est pris sur nos institutions et que nous n'avons pas le droit en cet instant de laisser dans l'ombre.

Je vous concéderai que si la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne n'empêche pas en elle-même, de façon mathématique, la formation d'une majorité, elle la rend plus difficile et plus incertaine.

Vous avez avancé des hypothèses ; je vais entrer dans ce jeu.

La première — qui vous est favorable, monsieur le ministre — est celle de la victoire de l'équipe gouvernementale d'aujourd'hui. Alors rien ne changera. Un nouveau gouvernement, conforme à l'actuel, poursuivra son action. Nous continuerons la course aux 110 propositions et à l'application du projet socialiste.

Au contraire, autre hypothèse, sort des urnes la condamnation nette de la gestion socialiste, et le chef de l'Etat devra s'incliner devant la volonté populaire, soit en suivant l'exemple du général de Gaulle et en démissionnant, soit en acceptant une politique autre. Alors, son rôle sera d'assurer le bon fonctionnement des institutions ; le choix du Président de la République lui appartiendra, à lui seul, dans l'exercice solitaire de ses pouvoirs.

Toute exégèse à ce sujet paraît dérisoire. Il s'agira d'un rendez-vous avec l'Histoire où le sens du devoir sera son guide et son unique inspirateur.

Devant cette double perspective, il n'existe aucune ambiguïté. La V^e République continuera. Les institutions assureront leur rôle et conforteront la confiance que les Français ont en elles.

Mais une autre situation peut se présenter ; elle serait provoquée, selon certains grands juristes, par les effets pervers, par le venin que secrète la proportionnelle : l'absence de majorité, la recherche incessante de compromis, l'instabilité ministérielle.

Mes chers collègues, il ne faut pas écarter cette hypothèse ; après avoir pendant trente ans apprécié les bienfaits de la rigueur et de la continuité, le peuple français peut très bien être tenté de nouveau par les jeux de la division, par un retour aux luttes partisans séduisant et stérile.

On constatera, monsieur le ministre — c'est là notre point majeur de désaccord — que les institutions ne peuvent répondre à la confusion et à cette espèce d'impéritie qui seraient créées par la loi électorale. On constatera également que les verrous institutionnels se trouvent diminués, amoindris dans leur efficacité.

Quant à la dissolution, permettez-moi de vous dire que vous n'avez pas été convaincant quand vous en avez parlé. La dissolution ne constituera plus une menace ni un appel à la raison. Elle ne sera plus dissuasive car les auteurs des crises sauront qu'ils seront réélus automatiquement. La IV^e République l'a

montré : avec la proportionnelle, pour se faire battre aux élections dans son département. Il faut avoir commis plus que des erreurs, des crimes ! Quand notre collègue, le président Edgar Faure, a dissous l'Assemblée nationale, que de critiques lui furent adressées ! Quel mouvement d'hostilité dans l'opinion publique ! Et pourtant, il fut réélu triomphalement à la proportionnelle.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais il a perdu sa majorité !

M. Pierre-Christian Taittinger. Il n'y a donc pas de sanction. Quant aux contraintes de l'article 49-3, elles rejoindront le rayon des accessoires.

L'électeur sera privé du droit d'approuver, du droit de sanctionner et il n'y aura ni confirmation ni alternance. Personne ne peut ignorer ce danger.

Monsieur le ministre, je voudrais insister également auprès de vous pour essayer d'obtenir une réponse à une question. Entendez-vous, par ce biais, que certains trouveront médiocre, mais que d'autres jugeront réaliste, altérer la règle présente de la République ? Je vous demande alors de le dire à la fin de ce débat, d'aller jusqu'au bout de votre logique et de nous annoncer que vous préparez un projet de révision constitutionnelle, qui sera soumis au verdict du peuple. Chacun prendra mieux conscience de l'enjeu.

Si, en revanche, tel n'est pas votre objectif, si ce n'est pas cette facilité qui vous tente, si le pouvoir n'est pas enfermé dans un schéma idéologique, alors pensez aux risques excessifs que vous faites courir à cet accord national qui existe maintenant sur les institutions.

Autrement, cette opération de changement de loi électorale restera comme une manœuvre subalterne de la recherche de garanties contre la mésaventure possible des désaveux. Il est temps que les Français soient éclairés sur les desseins du pouvoir.

La campagne électorale — elle est déjà engagée — serait débarrassée de nuisances et de miasmes et pourrait être mieux consacrée à la réflexion et au jugement du bilan que vous allez présenter.

La controverse entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel devrait être examinée dans sa réalité, toujours au-delà des péripéties électorales, car suivant les temps, ces deux procédures ont été parées de vertus qu'elles ne possèdent pas ou frappées d'indignité qu'elles ne méritent pas, car l'une et l'autre répondent à des objectifs différents.

Le scrutin majoritaire donne à l'exécutif l'efficacité, dégage l'expression d'une volonté, le soutien à une politique globale et cohérente. Ce scrutin permet au peuple d'exercer sa souveraineté et il a, depuis 1958, à chaque fois, affirmé l'esprit des institutions de la V^e République.

Il vous aurait été possible d'apporter quelques modifications à ce système. Le président Larché a fait allusion à tous les modes de scrutin majoritaire possibles. Je les ai comptés, il en existe vingt-quatre. Vous auriez pu apporter des évolutions sans changer la force du principe et sans remettre en cause son ressort.

La représentation proportionnelle procède d'une autre démarche. Elle porte en elle une ambition totalement différente. Sa préoccupation est d'assurer la représentation de toutes les sensibilités, des moindres nuances, d'affirmer l'existence de tous les courants de pensée, de tous les aspects moraux, culturels et spirituels d'une société. Elle constitue, par essence, un système partisan dans la mesure où elle accentue l'exaspération des différences et où elle favorise anormalement les minorités. Elle ne tend pas à la formation d'un rassemblement gouvernemental, mais rend, au contraire, plus fragile le cadre institutionnel ; elle remet en cause l'autorité du chef de l'Etat.

Vous avez dit : justice, équité, égalité, transparence. Qui pourrait ne pas être sensible à cet appel ? Mais alors il faut être logique et aller jusqu'au bout de sa pensée. Si vous voulez assurer la pleine égalité du droit de vote et donner la même valeur représentative à chaque suffrage exprimé, sachez-tionnelle, la proportionnelle nationale, intégrale, sans seuil. Le parti communiste, qui souhaite un gouvernement d'assemblée, est logique avec lui-même en réclamant ce scrutin.

Cette proportionnelle respecte la « géologie électorale ». Elle traduit l'environnement des Français par rapport à tous nos conflits passés. Je dirais même qu'avec un certain acharnement, elle encourage la survie de toutes les nostalgies et de tous les fantasmes.

Alors, mes chers collègues, intervient la question de fond qui domine notre débat : quelle finalité attendons-nous d'une élection ? La recherche totale de l'expression de nos différences ou, au contraire, l'application d'une détermination politique qui va donner à un scrutin sa dimension ? Qui pourrait nier alors l'influence du système électoral sur nos institutions et sur le comportement parlementaire ?

En 1981, les Français ont voulu faire l'expérience d'une autre gestion conduite par des hommes et des femmes nouveaux. Dans la logique de la V^e République, ils ont donné au chef de l'Etat les moyens de réussir. Il aurait été « juste et équitable », pour reprendre vos mots, monsieur le ministre, qu'ils puissent avec le même mode de scrutin se prononcer sur les résultats obtenus.

Je crains qu'avec cette forme de proportionnelle, avec la répartition des restes à la plus forte moyenne, l'électeur ne découvre un sentiment d'impuissance. Hier, il agissait comme un souverain ; demain, face aux partis politiques, il se retrouvera sujet.

Derrière une bonne conscience idéologique, le pouvoir aura altéré notre jeu démocratique.

Je ne voudrais pas quitter cette tribune sans faire allusion à la situation de Paris. Votre excellente analyse, monsieur le rapporteur, a soulevé quelques passions sur ce point. Je voudrais présenter une observation.

Pour la première fois dans l'histoire de la République depuis 1889 et malgré la tradition constante, les députés de Paris seront moins de trente. Consultez les chiffres, regardez les années. Au-delà des mouvements de la population et du nombre des électeurs, au-delà des tendances politiques, il existait une volonté unanime de laisser à la capitale une représentation digne et concevable qui n'avait rien d'excessif. Je ne citerai pas de noms d'hommes politiques ou de ministres. Je dirai que la plupart d'entre eux étaient membres du grand parti radical. Mais comment les classer ? C'est plus difficile.

En 1919, on comptait quarante députés : en 1924, trente-sept ; en 1928, malgré une diminution de la population et du nombre des électeurs, trente-neuf ; en 1932, même situation, bien que la population ait encore diminuée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Bizarre !

M. Pierre-Christian Taittinger. Non, parce que la tradition républicaine le voulait ainsi.

M. Gérard Delfau. Mais où avez-vous vu cela ?

M. Pierre-Christian Taittinger. Dans les chiffres ! Vous êtes un mathématicien ; rien ne vaut la vérité des chiffres !

M. Gérard Delfau. Mais l'histoire vous autorise-t-elle à dire cela ?

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie, si vous voulez intervenir, demandez-moi la parole. N'interrompez pas l'orateur, que j'invite d'ailleurs à ne pas entamer de dialogue pour ne pas prolonger démesurément le débat.

Veuillez poursuivre, monsieur Taittinger.

M. Pierre-Christian Taittinger. Je ne me permettrais surtout pas d'intervenir au nom de l'histoire ; j'évoque des faits. Paris capitale, Paris département méritait une représentation conforme à sa situation réelle et à la place qu'elle occupe dans notre pays.

A propos de l'histoire, j'ajouterai en terminant qu'un jour on se demandera les raisons de cet acharnement mis à diviser le pays sur des dossiers délicats qui pouvaient être traités dans le respect des convictions d'autrui. L'école, la santé, les institutions, le vote des étrangers, toutes ces affaires auraient pu ou pourraient être réglées en cherchant des consensus et non en imposant des décisions, sous le prétexte que seuls certains possèdent la vérité. Or bien des motifs nobles nous appelaient à nous rassembler, à susciter de nouvelles solidarités et à faire des efforts correspondant aux enjeux.

La majorité de l'Assemblée nationale fera sans doute valoir ses prérogatives, ces projets de loi seront adoptés, les vedettes de la majorité n'éprouveront pas de grandes difficultés à être réélues, les extrémistes entreront tête haute au Parlement. Amère victoire pour la démocratie ! Quel avantage la France aura-t-elle tiré de cette réforme ?

Sur la longue route du XXI^e siècle, nous allons une nouvelle fois nous engager, inutilement antagonistes, par le fait d'un mode de scrutin qui affirmera les égoïsmes, exacerbera les passions et surtout — c'est le plus grave — écartera toute possibilité d'entente et de consensus alors que la majorité des Français y aspirent. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R., de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Pelletier.

M. Jacques Pelletier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai toujours été centriste. J'ai puisé les racines de mon engagement politique dans une certaine idée du christianisme social que j'ai essayé de vivre lorsque je militais dans le syndicalisme agricole.

Puis vint le temps des réformateurs. Qu'en ai-je retenu ? Une haine de tous les extrémismes, une intolérance à l'égard de tous les intolérants, le rejet de tous les fanatismes, le refus

permanent d'une guerre civile froide qui, trop souvent, a marqué la vie politique de notre pays et que le cadre institutionnel de la V^e République a, dans une certaine mesure, renforcée. Je ne peux que le déplorer.

Or, qui ne voit qu'aujourd'hui les notions de droite et de gauche n'ont plus le même sens qu'au temps de la lutte des classes et de l'existence d'un prolétariat sous-qualifié, lié à la première révolution industrielle ? Qui ne voit l'extrême rapidité de l'évolution de nos concitoyens lorsque l'on sent que même les concepts ou les phrases prémonitoires de jadis — développés notamment par la C. F. D. T. — sur la société civile face à l'Etat paraissent bien désuets ?

Surgi voilà dix ans à peine, utilisé par la gauche chrétienne pour faire éclore le mouvement associatif et permettre alors au parti socialiste de devenir un parti « attrape-tout », face à l'Etat symbolisé à l'époque par le pouvoir conservateur ou libéral, le concept de société civile semble aujourd'hui banalisé par tous. Il est dépassé.

Que voyons-nous ? Un retour, prôné par certains, au libéralisme maximaliste. Celui-ci reviendrait à faire jouer, quel qu'en soit le prix, des lois du marché qui ont laissé des exclus sur le bord du chemin.

Oui, l'expérience socialiste a échoué et a conduit à la fois à un accroissement intolérable du chômage et à une nationalisation à 100 p. 100 de grands groupes industriels qui ressemblent à des monstres froids dans la main de l'Etat.

Oui, nous sommes attachés à la V^e République, c'est-à-dire à l'idée d'un exécutif fort, au contrat de confiance passé entre le peuple souverain et le chef de l'Etat à travers l'élection présidentielle.

Oui, le général de Gaulle a laissé un régime fort qui a pu faire de la France, naguère, la troisième puissance économique du monde et, bien souvent, comme à certaines époques de notre histoire, la première dans le monde par le rayonnement de ses idées et l'étendard de la liberté qu'elle déployait pour elle et pour les autres. Nous pensons aujourd'hui, avec angoisse, aux drames qui secouent journellement le Liban.

En revanche, que le temps est loin où André Malraux pouvait dire : « Entre les communistes et nous, il n'y a rien. »

Qu'on le veuille ou non, le groupe central de la société française — imaginé par Valéry Giscard d'Estaing — constitué de cols blancs, et d'autres, qui se reconnaissent autour de valeurs comme celle, récente, de l'entreprise, s'est constitué peu à peu mais il n'a pas encore trouvé d'expression politique.

De ce point de vue, le mode de scrutin majoritaire, qui, dans nos pays latins, s'érode avec le temps, a toujours contraint les centres à s'allier aux extrêmes et à figer les positions. Cela conduit inévitablement, au moment où l'on s'y attend le moins, à des explosions du type de « mai 68 » ou à des alternances heurtées sous forme de fausses révolutions ou de psychodrames. Voilà où conduit la bipolarisation.

Or, pour la démocratie de l'an 2000, nous avons besoin d'alternance douce et la proportionnelle permet d'atteindre plus sûrement ce but, car elle donne aux minorités d'aujourd'hui, c'est-à-dire à la majorité possible de demain, les moyens de s'exprimer dans les institutions et plus seulement dans la rue. C'est la photographie la plus simple, la plus exacte de toutes les sensibilités de l'opinion. On a, dès lors, moins à craindre que les muets d'aujourd'hui ne deviennent les révoltés de demain.

MM. Guy Allouche et Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Jacques Pelletier. Prendre en compte des aspirations sous-jacentes, implicites, non encore mûres ou révélées, voilà un avantage déterminant de la proportionnelle.

Bien sûr, pour l'émergence d'un centre gauche, une proportionnelle dans un cadre régional ou dans un cadre national aurait été préférable.

Bien sûr, je m'étais prononcé pour le maintien du scrutin majoritaire dans les petits départements où les électeurs restent attachés au choix d'une personne et, en revanche, pour l'institution de la proportionnelle dans les départements les plus peuplés, le seuil pouvant être quelque part entre 700 000 et 750 000 habitants pour parvenir à deux groupes équilibrés de députés.

Bien sûr, cette réforme arrive trop tard et sent, d'une certaine façon, une combinaison de dernière heure pour masquer un échec.

Il aurait été beaucoup plus raisonnable de lancer dans le pays un débat sur l'introduction de la proportionnelle au lieu de chercher à raviver une guerre scolaire dépassée.

En sens inverse, et même s'il s'agit d'un replâtrage, le scrutin proportionnel dans le cadre du département respecte les habitudes, les mentalités électorales des citoyens.

Si l'on avait choisi d'instituer la proportionnelle dans un cadre régional, on aurait eu un mode de scrutin coupé du réel. En effet, le scrutin régional n'est pas encore — hélas ! à mes yeux — entré dans les mœurs des Français.

Ce n'est pas parce que le Président de la République fait présenter ce projet par son gouvernement qu'un centriste doit renier ses convictions de toujours et se révéler tout à coup un farouche adversaire de la proportionnelle qu'il a toujours défendue.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Jacques Pelletier. Certes, l'augmentation de quatre-vingt-six du nombre des députés est excessive et susceptible de raviver l'antiparlementarisme, toujours latent dans notre pays, surtout dans les périodes de crise. Cet antiparlementarisme peut — nous le savons et nous le craignons — conduire à n'importe quelle aventure.

Néanmoins, je crois que la proportionnelle donnera une meilleure chance au pays d'être gouverné de façon possible de 1986 à 1988. Des majorités de convergence, de rassemblement, d'idées — comme le souhaitait M. Taittinger — peuvent se constituer autour d'un programme simple.

Lutter contre le chômage, en faisant un effort d'ampleur inégalée pour la création d'entreprises, développer le capital-risque qui permet à nos jeunes inventeurs de trouver les relais financiers nécessaires, dénationaliser le crédit, rendre la liberté d'embauche, rendre vigueur à la politique contractuelle, notamment dans l'entreprise, repenser la vie au travail en reculant peut-être l'âge de la retraite — qui serait prise plus à la carte — tout en aménageant, au gré de chacun, des moments de formation, faire disparaître les effets de seuil qui limitent l'embauche, abaisser la fiscalité, notamment la fiscalité qui pénalise et décourage les chefs d'entreprise, organiser une meilleure liaison entre la grande distribution et notre industrie pour nous mettre à l'abri d'accidents du commerce extérieur, voilà des idées simples sur lesquelles des hommes de bonne volonté et sans arrière-pensée pourraient se retrouver, se rassembler.

Nous adhérons également aux propositions de Jacques Chirac quand il parle d'un retour à l'économie de marché et veut libérer les forces du marché.

C'est ce que pourrait être la cohabitation pour le temps qu'elle sera appelée à durer. La cohabitation, c'est cela, et ce n'est que cela.

Les objections à l'introduction de la proportionnelle, je les connais et je vais tenter d'y répondre brièvement.

Le mode de scrutin serait-il un des fondements, un des éléments essentiels de l'architecture constitutionnelle de la V^e République ? Certes non, puisque le général de Gaulle lui-même s'est bien gardé de faire figurer le mode d'élection des députés dans la Constitution. Il ne fait donc pas partie des « tables de la loi ».

Plus loin dans le passé, en 1945, nous avons connu le général de Gaulle « proportionnaliste », faisant voter par l'Assemblée constituante une loi introduisant la représentation proportionnelle.

S'agirait-il d'un retour au régime des partis ? Selon le texte même de la Constitution de la V^e République, les partis concourent à l'expression du suffrage, comme l'a fort bien rappelé le président de la commission des lois.

Sans que nous souhaitions le retour au régime des partis qui a pu nous faire du mal, je rappellerai que, au sein même du Conseil national de la Résistance, puis à l'Assemblée constituante, ils étaient représentés en tant que tels, et ce par la volonté du général de Gaulle.

S'agissant de l'instabilité qui découlerait de la représentation proportionnelle, je rappellerai que la IV^e République est tombée, aussi bien en raison de son incapacité à dégager un exécutif fort qu'en raison d'une certaine inaptitude à régler les problèmes de la décolonisation. Il convient toutefois de noter la part brillante que prit notre collègue Edgar Faure dans le règlement des questions marocaine et tunisienne.

On nous prédit la fin de la V^e République. Nous en sommes loin ! Il s'agit plutôt d'une évolution lente et naturelle.

L'élection du Président de la République au suffrage universel demeurera à coup sûr, car les Français le veulent. Mais il n'est pas dit que, un jour, nous n'allions pas vers une réduction — à mon avis souhaitable — de la durée du mandat présidentiel. On serait alors conduit à poser la question fondamentale qui n'est peut-être pas encore adaptée à la mentalité française : faut-il ou non un vrai régime présidentiel...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Jacques Pelletier. ... dans lequel un Président est élu au suffrage universel et dispose de pouvoirs forts face à un Parlement qui procède, lui aussi, de la légitimité populaire et qui dispose de pouvoirs étendus face au Président ?

Cette évolution, longtemps non dite mais sur laquelle chacun s'interroge, peut, un jour, déboucher sur une transformation de la V^e République ou — pourquoi pas ? — sur l'émergence d'une VI^e République. Mais nous n'en sommes pas là, je dirai même que nous en sommes loin.

S'agirait-il d'un retour à l'instabilité de la IV^e République ? Un climat délétère qui ressemblerait à celui qui a précédé 1958 régnerait-il ? Voilà ce que l'on nous prédit.

Au contraire, dans un souci de changement de majorité, rassemblons-nous pour remettre progressivement la France en marche. Nous éviterons ainsi un retour brutal des choses qui ressemblerait fort à une tentative de restauration, de réaction revancharde et qui, finalement, durerait aussi longtemps que la rose : l'espace d'un matin.

Pour un homme qui appartient à ce qu'il faut bien appeler la classe politique, pour un homme qui a fait partie d'un gouvernement et qui s'est toujours efforcé de rester le plus proche possible du terrain, dire ce en quoi il a toujours cru dans les grands moments de notre vie politique est son devoir.

Je conclurai en évoquant trois thèmes auxquels je tiens.

Je suis Européen ; je crois à l'Europe. L'Europe des technologies nouvelles a débuté avec le projet E.S.P.R.I.T. Il faut la faire progresser dans les industries de communication, dans les industries de programmes, dans l'intelligence artificielle, dans les biotechnologies, dans les projets spatiaux. En concurrence amicale avec nos amis américains, il faut développer l'Europe spatiale avec le projet Hermès.

Je soulignerai ici le rôle éminent pris par notre collègue Maurice Faure lors de l'élaboration du traité de Rome, ainsi que sa réflexion actuelle sur les projets d'union politique de l'Europe, plus nécessaire que jamais.

Le second point que je voulais indiquer, c'est que la concurrence amicale avec nos amis américains ne veut pas dire rupture avec eux. Cela ne nous dispense pas, sous une forme à déterminer, d'aller vers une Europe de la défense ; cela ne dispense pas la France de fabriquer la bombe à neutrons.

Le troisième point sur lequel je souhaite insister en terminant, c'est qu'il faut extirper à jamais les démons du racisme.

Comme M. Raymond Barre l'a excellemment écrit dans un article publié dans *Le Figaro*, « la France n'est pas une race, c'est une culture ». Alors, me direz-vous, cette loi va permettre à Le Pen de faire résonner ce thème ravageur au sein du Parlement ! Je réponds qu'il vaut mieux canaliser ce mouvement, qui représente actuellement, qu'on le veuille ou non, un courant de l'opinion, vers l'institution parlementaire pour que le peuple juge ensuite qu'il ne mène à rien, comme jadis d'ailleurs le mouvement Poujade qui s'essouffla de lui-même. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Il faudra d'ailleurs que, dans l'avenir, la France comme les Etats-Unis devienne un pays multiracial où chacun garde son identité mais trouve une intégration réelle dans la communauté nationale.

Pour toutes ces raisons, je ne suivrai pas la plus grande partie de mes amis de l'opposition, dont je reste profondément solidaire, et, avec un certain nombre de mes collègues, je ne voterai pas contre un projet de loi instituant la représentation proportionnelle. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Fosset.

M. André Fosset. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un travers que l'on ne saurait reprocher à la classe politique française, c'est celui de la routine. Depuis 115 ans qu'a été instituée dans notre pays durablement la République, nous en sommes à notre dixième réforme électorale, c'est-à-dire une moyenne d'environ une pour deux à trois législatures.

A l'Assemblée nationale, M. le Premier ministre a évoqué ces différentes variations en se référant aux dates de leur intervention pour justifier celle à laquelle a été déposé le projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Justification un peu sommaire, on en conviendra, que celle qui consiste à invoquer, à l'appui d'un manquement du présent, les errements du passé ! Mais je ne m'attarderai pas sur ce point.

Mon propos est plutôt de distinguer les catégories de ces modifications. J'en vois deux principales.

La première regroupe celles qui ont été introduites à l'occasion des grandes mutations politiques et institutionnelles qu'a connues la France, en 1870, en 1945, en 1958. On pourrait les appeler des « modifications d'instauration ».

La seconde catégorie regroupe des modifications qui, sous couvert de la réalisation d'une meilleure pratique électorale, constituent en vérité le moyen pour une majorité en place d'amortir les dégâts que pourrait lui causer le jugement des citoyens sur son comportement. On peut les appeler des « modifications d'opportunité ».

Il arrive d'ailleurs, comme cela s'est produit par exemple en 1919, que le résultat obtenu soit à l'inverse de celui qui était escompté.

Les projets qui nous sont soumis me paraissent entrer tout à fait dans cette seconde catégorie et il n'est pas exclu, car les paris reposant sur une trop grande naïveté du corps électoral risquent d'être déjoués, qu'ils entraînent, en fin de compte, des conséquences identiques.

Ces projets proposent le retour à la représentation proportionnelle dans le cadre départemental telle qu'elle avait été pratiquée il y a quarante ans et dans les années qui ont suivi.

A leur appui sont invoqués trois arguments : l'équité, la simplicité et l'efficacité.

Je ne saurais nier qu'intellectuellement l'argument d'équité comporte une certaine valeur et je n'éprouve quant à moi aucun complexe à reconnaître qu'il m'a longtemps impressionné. Mais au-delà de cette construction théorique, satisfaisante pour l'esprit, intervient l'application pratique dont les conséquences réelles sont apparues tout au long de la IV^e République.

La fonction de l'Assemblée nationale n'est pas de donner une image fidèle des multiples courants qui traversent le pays. Le peuple de France est adulte sur le plan politique, il comprend les impératifs de tout gouvernement et sait parfaitement qu'on ne peut représenter toutes ses tendances les plus infimes au lieu où s'exerce le pouvoir.

Un scrutin juste n'est pas celui qui confère le plus d'influence à une formation marginale pour peu qu'elle soit nécessaire à la constitution d'une majorité ; un scrutin juste et loyal est celui qui permet à l'électeur de savoir, au moment où il dépose son bulletin dans l'urne, à quelle grande tendance capable de constituer une majorité stable adhèrera le candidat qui sollicite son suffrage.

Cette clarté est un des fondements de la V^e République et consentir à y renoncer c'est mettre en cause le jeu normal de ses institutions. C'est pourquoi nous ne croyons pas à la validité de l'argument d'équité.

Mais vous invoquez aussi l'argument de clarté et de simplicité. Pour moi, une méthode claire et simple, c'est une méthode qui est accessible à la compréhension du plus grand nombre.

Monsieur le ministre, je vous invite, en ce domaine, à procéder à l'expérience à laquelle je me suis moi-même livré ces derniers temps. Demandez à tel ou tel de nos concitoyens ce que signifie la représentation proportionnelle départementale avec seuil de 5 p. 100 et comment se calcule la représentation de chacune des listes en compétition. Vous serez surpris des résultats. J'ai le devoir de vous exprimer l'inquiétude de mes amis sur le risque politique que comporte une telle méconnaissance. Les Français savent ce qu'est le scrutin majoritaire à deux tours ; ils ignorent ce qu'est la représentation proportionnelle départementale à la plus forte moyenne.

M. Guy Allouche. Tout s'apprend en France !

M. André Fosset. Vous serez certainement un bon professeur.

M. Guy Allouche. Mais j'en suis un.

M. André Fosset. Cela ne m'étonne pas.

A cet égard, monsieur le ministre, je vais vous poser une question à laquelle, j'espère, vous pourrez répondre. A quelle heure, au soir des élections législatives, pensez-vous connaître les résultats complets et définitifs de l'élection des députés sur l'ensemble du territoire métropolitain ? Je ne pousserai pas la curiosité jusqu'à vous demander à quelle heure nous connaissons les résultats des départements et territoires d'outre-mer. Je crains que les calculs auxquels devront se livrer vos ordinateurs ne vous contraignent, vous-même et vos collaborateurs, à une nuit blanche et agitée. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Les résultats seront connus à vingt-trois heures.

M. André Fosset. Je note que vous nous promettez qu'à vingt-trois heures seront connus les résultats définitifs des élections législatives sur l'ensemble du territoire métropolitain. Je tiens le pari. Je vous le rappellerai.

M. Guy Allouche. M. le ministre ne vous a rien promis.

M. le président. Monsieur Allouche, vous allez avoir la parole dans quelques instants. Vous m'obligeriez en ne la prenant pas prématurément.

Veuillez poursuivre, monsieur Fosset.

M. André Fosset. Je vous promets que je ne vous interromprai pas, monsieur Allouche.

Affirmer que la représentation proportionnelle est un scrutin équitable et simple, ce n'est pas dire la vérité aux Français.

Vos motivations sont tout autres et elles me paraissent se dégager assez clairement. A l'origine, il y a la rupture de l'union de la gauche, cette fameuse stratégie spinoléenne qui

vous a permis de conquérir le pouvoir. Vous ne pouvez plus compter avec autant de certitude sur les reports de voix entre des différentes formations de votre ex-majorité, qui s'entre-déchirent à pleines dents comme l'attestent les propos tenus avant-hier encore à Ivry par le secrétaire général du parti communiste.

Par ce mode de scrutin, vous espérez pouvoir vous compter les uns les autres et maintenir, de manière artificielle, un rapport de forces avec vos anciens partenaires dont les critiques se font de plus en plus vigoureuses. Il y a d'ailleurs de quoi, lorsque l'on constate, sur la situation de notre pays, les résultats amers de votre politique.

Les Françaises et les Français les éprouvent quotidiennement, et là réside, sans doute, la motivation essentielle de la réforme proposée. La déroute politique, psychologique, économique, financière et sociale de votre gouvernement est complète et elle sera plus apparente encore quand viendront les échéances que l'essentiel de votre action aujourd'hui consiste à reporter au-delà de la date du scrutin. Quels que soient les énormes efforts que vous déployiez pour le masquer, l'échec est aujourd'hui patent et vous le savez.

La loyauté eût commandé qu'au terme de votre mandat vous vous présentiez devant le peuple dans les conditions mêmes où vous aviez recueilli ses suffrages, pour lui rendre compte de votre action et le faire juge de votre bilan.

Car il vous avait donné tous les moyens politiques d'appliquer votre programme. En prononçant, dès son arrivée à l'Élysée, la dissolution de l'Assemblée nationale, le Président de la République a manifesté clairement la conception qu'il avait, à l'époque au moins, du fonctionnement des institutions. Pour pouvoir mettre en œuvre le programme sur lequel il avait été élu, il lui fallait une majorité parlementaire qui soutint ce programme.

Il l'a obtenue ; la responsabilité est donc à la mesure des moyens accordés. Ils étaient complets, elle est totale.

Une pratique loyale de la démocratie implique que, favorable ou non, soit acceptée la sanction. Le changement que vous proposez du mode de scrutin est le moyen que vous comptez appliquer pour tenter d'y échapper, au moins partiellement.

Il vous permettra, sans doute, d'obtenir une représentation qui, expérience faite, vous aurait été refusée si vous aviez conservé le mode de scrutin qui, il y a quatre ans et demi, vous avait procuré le succès. C'est ce que j'appelle le bon accommodement des restes.

Et sous le voile de l'ambiguïté qui résultera de ce mode de scrutin, vous espérez bien, grâce à l'habileté manœuvrière, que nul ne lui conteste, du Président de la République, qui se trouverait ainsi rajeuni de quelques décennies, constituer ce groupe d'utilité marginale qui vous permettrait de continuer à exercer une certaine influence.

Les déclarations des responsables du parti qui vous soutient sont à cet égard parfaitement révélatrices. Il vous suffirait, disent-ils, de 30 p. 100 des suffrages pour continuer à gouverner. Vous pourriez même y parvenir avec un étiage inférieur. Il suffirait qu'aucune majorité ne puisse se constituer sans vous. Quarante ans de vie publique dans la région parisienne m'ont permis de voir fonctionner ce système. Quand les conseils municipaux étaient élus à la représentation proportionnelle sans correctif majoritaire, il suffisait au parti socialiste d'avoir deux ou trois élus dans un conseil municipal pour obtenir le poste de maire et administrer la commune.

M. Guy Allouche. Preuve de notre capacité !

M. André Fosset. Ce regard sur le passé n'a vraisemblablement pas été sans influence sur votre choix d'aujourd'hui. Mais nous sommes en V^e République ! En utilisant ses institutions, vous y avez apporté — tardivement, sans doute, mais pleinement — votre adhésion ; il vous faut en accepter les règles, et le mode de scrutin que vous nous proposez contribuera à les enfreindre.

En affaiblissant le Parlement, en le divisant à l'extrême, vous compromettez la solidité de tout l'édifice. Lorsque M. le Premier ministre affirme, comme il l'a fait à de nombreuses reprises, que la stabilité gouvernementale trouve sa source essentiellement dans l'élection du Président de la République au suffrage universel direct — ce qui constitue une conversion assez inattendue ! — il feint d'ignorer que les institutions de la V^e République reposent, en réalité, sur trois éléments fondamentaux : un président, un gouvernement, une majorité. Ces trois éléments de la République doivent marcher du même pas.

Le Premier ministre a donc tort lorsqu'il affirme que seule l'élection du Président de la République au suffrage universel détermine la nature et l'efficacité des institutions car, pour être démocratique, le régime doit être équilibré et l'opposition a donc raison, qui considère que le mode de scrutin majoritaire

se situe dans la droite ligne de l'esprit des institutions car seul il permet de dégager une majorité simple et claire dont les objectifs sont connus avant l'élection.

Certes, ce mode de scrutin peut avoir des effets amplificateurs trop brutaux, et nous aurions considéré avec intérêt une proposition tendant à les atténuer, du genre de celle qui pouvait s'envisager avec ce que M. le Président Mitterrand appelait « l'instillation » de la proportionnelle et qui rejoignait des suggestions que plusieurs d'entre nous — qui restent fidèles à leurs idées — ont mises en avant.

Mais trop, c'est trop. L'introduction de la proportionnelle départementale, c'est, en vérité, le début d'une réforme institutionnelle. Cette analyse, vous ne pourrez la récuser même si vous la regrettez. Elle ressort, à l'évidence, de vingt-cinq ans de pratique de la V^e République.

Mais cette réforme aura aussi d'autres conséquences. La première, c'est d'augmenter de plus de 15 p. 100 en une seule fois le nombre des députés, ce qui coûtera cher en indemnités, charges annexes, acquisitions et aménagement de locaux. Je doute que les Français, en cette période de disette provoquée par votre politique, goûtent cette surcharge qui leur sera imposée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous élevez le débat !

M. André Fosset. Cet accroissement du nombre a d'autres conséquences qui intéressent directement notre assemblée puisque le collège électoral des sénateurs va, de ce fait, se trouver accru en nombre. Sans doute cela n'est-il qu'un effet secondaire qui ne suffirait pas à entraîner notre désapprobation.

Il en est un autre qui est plus sérieux : c'est celui de la modification qu'entraînera cet accroissement des effectifs de l'Assemblée nationale sur l'équilibre du Congrès dont le rôle constitutionnel est fondamental.

J'ai tendance à considérer que toute loi aboutissant à ce résultat devrait être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées du Parlement ; en effet, s'il en était autrement, l'Assemblée nationale, usant de son droit au dernier mot, pourrait, avec des accroissements successifs de ses effectifs dépasser, au Congrès, la majorité requise des trois cinquièmes.

Je laisse aux constitutionnalistes le soin de se prononcer sur la validité constitutionnelle de cette interprétation qui me paraît conforme à la logique.

Enfin, dernière conséquence de cette réforme, mais non la moins malencontreuse, celle-ci assure l'entrée au Parlement de l'extrême droite. Ainsi, vous prenez le risque et la responsabilité d'introduire au sein des institutions de la V^e République des ferments de division qui portent en eux les germes de l'implosion de notre vie politique. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt proteste.*)

Entendons-nous bien ! Il s'agit pour nous, non pas de nier l'existence d'un courant d'opinion, mais seulement d'éviter d'en renforcer systématiquement les effets. En jouant avec le feu, vous risquez, non seulement de vous brûler les doigts, mais encore d'embraser la maison France tout entière.

Le Premier ministre se targue à tout propos de vouloir « moderniser et rassembler ». Le retour à un système électoral archaïque que vous préconisez conduit à rétrograder et à diviser.

Les motivations profondes de votre projet, comme les conséquences que pourrait entraîner son application sur notre vie politique, nous conduisent donc à le refuser.

Certes, il n'appartient pas aux sénateurs d'entrer dans le détail des modalités de désignation des membres de l'Assemblée nationale et nous n'entrerons pas dans la voie d'une discussion d'articles et d'amendements. Mais le Sénat a le devoir d'exprimer clairement sa crainte à l'égard de toute réforme qui risque de mettre en péril les institutions.

C'est pourquoi, nous associant pleinement dès maintenant aux propositions que formulera notre commission des lois, nous refuserons purement et simplement de délibérer de ces projets. Nous n'avons guère malheureusement d'illusion sur leur sort final, mais nous prenons date et nous veillerons à ce que l'échec électoral auquel vous courez n'entraîne pas le pays dans votre chute. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. René Régnault. C'est du chantage !

M. le président. La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, existe-t-il un mode de scrutin idéal pour notre pays ? Certes non. Chacun a ses avantages et ses inconvénients.

L'Histoire nous l'enseigne, chaque mode de scrutin a son terme marqué.

Si le scrutin majoritaire uninominal à deux tours a eu ses mérites, il a contre lui le temps, et les circonstances qui ont permis son adoption en 1958 ne sont plus de mise aujourd'hui.

Il fallait donc corriger : c'est le sens du projet de loi qui nous est soumis. A ceux qui évoquent le nom du fondateur de la V^e République pour défendre et préserver le mode de scrutin majoritaire, faut-il rappeler que le général de Gaulle disait lui-même — c'est M. Alain Peyrefitte qui rapporte le propos — qu'il fallait modifier le mode de scrutin tous les quinze ans ?

Ce n'est donc pas par oubli, ou par je ne sais quel fait du hasard, que les constituants de 1958 ont écarté l'idée d'inscrire les dispositions relatives au mode de scrutin dans la Constitution : le régime électoral des assemblées parlementaires est fixé par une loi ordinaire, c'est l'article 34 de la Constitution qui le précise.

Alors, pourquoi changer ? Que de propos tenus, ces temps derniers, et encore aujourd'hui dans cette enceinte, sur cette réforme et sur les motivations qui l'ont inspirée et guidée !

Est-il besoin de rappeler l'engagement pris par le parti socialiste en 1971, puis par la gauche unie en 1972, confirmé en 1974 et en 1978, en 1981 par la quarante-septième des 110 propositions du candidat François Mitterrand ?

Au nom de quelle morale, de quelle honnêteté intellectuelle et politique fera-t-on le procès de ceux qui respectent les engagements pris devant le peuple souverain ?

Qui croira que seule la gauche souhaitait la modification du mode de scrutin ?

Je veux, en cet instant, saluer le courage et la leçon de fidélité à ses convictions de M. Pelletier, qui émanaient de son intervention.

Est-il nécessaire de rappeler les nombreuses déclarations et propositions des responsables politiques de l'opposition actuelle ?

Il serait intéressant que quelques-uns de nos collègues, membres de la majorité sénatoriale, viennent à cette tribune nous expliquer le pourquoi de leurs déclarations et propositions antérieures.

Comme je ne veux pas croire à la soudaine amnésie qui aurait atteint bon nombre de nos collègues de l'opposition, je dirai que le malaise qui la traverse les a incités à renier leurs propos d'hier, à formuler des critiques si sévères qu'elles ne sont, en réalité, que paroles en l'air, tant l'absence de conviction est évidente.

Je ne voudrais pas oublier non plus ceux qui poussent des cris d'autant plus forts contre la modification du mode de scrutin qu'ils sont, en leur for intérieur, pleinement satisfaits de constater que le Gouvernement actuel a le mérite et le courage de faire ce que la droite, alors au pouvoir, souhaitait vouloir faire sans l'avoir jamais réalisé. (*Très bien ! Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Je n'aurai pas la cruauté de leur demander de venir déclarer à cette tribune qu'à cette satisfaction s'en ajoute une autre, et non des moindres, à savoir que le projet de loi instaurant la représentation proportionnelle départementale évitera le comportement hégémonique, donc la domination, d'une composante de l'opposition actuelle sur ses alliés.

M. René Régnault. Très bien !

M. Guy Allouche. Ceux qui doutent, je les invite à réfléchir sur les raisons pour lesquelles le R.P.R. est le plus grand pourfendeur de la proportionnelle.

Ainsi, après tant de reniements successifs, vous poserez, mes chers collègues de la majorité sénatoriale, à la fin de la discussion générale, et à la fin seulement, l'adoption de la question préalable qui, comme chacun le sait, correspond à un rejet du texte sans en discuter au fond.

Quel dommage, car ce sont l'équité, la justice et la transparence du mode de scrutin qui sont en cause.

Avec cette question préalable, vous tentez de masquer vos différences, vos divergences, vos rivalités. Qui ne constate déjà, et depuis un moment, les fissures, chaque jour plus profondes et plus nombreuses, de votre prétendue union ?

M. Amédée Bouquerel. Regardez les vôtres !

M. Dominique Pado. Parlez-en à M. Rocard !

M. Guy Allouche. Et, si ce n'est pas le cas, faut-il y voir alors la difficulté que vous éprouvez à combattre un mode de scrutin juste et équitable ?

Système juste et difficile à combattre au point qu'il est déjà dans vos esprits, que vous l'appliquez dans les départements avec la préparation des listes électorales.

Et, s'il fallait une preuve supplémentaire de votre difficulté à combattre ce système juste, qu'en est-il de la bataille de l'opinion que vous vouliez engager contre le Gouvernement en vue de le faire reculer ? Qu'en est-il des manifestations que vous vous apprêtiez à organiser ? Que de déclarations tonitruantes faites à l'annonce du projet de loi adopté en conseil des ministres !

Or, depuis lors, c'est le mutisme le plus complet.

M. Dominique Pado. La manifestation, ce sera le vote !

M. Guy Allouche. Le 10 avril dernier, en signant un protocole d'accord de gouvernement, dont le contenu aurait pu tenir sur une simple feuille d'éphéméride, R.P.R. et U.D.F. proclamaient vouloir rétablir le mode de scrutin majoritaire.

Cette déclaration tient davantage de l'incantation que d'une détermination profonde et sincère ou d'une volonté réelle. Elle ressemble à ces serments que l'on fait parfois avec d'autant plus de force et de solennité que l'on sait qu'ils ne seront jamais tenus.

En effet, êtes-vous sûrs que tous les partis signataires respecteront cet élément de l'accord ?

Si vous appliquez ce programme aussi bien que celui de Provins en 1973, chers collègues de la majorité sénatoriale, la proportionnelle a de belles années devant elle !

Plusieurs sénateurs socialistes. Très bien !

M. Guy Allouche. Outre qu'elle va atténuer la mainmise du chiraquisme sur la droite, la proportionnelle arrangera sans nul doute les affaires de quelques composantes de l'U.D.F., qui pourra avoir des listes tantôt giscardiennes, tantôt barristes, ici des listes d'union favorables à la cohabitation, là des listes hostiles à toute cohabitation, et je passe sur les « filiales » ! (*Sourires sur les travées socialistes.*)

Oui, chers collègues de la majorité sénatoriale, on comprend votre embarras !

M. Dominique Pado. Et le vôtre !

M. Guy Allouche. Monsieur le rapporteur, je vous sais gré d'avoir rappelé au début du second chapitre de votre rapport l'origine du projet. Ce rappel apporte un démenti cinglant à ceux qui n'ont cessé de déclarer que le choix de la proportionnelle départementale était un choix de circonstance. Je tiens à vous en donner acte et à vous en remercier publiquement.

En revanche, lorsque vous écrivez : « La subordination du Parlement aux engagements présidentiels soulève la question délicate de l'autonomie parlementaire et de la validité du principe représentatif sur lequel restent fondées les institutions françaises », qu'il me soit permis de vous faire observer que tous les candidats de gauche aux élections législatives de 1981 avaient pris l'engagement de modifier le mode de scrutin. Il n'y a donc pas subordination du Parlement ; il y a simplement respect des engagements contractés. (*Très bien ! Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Vous avez dit, monsieur le rapporteur, que la réforme électorale était la réforme d'un seul parti. Ce n'est pas gentil pour les autres composantes de la majorité actuelle, car le parti socialiste n'est pas seul : il y a le mouvement des radicaux de gauche...

M. Amédée Bouquerel. Vous vous contentez de peu !

M. Roland du Luart. Ils ne sont guère emballés !

M. René Régnault. On a entendu M. Pelletier tout de même !

M. Jacques Larché, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Allouche ?

M. Guy Allouche. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Larché, rapporteur. J'avais cru comprendre, à l'entendre, que le président actuel du mouvement des radicaux de gauche n'était pas satisfait de cette réforme.

M. Roland du Luart. Vous n'êtes pas le seul à l'avoir entendu !

M. Jacques Larché, rapporteur. Si je me suis trompé, vous voudrez bien me le dire. Quant au parti communiste...

M. Jacques Eberhard. Les radicaux de gauche sont plutôt d'accord avec les communistes.

M. Jacques Larché, rapporteur. Ah bon ! Jusqu'à quel point, nous le verrons.

M. le président. Poursuivez, monsieur Allouche.

M. Guy Allouche. Il y a quelques aspects techniques qui ne conviennent pas au mouvement des radicaux de gauche ni au parti communiste, mais ce n'est pas une raison pour rejeter définitivement le principe de la réforme du mode de scrutin. Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la République de Weimar. Moi, cet épisode, je le connais par l'histoire, car je n'étais pas né.

M. Jacques Larché, rapporteur. Hitler, connais pas !

M. Guy Allouche. Si, je connais Hitler. Mais je suis né en 1939 !

M. le président. Tout le monde vous en félicite, monsieur Allouche. (*Rires.*)

M. Guy Allouche. Merci, monsieur le président.

Cette évocation, aujourd'hui, est fâcheuse, car, ce soir, sous la haute présidence de M. le Président de la République, se tient à Paris une grande manifestation sur les libertés et les droits de l'homme.

M. Dominique Pado. Qu'est-ce que cela a à voir ?

M. Amédée Bouquerel. Cela n'a rien à voir !

M. Guy Allouche. Dans ces conditions, je trouve votre comparaison avec les risques que font courir les gouvernants actuels avec la proportionnelle très fâcheuse.

M. Amédée Bouquerel. Totalement en dehors du sujet !

M. Dominique Pado. Relisez le texte de M. Champeix !

M. Guy Allouche. Je voudrais dire à M. Fosset, que j'ai interrompu tout à l'heure — qu'il veuille bien accepter mes excuses — qu'il a peut-être fait un exposé intéressant, mais qu'il est un très mauvais pédagogue, car il aurait pu employer bien d'autres arguments que ceux qu'il a avancés.

Je répète ce que je disais tout à l'heure depuis ma place : les Français sont aptes à tout apprendre dans la mesure où l'on fait l'effort de leur expliquer.

Il aurait été bienvenu, chers collègues, que la Haute Assemblée participât à cet effort d'explication plutôt que de rejeter le texte comme vous allez le faire à la fin de la discussion.

M. René Régnault. Très bien !

M. Guy Allouche. En écoutant M. Fosset, je songeais au film — excusez l'anglicisme — *Apocalypse now*. A l'entendre, ce serait aujourd'hui l'apocalypse ; bref : depuis quatre ans, dans quel pays vivons-nous !

Enfin, je suggère à M. Fosset de relire le programme commun de gouvernement signé en 1972 : au moment où les partis de gauche contractaient cet engagement, ils disaient et écrivaient qu'une fois arrivés au pouvoir ils modifieraient le mode de scrutin. L'introduction de la proportionnelle n'a donc aucun rapport avec la rupture de l'union de la gauche.

Oui, monsieur le rapporteur, vous avez eu raison de rappeler que cette réforme correspond à un engagement du parti socialiste et de la gauche. Ce mode de scrutin, voyez-vous, procède d'une certaine conception de la démocratie et du mode de représentation du peuple.

La proportionnelle tend vers plus de justice. Qui, de bonne foi, peut le nier ? Elle est la traduction la plus exacte possible des choix politiques faits par les électeurs, qui se détermineront, non plus en fonction des hommes, mais bien en fonction des idées.

Juste et équitable, cette réforme est dans le droit-fil de toutes celles qui ont été proposées depuis mai 1981.

Est-il moral et juste d'être partisans du « 49 p. 100 des voix = 0 » ?

Est-il moral et juste qu'avec une minorité de voix on obtienne une majorité de sièges et, parfois, la majorité absolue pour un seul parti, comme ce fut le cas en 1968 et en 1981 ?

Est-il moral et juste de perpétuer l'inégalité entre citoyens, avec des circonscriptions législatives dont l'importance varie de 1 à 10 ?

Est-il moral et juste, enfin, de faire perdurer un mode de scrutin qui aggrave la crispation de la classe politique et qui accentue la bipolarisation ?

Cette dernière est née de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. L'accepter à ce niveau est une chose ; l'acceptation de sa radicalisation en est une autre.

Le 15 avril 1977, M. Alain Peyrefitte, alors ministre de la justice, déclarait en substance à l'hebdomadaire *Paris-Match* : « Maintenant que l'élection du Président de la République au suffrage universel est admise par tous les Français, on pourrait modifier le mode de scrutin sans mettre en danger les institutions. Cela permettrait de détendre les rapports entre les Français au lieu de maintenir la division des Français en deux blocs antagonistes, face à face et en cascade, je veux dire du haut jusqu'à la base : élections présidentielles, législatives, municipales, cantonales, syndicales, etc. » Et il terminait par cette phrase : « Ce système finit par devenir absurde. »

On ne doit pas tricher avec le suffrage universel ni déformer la volonté exprimée par le vote des électeurs.

Les circonscriptions législatives datant de 1958 en sont l'illustration. Est-il besoin de rappeler la disproportion qui existe entre les circonscriptions de Paris et celles de la région parisienne ?

Que penser aussi du vote des Français de l'étranger qu'on avait inscrits d'office en 1978 dans des circonscriptions jusque-là tenues par la droite et qu'il fallait sauver à tout prix ?

On comprend mieux les cris que l'opposition de droite pousse aujourd'hui. En effet, on supprime un avantage exorbitant et on rétablit cette simple égalité entre citoyens : « 1 homme = 1 voix. »

La quasi-totalité des arguments avancés pour rejeter la proportionnelle ne résistent pas à l'analyse.

Il est dit qu'elle mettrait fin à l'existence du lien étroit et indispensable entre le député et les électeurs.

Où est-il ce lien étroit entre le maire de Paris et ses électeurs de la troisième circonscription d'Ussel, en Corrèze ?

Où est-il le lien étroit et permanent entre le maire d'Amboise et ses électeurs de la Réunion, dont il est le député ?

C'est parce que le Gouvernement a le souci de préserver ce lien étroit entre le député et les électeurs qu'il nous propose un autre projet de loi établissant l'égalité entre tous les députés face à leurs électeurs.

On aurait pu comprendre ce souci si vous aviez pris soin de corriger la disproportion entre circonscriptions.

M. Dominique Pado. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Allouche ?

M. Guy Allouche. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pado, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Dominique Pado. Monsieur Allouche, vous avez tort de citer de tels exemples. Nul n'est sûr de son propre avenir. Je voudrais que vous réfléchissiez un peu à la situation de certains conseillers de Paris socialistes qui se porteront candidats à la députation en province ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U. R. E. I. et du R. P. R.*)

M. Guy Allouche. Nul ne peut prédire son avenir, j'en conviens. Peut-être aurais-je pu être sénateur au titre des Français de l'étranger, car je suis né en Algérie. Les circonstances et l'histoire de notre pays ont fait que je suis sénateur du Nord. Jusqu'à quand ? J'espère jusqu'à la fin de mon mandat. Après, nous verrons !

M. Dominique Pado. Vous voyez, nous sommes d'accord !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il ne faut pas perdre le Nord ! (*Sourires.*)

M. Guy Allouche. On aurait pu comprendre ce souci, disais-je, si vous aviez pris soin de corriger la disproportion entre circonscriptions. Vous ne l'avez point fait. Vous reconnaissez aujourd'hui votre erreur.

Les exemples sont nombreux. Où sont-ils les liens entre une circonscription de 30 000 électeurs et une autre de plus de 200 000 ? Où sont-ils les liens entre un département de 250 000 habitants qui élit trois députés et une circonscription législative qui compte plus de 250 000 habitants ?

La circonscription de M. Couve de Murville compte 27 400 électeurs, celle de M. Chaban-Delmas, 30 000 électeurs, celle de M. Chirac, 49 000 électeurs, celle de M. Barre, 54 000. Il resterait donc encore de la place pour loger près de la moitié de la circonscription de M. Messmer.

Voulez-vous une autre comparaison ? Les circonscriptions des trois leaders rivaux de l'opposition pourraient, en la circonstance, cohabiter dans la circonscription de notre collègue député de Massy, M. Germon, qui compte plus de 200 000 électeurs. Dans cette seule circonscription, on pourrait mettre M. Giscard d'Estaing, M. Barre et M. Chirac !

M. Dominique Pado. C'est une bande dessinée ! (*Sourires.*)

M. Guy Allouche. Si le ministre de l'intérieur avait procédé à un tel redécoupage, vous auriez crié au charcutage, à la tricherie, vous auriez protesté avec véhémence.

Le cadre géographique retenu pour la représentation proportionnelle, celui du département, est le meilleur, car ses limites sont connues et n'appellent aucun découpage.

Au passage, permettez, chers collègues, que je torde le cou à cette idée tardive, lancée par l'opposition, d'un redécoupage opéré par des juges indépendants.

Nous considérons, nous, que tous les juges sont indépendants. Ceux qui ont bâti la V^e République considèrent-ils vraiment que le gouvernement des juges appartient à la conception républicaine de la souveraineté populaire ?

Au juge de dire le droit, pas de le faire ! Au juge d'appliquer la loi, pas de l'écrire !

Comment des juges — même indépendants — pourraient-ils statuer de façon autre qu'arbitraire, surtout lorsqu'il s'agit de découper ces grandes agglomérations urbaines où vit une majorité de Français ?

Sur quelles légitimités géographiques fonderaient-ils leurs décisions ?

L'arbitraire est inhérent au scrutin majoritaire. Seule la proportionnelle l'évite.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Guy Allouche. Admettre un redécoupage des circonscriptions, comme certains le demandent, n'est-ce pas reconnaître, de fait, la nécessité d'augmenter le nombre des députés ?

Je veux maintenant m'attarder un instant sur le rapport que nous a présenté M. Girod. Au projet de loi n° 260 est joint, en vertu de l'article 25 de la Constitution, un projet de loi organique fixant, notamment, le nombre total de sièges pour l'ensemble des départements. Ce dernier projet prévoit, par ailleurs, les modalités de remplacement des sièges devenus vacants, mais je me bornerai à commenter l'augmentation du nombre des députés, pour répondre, notamment, à certaines pseudo-vérités colportées ici ou là.

Il me paraît nécessaire d'augmenter la représentation de l'Assemblée nationale pour des raisons techniques, mais aussi pour des raisons historiques.

Parmi les raisons techniques, relevons l'accroissement de la population, la logique même de la représentation proportionnelle, le choix du système de la répartition des restes à la plus forte moyenne et la nécessité d'assurer une représentation minimale aux départements les moins peuplés.

En 1958, comme M. le ministre l'a rappelé, les circonscriptions avaient été découpées sur la base d'un siège pour 93 000 habitants. Aujourd'hui, dans le projet de loi, on arrive à la moyenne d'un siège pour 97 000 habitants. C'est que, depuis 1958, la France a vu sa population augmenter d'environ 30 p. 100, du fait de l'accroissement démographique : elle compte en effet 56 millions d'habitants au lieu de 43 millions voilà trente ans. Il n'est donc pas anormal d'accroître aussi l'effectif des députés. Au reste, si l'on avait gardé le ratio de 1958, on arriverait à un total de 620 députés. Or, le projet de loi qui nous est soumis prévoit 571 députés.

En second lieu, la logique même de la représentation proportionnelle implique un réajustement du nombre des députés : il faut un minimum de sièges à pourvoir si l'on veut que leur répartition soit aussi juste que possible.

On objectera sans doute que le souci d'obtenir une représentation aussi parfaite que possible de l'ensemble des opinions aurait dû conduire à écarter le seuil de 5 p. 100 : mais celui-ci ne s'appliquera, en réalité, que dans un petit nombre de départements : le Nord, Paris, peut-être les Bouches-du-Rhône. Nous souhaitons éviter un trop grand émiettement de la représentation. Lors des élections européennes à la représentation proportionnelle nationale, il n'y a pas eu émiettement.

Enfin, l'augmentation du nombre des députés permet d'assurer une représentation minimale des départements les moins peuplés. Faute d'un effectif accru, il y aurait eu en moyenne un député pour 115 000 habitants. Outre que quatre départements ont une population inférieure à ce chiffre, une telle proportion aurait conduit à fixer un seuil rendant impossible le respect de la tradition républicaine, qui veut que tout département soit représenté au moins par deux députés.

En outre, le Gouvernement a souhaité ne réduire la représentation d'aucun département, à la seule exception de Paris, qui connaissait, chacun en conviendra, une disproportion vraiment trop importante entre sa population et le nombre de ses élus, même si M. Taittinger a souhaité qu'une exception soit faite pour Paris.

Certains de nos collègues estiment que l'accroissement des effectifs de l'Assemblée nationale romprait l'équilibre entre le Sénat et l'Assemblée nationale au sein du Congrès. C'est oublier un peu vite que, depuis 1958, le Sénat a vu le nombre de ses membres croître régulièrement, sans qu'on s'en émeuve, des lois organiques étant adoptées à plusieurs reprises à cet effet par des majorités différentes, en 1966, en 1976 et en 1983.

Au total, les effectifs sénatoriaux ont ainsi augmenté de près de 18 p. 100, alors qu'en portant à 571 le nombre des députés des départements, vous n'augmenterez leur nombre initial que d'environ 20 p. 100. En réalité, l'Assemblée nationale ne fera que rattraper son retard sur le Sénat.

Au reste, toutes les lois organiques sont soumises à un contrôle préalable du Conseil constitutionnel. Or, celui-ci n'a jamais cru devoir juger inconstitutionnel un projet de loi organique modifiant le nombre des députés ou des sénateurs. Il a, à chaque fois, constaté que le texte, pris dans la forme exigée par l'article 25, premier alinéa, de la Constitution, et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'était contraire à aucune disposition de la Constitution. Jamais il n'a soulevé la question d'un quelconque équilibre de représentation au sein du Congrès, ni évoqué les modifications qu'entraînerait l'augmentation du nombre des députés à l'intérieur du collège chargé d'élire les sénateurs, dont la composition relève de la loi ordinaire.

M. Paul Girod, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Allouche ?

M. Guy Allouche. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Paul Girod, rapporteur. Je voudrais faire remarquer à notre collègue que les lois organiques dont il vient de parler avaient été votées en termes identiques par les deux assemblées. Jamais il n'a été demandé à l'Assemblée nationale de trancher contre la volonté du Sénat en cette matière.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous sommes au Sénat et non pas à l'Assemblée nationale !

M. le président. Monsieur Allouche, veuillez poursuivre, je vous prie.

M. Guy Allouche. En ce qui concerne le collège chargé d'élire les sénateurs, aucune protestation ne s'est élevée lorsque, à trois reprises, est intervenue une sensible modification du nombre des électeurs sénatoriaux. On semble protester ici contre l'élection de quatre-vingt-cinq députés supplémentaires, mais l'élection de quatre-vingt-cinq, quatre-vingt-six ou quatre-vingt-dix députés de plus sur l'ensemble du pays ne modifie pas l'élection d'un sénateur.

En revanche, quand, à deux reprises, en 1982 et en 1985, le nombre des conseillers généraux a été sensiblement augmenté, aucune remarque n'a été faite. En 1983, la nouvelle loi municipale a entraîné l'élection de quelques milliers de conseillers municipaux supplémentaires et, là encore, aucune protestation ne s'est élevée. Donc, l'inconstitutionnalité n'est pas fondée.

Je voudrais faire fi aussi de ce qui a été dit sur l'extrême droite. Je ne veux pas m'attarder longuement sur ce problème ni sur les alliances que les amis des membres de la majorité sénatoriale ont passées, ici ou là, avec l'extrême-droite dans des communes ou dans des régions.

On combat l'extrême-droite non par un mode de scrutin, mais surtout par des idées. Je vous fais une suggestion, chers collègues de la majorité sénatoriale : puisque vous êtes sur le point de signer un accord de gouvernement, pourquoi ne proposez-vous pas une loi qui interdirait en France l'existence de l'extrême-droite ?

M. Paul Malassagne. Nous vous en laissons le soin !

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur Allouche, me permettez-vous de vous interrompre de nouveau ?

M. Guy Allouche. Etant un démocrate, je vous le permets.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Paul Girod, rapporteur. Comme j'ai soulevé cet argument, je me permets de répondre à notre collègue sur deux points.

Le premier concerne le corps électoral sénatorial. Il est exact qu'il a été augmenté plusieurs fois, mais non par des lois organiques. Or, la fameuse disposition vise les lois organiques et a une incidence sur le Sénat. Le Conseil constitutionnel tranchera.

Le second point concerne l'extrême-droite. Je vous prie de m'excuser mais, face à des personnes qui se recommandent d'un certain nombre d'excès en ce qui concerne la conception de la société, d'autres personnes éprouvent une réticence. C'est mon cas, mais je constate qu'il n'en est pas de même pour vous, puisque le dispositif que j'ai été amené à décrire au Sénat leur permet d'entrer plus facilement au Parlement. Il existe, en France, des partisans d'une autre conception parfaitement connue de la société, contre lesquels je n'ai pas entendu dire que vous envisagiez de faire voter une loi les interdisant. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I. et du R. P. R.*)

M. Gérard Delfau. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. le président. Monsieur Allouche, veuillez poursuivre, je vous prie.

M. Guy Allouche. Si vous faites allusion au parti communiste français...

Plusieurs sénateurs sur les travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I. Oh ! non !

M. Guy Allouche. ... je me permets de vous rappeler qu'un homme illustre a gouverné avec cette formation au lendemain de la guerre.

Quant à notre combat contre l'extrême droite, la formation à laquelle j'appartiens, monsieur le rapporteur, ne pactise pas actuellement et ne pactisera jamais avec l'extrême droite. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Ce projet est-il contraire à la Constitution ? Evidemment non !

Il y a parfois un abus de langage, à droite. Ce n'est pas la V^e République, mais la majorité au pouvoir qui, en 1958, a choisi le mode de scrutin majoritaire, et, qui plus est, par ordonnance !

Le mode de scrutin n'est pas fixé par la Constitution ; je l'ai dit, voilà un instant, je ne veux pas insister de nouveau.

Il ne fait même pas l'objet d'une loi organique. Peut-être le regrettez-vous aujourd'hui car, si à l'époque une loi organique avait fixé le mode de scrutin, nous ne serions peut-être pas en train de débattre aujourd'hui.

Si, par hasard, le projet de loi était anticonstitutionnel, le Conseil constitutionnel exercera son contrôle. C'est pourquoi il est extravagant d'entendre proposer un référendum sur cette question du mode de scrutin, alors que le référendum échappe totalement au contrôle du Conseil constitutionnel.

Ce projet met-il en péril le fonctionnement des institutions ? Bien sûr que non, et aussi bien dans leur lettre que dans leur esprit.

Monsieur Larché, j'ai lu vos écrits, comme toujours attentivement.

M. Jacques Larché, rapporteur. Comme c'est gentil !

M. Guy Allouche. Tout récemment, le 28 mai dernier, dans *Le Figaro*, vous avez indiqué qu'il y avait l'évolution coutumière. C'est un langage dont on entend parler depuis peu à propos d'un autre dossier dont nous débattons dans quelques semaines : le droit coutumier. Mais, sous la V^e République, cela est dépourvu de fondement juridique ou historique. Le fonctionnement des institutions n'est nullement lié au mode de scrutin.

Un homme politique qui déclare parfaitement connaître les institutions, je veux parler de M. Chirac, disait en 1974 : « Le scrutin d'arrondissement est-il un élément fondamental des institutions de la V^e République ? » M. Chirac a apporté la réponse suivante pendant la campagne présidentielle le 8 mai 1974 : « Je suis absolument hostile à la modification de la loi électorale, mais pour des raisons qui tiennent à la conception que je me fais de la démocratie et non pas au respect des institutions dont ce n'est pas un élément fondamental. »

Celui qui soutenait alors M. Valéry Giscard d'Estaing ajoutait : « Je ne voudrais pas qu'aujourd'hui ceux-là mêmes qui, à l'époque, avaient contesté le scrutin d'arrondissement se fassent les champions d'une thèse selon laquelle, si l'on touchait à la loi électorale, on mettrait en cause les institutions, car ce n'est pas vrai et ce n'est pas sérieux. »

M. Barre se fait, lui aussi, l'ardent défenseur des institutions. Le 20 avril 1977, à l'émission *Cartes sur table*, au journaliste Alain Duhamel qui lui demandait si, pour lui, le scrutin majoritaire actuel était inévitablement lié à la V^e République, M. Barre répondait : « Je ne crois pas. Quand on regarde comment les choses se sont passées en 1958, on voit que c'est pour des raisons de circonstances que le scrutin d'arrondissement à deux tours a été retenu par le général de Gaulle. »

M. Lucien Neuwirth. A la demande de Guy Mollet !

M. Guy Allouche. « Dans ses mémoires sur la période 1944-1945, vous pouvez lire sa défense d'un scrutin proportionnel sur la base départementale. Je ne crois pas qu'il faille faire du mode de scrutin un élément fondamental du fonctionnement des institutions de la V^e République. »

J'ai entendu une autre affirmation : la représentation proportionnelle empêche la formation d'une majorité et elle est un facteur d'instabilité.

Si, comme vous le prétendez, l'opposition est unie et majoritaire, que craint-elle de la représentation proportionnelle ?

Peut-être n'êtes-vous pas certains d'être majoritaires et comptez-vous sur nous pour qu'il en soit ainsi ?

M. Paul Malassagne. Ce n'est pas la question !

M. Guy Allouche. Ou alors doutez-vous, comme M. Barre, de la solidité de l'accord passé le 10 avril dernier ?

Depuis l'avènement de la V^e République, il y a toujours eu des majorités de coalition.

Qu'en était-il de l'union et de la cohésion de la majorité en 1980, lorsqu'elle refusa de voter le projet de loi de finances de M. Barre ? Pour la première fois, il fallut une session extraordinaire pour que le budget de la nation fût adopté.

Qu'en était-il de la stabilité gouvernementale lorsque M. Chaban-Delmas fut remercié par M. Pompidou, après avoir obtenu la confiance de la majorité de l'Assemblée nationale ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et oui !

M. Guy Allouche. Il est inexact d'associer scrutin majoritaire et esprit majoritaire. Pourquoi y-a-t-il eu douze ministres de l'éducation nationale de 1958 à 1968 ?

Non, ce n'est pas le mode de scrutin qui est facteur de stabilité gouvernementale, c'est l'existence d'un exécutif fort et, surtout, la politique qui est menée.

Pourquoi voudriez-vous qu'une majorité de députés renverse un Gouvernement dont la politique est conforme à leurs souhaits ?

La proportionnelle ne détruit pas l'esprit majoritaire. Ce dernier est exprimé avant tout par les électeurs, car ce sont eux qui décident, qui créent, qui renforcent les courants politiques.

En fin de compte, ce sont les Français qui, par leur vote, feront ou non les majorités, et non pas le mode de scrutin.

Il est un autre élément que nous devons prendre en compte, celui de la décentralisation. Je veux insister sur ce point parce que M. le ministre de l'intérieur est aussi celui de la décentralisation.

Au-delà de textes nombreux et importants de la loi de mars 1982, un esprit nouveau commence à faire son chemin.

La proportionnelle redonnera de son sens à la fonction législative. Compte tenu des pouvoirs nouveaux que la décentralisation confie aux élus locaux, départementaux et régionaux, il faut redéfinir la fonction et le rôle de l'élu national. Les habitants de nos cités ont désormais très près d'eux des élus dotés de pouvoirs plus importants.

Grâce à la décentralisation et avec la signature des contrats de plan Etat-région, c'en est fini du clientélisme d'un autre âge. Avec une France décentralisée, c'en est fini du député proche du pouvoir, qui fait appel à tel ou tel membre du Gouvernement, lequel vient distribuer ici une école, là une crèche, ailleurs un commissariat.

On peut donc dire que la représentation proportionnelle s'inscrit naturellement dans le cadre de la décentralisation.

Les députés de la nation pourront se consacrer davantage à l'action législative, qui retrouvera toute sa noblesse. La démocratie y gagnera.

Quant au retour à la IV^e République et à l'instabilité d'alors, cette analogie ne relève que du contresens ou de l'argument polémique. Ce parallèle nie la force institutionnelle du Président de la République qui est et reste considérable.

M. le président. Monsieur Allouche, je me dois de vous faire observer qu'en vertu de l'article 36, alinéa 2, de notre règlement, votre intervention ne peut excéder quarante-cinq minutes et qu'en conséquence vous ne disposez plus que de trois minutes.

Je tenais à vous en prévenir afin que vous puissiez prendre toute disposition pour conclure.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, je vous remercie de me rappeler le règlement de notre assemblée, mais si les deux projets avaient été discutés séparément, nous aurions pris deux fois la parole et deux fois quarante-cinq minutes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Guy Allouche. Les deux projets ayant été joints à la demande de la majorité sénatoriale, nous devons néanmoins répondre aux deux rapporteurs, puisqu'ils sont deux. Dès lors, acceptez que nous le fassions un peu plus longuement, monsieur le président. Cela dit, je veillerai, pour ma part, à être aussi rapide que possible dans ma conclusion.

M. le président. Monsieur Allouche, vos considérations — j'en suis désolé — n'ont malheureusement aucune valeur, car le règlement est le règlement. La décision de la conférence des présidents, en plein accord avec le Gouvernement, de confondre les deux discussions générales est un fait, mais cela ne change rien au règlement.

La solution, dès lors, eût été que vous vous organisiez autrement, mais, bien entendu, à quelques minutes près, monsieur Allouche, je ne vous retirerai pas la parole. Je vous demande simplement de bien vouloir ne pas fonder d'espairs sur les déclarations que vous venez de faire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il faut respecter le droit des minorités.

M. Guy Allouche. Je vous sais gré de votre future indulgence, monsieur le président.

M. le président. N'y comptez pas trop ! (Rires.)

M. Guy Allouche. S'agissant encore du retour à la IV^e République, il ne faudrait pas que l'on condamne aussi facilement l'Histoire.

C'est vrai qu'il y a eu instabilité gouvernementale de 1946 à 1958. Mais n'oublions pas que pendant cette période un effort considérable a été accompli pour rebâtir le pays après la guerre, que nous vivions le drame colonial, d'abord avec l'Indochine puis avec l'Algérie, et qu'en réalité la IV^e République est davantage morte du drame algérien que de l'instabilité gouvernementale.

Pour ce qui est de l'emprise des partis politiques et de leurs états-majors — d'autres l'ont dit avant moi — la proportionnelle ne changera rien. Cet argument me paraît fallacieux. Auriez-vous la mémoire courte, chers collègues de la majorité sénatoriale ?

Vous dites refuser le régime des partis. Mais vous y êtes déjà ! En effet, le spectacle que vous nous avez offert le 10 avril dernier en est l'illustration parfaite. Sans la couleur de la télévision, on se serait cru revenir avant 1958.

C'est M. Barre qui, au nom du gaullisme, refuse cet accord entre partis politiques et vient donner la leçon à M. Chirac. Il est vrai que M. Chirac s'est tellement éloigné des rives du gaullisme qu'on finit par se demander sur quelles eaux il navigue.

M. Olivier Roux. Ce n'est pas à vous d'en juger !

M. Guy Allouche. Aux sceptiques, aux incrédules de droite, je rappelle que M. Giscard d'Estaing, qui sait parfaitement ce qui se passe dans son camp, indiquait, le 6 mai dernier, que les candidatures se déclarent avant même que le projet de loi que vous combattez soit voté.

Pourquoi, dès lors, ces critiques contre les partis politiques ? Auriez-vous, à ce point, honte de vos formations politiques respectives ?

Et que dire des 30 p. 100 de sénateurs qui sont élus à la proportionnelle ? J'en suis un et je ne me considère pas plus mal élu que ceux qui l'ont été différemment.

Pour ma part, je m'honore d'appartenir à une formation politique dont les membres désignent démocratiquement leurs candidats. Qui peut en dire autant dans cette assemblée ?

Puisque je dois conclure, je dirai simplement que l'argument de l'emprise des partis politiques, venant du R.P.R. et de l'U.D.F., prête à sourire quand on sait déjà ce qui se passe dans un département voisin, celui de l'Oise, où les instances auraient déjà désigné MM. Dassault et Hersant comme têtes de liste. C'est ce que l'on peut appeler un choix totalement désintéressé !

Mes chers collègues, comment doit-on interpréter, dès lors, la question préalable qui nous sera opposée à la fin de la discussion générale ?

Faut-il y voir une marque de sectarisme à l'égard du Gouvernement ? M. Larché déclarait que la majorité sénatoriale rejettera purement et simplement ces deux projets de loi.

Faut-il y voir un respect de la tradition du Sénat ? Comme le déclarait, en octobre 1971, notre collègue M. Dailly, aujourd'hui président de séance..

M. le président. Ne le mettez pas en cause, monsieur Allouche, car il ne peut vous répondre. (Sourires.)

M. Guy Allouche. Je ne vous mettrai pas en cause, monsieur le président. Je me contenterai de citer les propos que vous avez tenus lors du débat concernant l'élection des sénateurs dans les départements et territoires d'outre-mer : « J'ai été chargé d'exprimer ici le souhait que l'Assemblée nationale veuille bien demeurer fidèle à cette règle traditionnelle qui veut que chacune des deux assemblées n'intervienne qu'avec beaucoup de réserve et de prudence dans le mode d'élection de l'autre. »

Faut-il y voir la difficulté que vous éprouvez, mes chers collègues, à combattre un mode de scrutin que vous savez par nature juste et équitable ?

Faut-il y voir la preuve, en réalité peu convaincante, de votre union, le temps d'un vote, alors que bien des choses essentielles — on s'en aperçoit — vous séparent ?

En fait, le dépôt de la question préalable ne signifie-t-il pas, messieurs de la majorité sénatoriale, qu'au fond de vous-mêmes vous êtes d'accord avec ce projet de loi et que ce sont les circonstances présentes qui vous empêchent de le voter ? (Applaudissements sur les travées socialistes.)

M. le président. Mes chers collègues, en cet instant je voudrais remercier M. le ministre d'avoir accepté, malgré des réticences évidentes, qu'après M. Souvet nous entendions M. Lederman, voire un autre orateur, et que nous suspendions ensuite nos travaux pour les reprendre à vingt-deux heures.

La parole est à M. Souvet.

M. Louis Souvet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Péguy — je crois — disait : « Les bonnes références sont celles qu'on ne vérifie pas ». Le système institutionnel de la V^e République et son socle, le mode de scrutin majoritaire, sont de celles-là : on ne les vérifie pas ou, plus exactement, les faits — vingt-cinq années d'expérience politique, je le rappelle — ont attesté de leur valeur. Cela ne se vérifie pas, car c'est indiscutable, c'est présent à l'esprit de tous.

On a dit en 1981, monsieur le ministre, lorsque M. Mitterrand a été élu, puis lorsqu'une majorité de gauche a été désignée par le peuple pour le soutenir dans son action, que nous vivions le triomphe de la Constitution de 1958. On croyait, on faisait croire jusque-là que les institutions étaient « confisquées » par la droite. La preuve du contraire a été administrée et, partant, ce fut moins le triomphe de la Constitution que celui du mode de scrutin qui la sous-tend.

Je n'ai évidemment pas contribué au succès ni d'un président ni d'une majorité socialiste, voilà quatre ans. Mais je me suis dit que la démocratie, c'est-à-dire le rapport entre la volonté du peuple et l'établissement du pouvoir, remportait, grâce aux institutions, un succès éclatant. En effet, notre système institutionnel et électoral a permis aux Français de donner aux dirigeants qu'ils ont voulu non seulement le pouvoir mais la durée du pouvoir sans laquelle l'exercice de responsabilités est un vain mot.

En clair, notre système électoral a épargné aux Français cette sorte d'escroquerie au suffrage universel qui, en 1924, en 1936, avait fait, peu de temps après que le peuple se fut prononcé pour des majorités de gauche, que ces majorités se dénonçaient et que le pouvoir changeait de main.

Comme l'a très bien exprimé l'un de nos politologues réputés, la réforme que vous nous proposez consiste à retirer aux électeurs le choix des gouvernants, à retourner « à un système dans lequel on vote pour Mendès France et on a Guy Mollet, ou bien la guerre d'Algérie alors qu'on a voté pour la paix ». J'ai cité Jérôme Jaffré, qui relatait un débat entre Jean-Pierre Cot et Alain Duhamel dans le journal *Le Monde* du 24 septembre 1984.

Le choix des gouvernants, tout est là ! Votre argumentation principale consiste à dire que la représentation proportionnelle est plus juste, qu'elle reflète fidèlement des courants de pensée. Là se situe, à mon sens, le nœud du problème. Votre réforme est une fausse réponse à une vraie question. La question qui domine ce débat doit être : des élections, pour quoi faire ? L'expression de la volonté du peuple, à quelles fins ?

La réponse à ces interrogations vous effraie peut-être pour 1986. Mais sachez que ce qui intéresse les Français, c'est moins l'avenir du parti socialiste, comme des autres partis d'ailleurs, la carrière de tel ou tel, qu'une politique nouvelle de redressement de la France. La réponse à ces interrogations est évidente.

Dans le monde d'aujourd'hui, où les décisions doivent être rapides, où les choix doivent être clairs autant que techniquement bien élaborés, le suffrage populaire sert à désigner des gouvernants qui, pour une durée déterminée, aient les coudees franches, qui aient le temps de faire leurs preuves. Voilà ce que veut le peuple : que son vote soit respecté, en tant que choix clair et précis sur un programme et sur des hommes.

J'ajoute — mais notre rapporteur l'a dit mieux que je ne saurais le faire — que le peuple est attaché à son système électoral ; il est vrai que les grandes démocraties n'en changent jamais.

C'est ce système qui vous a réussi hier, mais c'est surtout ce qui a fait que la France a pu accomplir, ces vingt dernières années, un bond en avant sur le plan de son économie, de son énergie, de sa sécurité, de son mieux-vivre. Je vous demande donc, monsieur le ministre, si *Ariane* et notre force de dissuasion nucléaire seraient ce qu'elles sont aujourd'hui sans le mode de scrutin majoritaire.

Oh, je sais que la question peut étonner, que le rapport peut ne pas être évident. C'est bien pourtant le mode de scrutin majoritaire qui a contenu les velléités de démantèlement proférées à l'encontre de ces outils de l'affirmation nationale, à chaque renouvellement électoral durant les décennies écoulées. Elles étaient proférées par le parti socialiste, alors dans l'opposition et qui, aujourd'hui au pouvoir, en recueille les dividendes. A n'en pas douter, ces outils auraient été remis en cause pour sacrifier aux exigences de majorités de circonstance qu'aurait produites le suffrage à la représentation proportionnelle.

Ainsi, la véritable justice d'un mode de scrutin tient-elle à son pouvoir de donner au peuple le droit de choisir à la fois les hommes et un programme de gouvernement.

Ce premier sentiment de frustration se doublera d'un second : si le mode de scrutin que nous avons connu jusqu' alors pouvait se résumer en autant de compétitions locales qu'il y avait de circonscriptions, il n'en résultait pas moins que le citoyen désignait « son » député, que celui-ci se faisait son interprète, son médiateur. Cet élément important des rapports entre élus et électeurs disparaît ; le citoyen ne se reconnaît plus dans les personnalités lointaines, plus occupées à courtiser Paris qu'à travailler dans les villes ou les villages où se posent quotidiennement les problèmes de vie en société. Nous retournerons à une caricature de vie politique, à un désenchantement du citoyen qui ne cerne pas encore tous les inconvénients du système proposé.

Par ailleurs — et bien que vous vous en défendiez — la représentation proportionnelle mettra en cause une pièce maîtresse des institutions de la V^e République, à savoir le Président

de la République lui-même. Le droit de dissolution dont il dispose et qui, à trois reprises — en 1962, en 1968 et en 1981 — a servi d'exutoire à la crise politique, perdra de son sens et de sa valeur. Sauf cas extrême de déplacement massif des suffrages d'un parti vers un autre, la réforme que vous proposez videra de sa substance l'article 5 de notre Constitution qui confère au Président de la République la prérogative essentielle d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

J'avais souhaité limiter mon propos au projet de loi modifiant le code électoral. Le projet de loi organique, relatif à l'élection des députés, lui étant joint à la demande du Sénat, je ne ferai qu'un bref commentaire.

Prenant prétexte d'un chiffre totalement arbitraire — 108 000 personnes — on ajoute 86 députés à la représentation nationale. Pourquoi 108 000 et pourquoi pas 105 000 ou 110 000 ? En effet, 108 000 habitants concentrés dans une grande ville donnent-ils aux membres de la représentation nationale plus ou moins de travail que 108 000 habitants répartis sur un territoire peu peuplé, aux conditions de vie frustes et rudes ?

Ce choix, chacun le sent bien, n'est qu'un prétexte. Mais 86 parlementaires supplémentaires vont encore alourdir les frais que supporte la nation, que ce soit au travers des indemnités, des salaires de leurs 172 assistants, des modifications qu'il faudra apporter au Palais Bourbon...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Démissionnez tout de suite !

M. Louis Souvet. ... des immeubles qu'il faudra acquérir pour les loger.

M. le président. Ne vous laissez pas interrompre, monsieur Souvet ! M. Dreyfus-Schmidt n'a aucun droit de le faire !

M. Louis Souvet. C'est un spécialiste, monsieur le président !

La presse s'est fait l'écho du coût de cette mesure. L'expérience démontre qu'hélas la loi ne sera pas mieux faite, et l'observation des réactions de nos concitoyens nous apprend que cette disposition est hautement impopulaire.

En définitive, ce projet de réforme est sans aucun doute bon pour la survie du parti socialiste et de ses dirigeants, mais il ne l'est pas pour la France. Au fond de vous-même, vous en êtes conscient et convaincu.

Le grand homme, qui fut aussi franc-comtois comme chacun sait, dont nous célébrons le centenaire de la mort et auquel le Sénat a rendu un hommage éclatant par l'une de ses voix les plus célèbres, écrivait dans *Le Dédain* : « Vous avez l'inquiétude de l'homme qui craint son désir accompli ».

Je crois exprimer en tout cas, à cette tribune, l'inquiétude de ceux qui ont connu les délices et les poisons d'un système révolu de la République : celui des états-majors de parti. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous savons d'ores et déjà que le vote d'une motion tendant à opposer la question préalable viendra mettre un terme prématuré à la discussion qui s'est engagée. Les sénateurs communistes regrettent profondément qu'une nouvelle fois la droite refuse, sur un sujet de première importance, que le débat aille au fond et qu'elle retire notamment le droit d'amendement à ceux qui auraient pu vouloir l'exercer.

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Charles Lederman. Quels que soient nos désaccords avec le projet de loi issu de l'Assemblée nationale, nous voterons bien entendu contre cette motion. C'est bien mal servir le Parlement que de l'empêcher d'exercer normalement ses prérogatives légitimes sur un texte de cette portée. Telle est notre position de principe : je voulais l'exprimer dès l'abord, me réservant de revenir tout à l'heure sur les termes de cette motion qui, au surplus, sont bien contestables.

Les communistes ont toujours milité pour l'instauration de la représentation proportionnelle.

Le Sénat, lui, s'est déjà distingué à plusieurs reprises par son soutien indéfectible à ce que Gambetta qualifiait, le 19 mai 1881, de « scrutin de corruption » et de « sorte de miroir brisé ». A l'époque, la Chambre suivit le grand homme d'Etat républicain en votant l'instauration de la représentation proportionnelle pour les élections législatives ; le Sénat, lui, refusa — déjà — d'en discuter. Le peuple, consulté, suivit cependant les Républicains et désavoua formellement ceux qui, à l'époque comme aujourd'hui, étaient les partisans d'un ordre révolu.

Je me contenterai — mais tout cela n'est pas de l'histoire si ancienne — d'évoquer encore Briand stigmatisant, en 1909, les « mares stagnantes » du scrutin d'arrondissement. Mais une nou-

velle fois, la représentation proportionnelle trouva dans le Sénat un adversaire farouche qui devait malheureusement triompher cette fois-là. Comme on le sait, la fin de la III^e République n'en fut pas marquée, pour autant, par une plus grande stabilité gouvernementale.

Le Sénat, où l'on trouva, au cours des années, des porte-parole zélés des politiques réactionnaires, a donc — on ne s'en étonnera pas — servi de dernier rempart, en bien des occasions, à cette injustice qu'est le scrutin majoritaire.

Les hommes de droite d'aujourd'hui se proclament les défenseurs des libertés. Cependant, quand ils disent liberté d'entreprendre, il faut entendre : liberté des patrons ; quand ils disent : liberté de la presse, il faut entendre : liberté pour les magnats de l'information ; quand ils disent : liberté de l'enseignement, il faut entendre : liberté de porter atteinte au service public ; quand ils disent : liberté d'embaucher, il faut entendre le droit de licencier à volonté et sans contrôle.

Quand, aujourd'hui, les mêmes nous rebattent les oreilles de la liberté du choix des électeurs, il faut comprendre : liberté pour la bourgeoisie d'empêcher une expression équitable et pluraliste.

Car, entendons-nous bien, le scrutin majoritaire tel qu'il a été institué en 1958 est, à de nombreux égards, une véritable injustice.

M. Lucien Neuwirth. Vous le regretterez !

M. Charles Lederman. En premier lieu, un charcutage inqualifiable a été opéré qui, au mépris de toute réalité humaine, sociale ou géographique, n'avait pour but que d'assurer l'hégémonie d'une fraction à l'Assemblée nationale. Afin d'éparpiller les voix populaires entre plusieurs circonscriptions, on n'a pas hésité à découper des villes en deux, trois ou quatre « sous-partitions » et à rattacher chaque partie à une zone rurale.

En second lieu, selon qu'elles élisent un député de droite ou un député de gauche — et tout particulièrement communiste — les circonscriptions sont de tailles fort diverses. Il faut, à cet égard, rappeler certains chiffres qui resteront comme les symboles d'un scandale ayant duré vingt-sept ans. Comme je suis moins discret que M. le ministre de l'intérieur, je citerai quelques noms.

Mon ami M. René Rieubon, député des Bouches-du-Rhône, représente 189 468 électeurs, soit 25 465 de plus que les électeurs non pas d'un seul autre député, mais de quatre anciens Premiers ministres réunis : j'ai nommé MM. Couve de Murville, Chirac, Barre et Chaban-Delmas.

Mme Hélène Luc. Ce n'est pas mal !

M. Charles Lederman. Il y a là un double scandale : le premier, c'est qu'un parti politique — le parti communiste français — n'a qu'un représentant là où la droite en a quatre ; le second, c'est le mépris pour des électeurs dont le seul tort est, aux yeux de la droite, de « mal voter ».

Où est la justice, où est la démocratie quand la voix de l'un vaut mieux que la voix de l'autre ? Sur quel fondement du droit s'appuie-t-on pour exiger qu'il faille huit fois plus de voix pour envoyer siéger à l'Assemblée nationale le maire de Port-de-Bouc — je veux dire René Rieubon — que celui de Bordeaux, à savoir Chaban-Delmas ?

De plus, on ne peut s'abriter derrière les seules évolutions démographiques qui sont survenues depuis 1958, évolutions qui, au demeurant, auraient pu être compensées. En 1967 déjà, les 31 députés de Paris représentaient 1 500 000 inscrits, alors que les 30 députés de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine en représentaient 2 000 000 : un député de moins pour 500 000 électeurs de plus.

Aujourd'hui, nous en sommes, pour la même répartition en sièges, à 1 200 000 électeurs à Paris et 2 300 000 dans les trois départements cités. On pourra retenir, en outre, qu'en 1967 toujours les 333 000 inscrits de l'Essonne votaient pour 4 députés et que les 430 000 des Yvelines en désignaient 8, autant que les 590 000 du Val-de-Marne ! Que les prétendus partisans de l'égalité s'expliquent, s'ils le peuvent, sur de tels découpages !

Un autre aspect de l'injustice engendrée par le scrutin majoritaire réside dans le fait qu'une grande partie des suffrages est irrémédiablement perdue. Combien de circonscriptions où l'élu ne dispose que d'une marge de 1 p. 100 ou 2 p. 100 et où ce sont donc 48 p. 100 ou 49 p. 100 des électeurs qui sont totalement privés de représentation ? Beaucoup de Français disposent ainsi du droit de vote, mais non pas de celui d'élire un député.

Enfin — ceci est lié à cela — le scrutin majoritaire est l'un des principaux facteurs de la bipolarisation qui dénature, défigure, mutilé notre vie politique depuis près de trente ans.

M. Lucien Neuwirth. Il vous a menés au Gouvernement pendant trois ans !

M. Charles Lederman. Certains seront tentés, bien évidemment, de voter dès le premier tour pour l'un des deux candidats qui paraissent avoir le plus de chance d'être présents au second tour. L'on dit souvent que le premier tour sert à éliminer et le second à choisir...

M. Paul Girod, rapporteur. C'est le contraire !

M. Charles Lederman. ... mais peut-on vraiment choisir quand la plupart des candidats ont été éliminés ?

Quel appauvrissement de la vie politique nationale si, dans l'avenir, les multiples courants d'idées qui en font la qualité devaient être réduits à deux grandes tendances d'accord sur l'essentiel ! Paris n'est pas Washington : il faut faire en sorte qu'il ne le devienne pas !

Alors, nous dira-t-on, ce scrutin majoritaire a certes des défauts, mais il possède au moins une qualité : il permet de dégager des majorités. Je le dis tout net : cet argument est inacceptable. Il l'est pour deux raisons.

Tout d'abord, il est clair qu'avec ce genre d'argument on peut tout justifier. Pourquoi pas, par exemple, le suffrage censitaire en prétendant que les riches sont les plus intéressés par la conduite des affaires publiques ? Nul ne peut édicter de règles d'un rang plus élevé que le droit inaliénable de chaque électeur à désigner le candidat de son choix. C'est pour nous, en premier lieu, une question de principe.

En second lieu, un rapide examen du passé de notre pays et de la réalité actuelle dans des Etats voisins permet de s'interroger sur la valeur du « couple » — pour reprendre une expression du président de la commission des lois — scrutin majoritaire-stabilité gouvernementale. La France de la III^e République, en particulier dans sa dernière période, a connu un très grand nombre de ministères en peu d'années.

Pourtant, sous cette République, et notamment sans discontinuer de 1928 à 1940, c'est le plus souvent le scrutin majoritaire qui a prévalu.

La technique électorale, si elle peut avoir une influence, n'a jamais été l'élément principal fondant la durée ou le caractère éphémère des gouvernements.

Puisque nous sommes dans l'histoire de la III^e République, rappelons que trois fois de suite — pour l'anecdote, les trois fois à mi-législature — en 1926, 1934 et 1938, une force politique — les radicaux — ont opéré un retournement d'alliance à la Chambre des députés. Elus avec la gauche, les députés radicaux décidaient par la suite de mêler leur suffrage à ceux de la droite. On notera incidemment qu'en 1924, l'année du fameux « cartel des gauches », les élections eurent lieu à la proportionnelle, alors qu'en 1932 et 1936, il s'agissait du scrutin majoritaire.

C'est donc plutôt la conception « élastique » de leurs engagements — celle de certaines forces politiques — qui est cause d'instabilité bien plus que tel ou tel mode de scrutin.

J'ajouterai que si certains partis avaient tenu leurs promesses — celles qu'ils avaient faites avant les élections du Front populaire ou avant les élections de 1956 — le soutien populaire ne leur aurait pas manqué et que l'on aurait alors connu une stabilité gouvernementale certaine.

M. Lucien Neuwirth. Des noms ! Des noms !

M. Charles Lederman. Le texte de la motion déposée par la droite sénatoriale affirme que la Constitution actuelle serait incompatible avec la représentation proportionnelle.

C'est une allégation tout à fait gratuite. Si l'instabilité devait renaître — ce que nous ne souhaitons pas — elle aurait pour cause essentielle des modifications dans l'attitude des partis liés au Gouvernement et non pas l'existence du scrutin à la proportionnelle.

Ce qui se passe dans les Etats voisins nous montre d'ailleurs que proportionnelle n'est nullement synonyme d'instabilité.

La République fédérale d'Allemagne, par exemple, connaît une grande stabilité : trois Chanceliers depuis 1969, alors que depuis cette date trois Présidents et six Premiers ministres ont régné sur la France. On voit que les choses sont au moins comparables. Pourtant le Bundestag est élu à la proportionnelle.

Non, les arguments à prétention théorique de la droite ne tiennent pas ! Ce qui lui plaît dans le scrutin majoritaire à la mode 1958, c'est qu'un député de droite est quelquefois élu par huit fois moins d'électeurs qu'un député communiste. Sur ce chapitre, je citerai encore un chiffre. Aux élections de 1958, le parti communiste français réunit 19,2 p. 100 des voix : il n'eut que dix députés.

M. Lucien Neuwirth. Et en 1981 ?

M. Charles Lederman. Cette démocratie-là n'est pas la nôtre. J'en viens maintenant à nos propositions.

Celles-ci visent à mettre en place un système de proportionnelle intégrale.

Pour nous, seul ce mode de scrutin assure pleinement tant l'égalité des suffrages, la confrontation loyale des programmes politiques que la représentativité équitable des élus. La représentation proportionnelle est une garantie du respect des droits des minorités et de la vie démocratique de la nation. Elle permet, à l'inverse du scrutin majoritaire, de dégager une majorité représentant vraiment la volonté populaire. C'est pourquoi, à tous les échelons, elle doit être la règle en matière de mode de scrutin.

Il est clair que s'opposent ici deux conceptions de la démocratie. Alors que pour ceux qui sont majoritaires dans notre assemblée, le suffrage doit être en quelque sorte dirigé, nous privilégions, pour notre part, l'expression de la volonté populaire dans toute sa diversité.

Vous nous dites, messieurs de la droite, que les majorités se formeront au gré des alliances et des retournements d'alliances entre les états-majors des partis. Cela — je l'ai déjà montré pour le passé — n'a rien à voir avec le mode de scrutin ; c'est la mobilisation des travailleurs qui doit l'empêcher. Faute de cette mobilisation, les « magouillages » et les « grenouillages » continueront quel que soit le mode de scrutin.

J'ai dit que nous militons en faveur de la proportionnelle intégrale. Qu'est-ce que cela signifie exactement ?

Repoussant l'idée de listes nationales telle qu'elles sont utilisées pour les élections au Parlement européen, car — c'est vrai — les Français aiment élire leurs députés sur une base territoriale précise, nous pensons que la proportionnelle au plus fort reste avec redistribution à l'échelon national est le système le plus équitable et le plus honnête.

Contrairement à la caricature qui a été parfois faite de cette proposition, elle est simple. Chaque député est alors issu d'un département précis. L'avantage par rapport au projet qui nous est proposé est, bien sûr, qu'aucune voix n'est alors perdue.

On nous répond qu'il serait anormal que la voix d'un électeur d'un département X serve à élire un député d'un département Y. Entendons-nous bien ! Il n'existe pas de système parfait.

Nous pensons au surplus que si, par exemple, un électeur communiste du Haut-Rhin n'a pas la satisfaction de faire élire un candidat communiste dans son département, il vaut mieux que son suffrage serve à renforcer la représentation de la liste qui porte ses espoirs dans un autre département plutôt que d'être perdue.

La démocratie en sortirait renforcée, on serait on ne peut plus près de la volonté réelle du corps électoral.

Nous estimons également que le seuil de 5 p. 100 devrait être supprimé. Ceux qui en sont partisans estiment que ce seuil permettra d'éviter l'éparpillement de la représentation nationale. Il y a là de nouveau une conception tout à fait antidémocratique du suffrage universel.

Au nom de quels intérêts supérieurs une sensibilité représentant, par exemple, 1 p. 100 de la population n'aurait pas, à l'Assemblée nationale, le nombre de députés auquel elle pourrait avoir droit en raison du nombre de voix par elle recueillie ?

Les effets conjugués de la plus forte moyenne et du seuil de 5 p. 100 le lui interdiront. C'est tout de même une démocratie bien curieuse qui n'assure une représentation qu'aux Français se reconnaissant dans une des quatre ou cinq plus grandes formations du pays.

Là encore, on nous brandit, disons-le, le spectre de la IV^e République et de l'instabilité gouvernementale. Cependant, nous ne pensons pas qu'indépendance et multiplicité des formations qui sont représentées à l'Assemblée nationale signifient désordre et décadence.

Nous estimons qu'un contrat passé en début de législature entre le Premier ministre et une majorité de députés sur un programme dont l'application ferait l'objet de la vigilance active des électeurs serait la meilleure garantie de stabilité.

Un Premier ministre trahissant ses engagements serait renversé. Une formation, quittant inconsidérément la majorité, provoquerait là aussi des élections anticipées, la dissolution, dans un cas comme dans l'autre, étant inévitable.

Le véritable garant du contrat de législature serait le peuple, qui ne manquerait pas de sanctionner celui qu'il estimerait l'avoir trahi.

Par ailleurs, nous considérons que ce seuil de 5 p. 100, conjugué au cautionnement, qui n'est pas remboursable aux formations n'atteignant pas le seuil, risque d'avoir un effet dissuasif vis-à-vis des petits partis, un effet préjudiciable au vrai pluralisme.

C'est pourquoi nous aurions demandé, outre la suppression du seuil, le remboursement du cautionnement dans tous les cas.

Je veux exprimer à nouveau le regret que la présentation par la droite d'une motion tendant à opposer la question préalable nous interdise de proposer des amendements qui auraient — à notre avis — amélioré le projet de loi présenté. C'est ce que le

groupe communiste a fait à l'Assemblée nationale. C'est ce que le groupe communiste du Sénat — à cause de la droite — ne pourra pas faire.

Il me paraît également important de réfuter un argument que la droite avance parfois. Contrairement à d'autres, nous voulons tout faire pour tenter d'éviter que ne siègent à l'Assemblée nationale des députés portant la bannière de l'extrême droite raciste et xénophobe.

J'ai personnellement assez souffert, ainsi que nombre de mes camarades, d'un régime qui est cher à ces hommes, pour que me soit insupportable l'idée de voir des nostalgiques de ce régime sur les bancs du Palais-Bourbon.

Toutefois, ce n'est pas, selon nous, par d'artificiels barrages électoraux que l'on diminuera le risque de montée de l'extrême droite dans ce pays. Il serait illusoire, voire dangereux, de vouloir nier purement et simplement l'existence d'une idéologie, aussi détestable soit-elle.

J'ajoute que la droite, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, est totalement disqualifiée pour brandir ce genre d'argument, elle qui a banalisé le Front national et favorisé, en fait, la résurgence de son intolérable idéologie et la présence, dans certaines assemblées déjà, de ceux qui la prônent.

Revenant au projet de loi, ai-je besoin d'ajouter après ce que j'ai déjà dit que, tel qu'il est issu des débats de l'Assemblée nationale, il ne nous satisfait pas. Si nous apprécions la simplicité du mécanisme proposé, si nous ne pouvons qu'être sensibles au retour à une certaine forme de proportionnelle, nos réserves, vous l'avez noté, restent importantes.

Le calcul à la plus forte moyenne favorise les grandes formations. Même de manière atténuée, il continuera à inciter à la bipolarisation de la vie politique. Le « vote utile » subsistera quand la liste pour laquelle on aurait souhaité, au fond, voter sera réputée avoir peu de chance de compter un élu.

Le seuil de 5 p. 100, je l'ai dit, n'emporte pas notre approbation. Pour toutes ces raisons, les communistes se sont abstenus à l'Assemblée nationale.

Le Sénat ne connaîtra pas nos amendements dans leur détail et nous ne pourrions pas, du fait de la droite, nous prononcer au fond. Mais restant fidèles à ce qui, depuis toujours, a constitué notre position, nous voterons contre la question préalable présentée et soutenue par toutes les composantes de la droite de cette assemblée. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, pourriez-vous suspendre dès maintenant la séance, comme nous en étions convenus ?

M. le président. Monsieur le ministre, nous étions convenus de reprendre la séance à vingt-deux heures, après la suspension du dîner. Comme il est dix-neuf heures quarante-cinq, nous pouvons entendre un dernier orateur puisque je dois observer un écart de deux heures entre la suspension et la reprise de la séance.

Nous pouvons donc, dans le respect de nos conventions, entendre M. du Luart, qui s'est annoncé pour quinze minutes.

La session du conseil général de la Sarthe a été reportée à demain matin en raison de la mission au Japon de notre collègue. Il importe donc que M. du Luart s'y rende puisque cette session a été remise à sa demande.

En outre, M. du Luart ayant du mal à « absorber » — c'est bien compréhensible — les décalages horaires corrélatifs à ce long voyage, je crains qu'il ne s'endorme au volant. Il n'a plus de chauffeur à sa disposition, sauf s'il quitte Paris dans une demi-heure. Voilà pourquoi je propose de l'entendre, soucieux de lui éviter tout risque d'accident.

Auriez-vous la gentillesse, monsieur le ministre, d'entendre l'intervention de M. du Luart ? Sinon la séance serait reprise à vingt et une heures quarante-cinq et non pas à vingt-deux heures, heure sur laquelle vous m'aviez pourtant donné votre accord.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vingt et une heures quarante-cinq !

M. le président. Dans ces conditions, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion générale commune des deux projets de loi relatifs à l'élection des députés.

J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion de commissions mixtes paritaires en vue de proposer un texte sur les projets de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à ces commissions mixtes paritaires pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble de ces projets de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

Avant de donner la parole à M. du Luart dans la suite de la discussion générale, et compte tenu des propos que nous avons échangés au moment où nous avons suspendu nos travaux, je tiens à remercier M. le ministre de l'intérieur d'avoir mis un véhicule à la disposition de notre collègue, ce qui lui permettra d'éviter les risques d'accident que j'évoquais précédemment.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'élection des députés qu'il nous est aujourd'hui proposé d'étudier m'a surpris ; non par son apparition à quelques mois des échéances législatives, mais plutôt par les arguments qui sont invoqués, tant en sa faveur que contre le scrutin majoritaire.

Je présenterai d'abord une réflexion de fond : la réforme du mode de scrutin que vous nous proposez est à l'initiative et pour le seul profit d'un parti, le parti socialiste.

Depuis 1875, toutes les lois électorales, même celle de 1958, qui a été prise par voie d'ordonnance, ont obtenu l'accord de plusieurs formations. C'est donc une nouveauté que de voir un seul parti confondre son intérêt particulier avec celui de la République et imposer un mode de scrutin non seulement à l'opposition, mais aussi à ceux avec lesquels il avait conquis le pouvoir en 1981 !

Les Français, dans leur majorité — pas la vôtre — ont parfaitement compris que, si le mode de scrutin proportionnel a été choisi, c'est qu'après la simulation en grandeur réelle des élections cantonales les ordinateurs de votre administration, monsieur le ministre, ont montré que le scrutin le moins défavorable pour le parti socialiste serait la proportionnelle départementale à la plus forte moyenne. Nous sommes donc loin de l'instillation annoncée par le Président de la République !

Reprenant les termes de l'intervention de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation lors du débat à l'Assemblée nationale le 24 avril dernier, je vais essayer de comprendre comment avait pu exister en France pendant vingt-sept ans un scrutin majoritaire à deux tours si profondément inégal et injuste, alors qu'il existait par ailleurs un mode de scrutin « fidèle, équitable, efficace et stable ».

Vous avez déclaré, monsieur le ministre, s'agissant du scrutin majoritaire, que sa principale caractéristique était la sous-représentation de minorités substantielles du corps électoral.

Le scrutin proportionnel apparaît être, à l'évidence, l'instrument d'une sous-représentation des courants majoritaires dégagés par l'opinion.

Si nous avons connu durant la plus grande partie de la V^e République ce que les juristes appellent le « fait majoritaire », qui a su garantir la stabilité de nos institutions, ce fut essentiellement grâce à notre mode de scrutin.

Comment pouvons-nous espérer, avec un scrutin proportionnel et un seuil de 5 p. 100, connaître cette même stabilité ? Ce seront les minorités qui régleront le jeu des institutions en s'associant tantôt à un courant politique, tantôt à un autre.

Dois-je vous rappeler que l'article 3 de la Constitution dispose que la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce, notamment, par ses représentants ? Cela ne signifie pas, me semble-t-il, que 10 p. 100 du corps électoral puisse faire et défaire les majorités à l'Assemblée nationale et, partant, les gouvernements. D'une alternance démocratique, nous passerions à un état d'alternance anarchique.

Vous imputez par ailleurs au scrutin majoritaire une seconde critique : le clientélisme. C'est prendre bien peu en considération l'électeur et sa capacité à se déterminer !

Est-il donc préférable, à vos yeux, que ce dernier ait à choisir entre plusieurs listes de candidats sans qu'il puisse, à travers son vote, exprimer sa satisfaction ou sa désapprobation vis-à-vis de son élu puisque celui-ci n'existera plus ? Où est donc la liberté de choix et le lien direct qui existe entre l'électeur et le député, dont vous avez vous-même reconnu les avantages ?

Pour reprendre vos propres termes, je dois avouer que je préfère le « clientélisme » du scrutin majoritaire, qui permet à l'électeur responsable de choisir le candidat de sa circonscription, au « clientélisme des partis », qui verra tout candidat à la députation rechercher son investiture auprès de son comité directeur, secrétariat général ou autre, en tout cas pas dans son électorat.

Enfin, vous reprochez au scrutin majoritaire ses inégalités dans la représentation. Je vous concède que le découpage actuel des circonscriptions contient certaines injustices qui auraient pu et dû être rectifiées, en tenant compte des mouvements de population liés à l'urbanisation accélérée de ces trente dernières années. Mais y remédieriez-vous par le scrutin proportionnel ? Nous aurons, dites-vous, un député pour 108 000 habitants. Fort bien ! Mais la France serait-elle donc désormais peuplée de 61,5 millions d'habitants ?

Je vous épargnerai les exemples particuliers — Haut-Rhin, Seine-Maritime entre autres — qui démontrent aisément l'illusion de vos chiffres.

Vos arguments invoqués contre le scrutin majoritaire me semblent bien spécieux et paraissent militer plutôt contre le scrutin proportionnel, un scrutin que vous jugez juste et plus précisément efficace, stable et simple.

Mais une efficacité pour quoi ?

Non pas pour assurer et garantir un travail législatif serein et conforter une majorité gouvernementale, mais plutôt pour permettre les compromis, les accords de couloirs ; c'est une situation qu'a résumée parfaitement Valéry Giscard d'Estaing en dénonçant « le scrutin des petits enjeux ».

Vous auriez pu, pourtant, vous élever au-delà de vos intérêts partisans et vous attacher à pallier une carence réelle de la représentation politique dans notre pays. Je veux parler ici de la sous-représentativité de certaines catégories socio-professionnelles dans ce qu'il est convenu d'appeler la « classe politique ». Il est de fait que les fonctionnaires, en particulier les professeurs, bénéficient de privilèges particuliers qui leur permettent d'envisager plus aisément de se présenter à une élection que les chefs d'entreprise, cadres supérieurs, agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales, salariés ou ouvriers. Je ne cherche pas à condamner quiconque ; je regrette les absents. Rappelez-vous cette phrase meurtrière : « Sortez les sortants. » Elle dénonçait déjà le non-renouvellement de la classe politique. Le scrutin proportionnel non seulement ne permettra pas ce renouvellement, mais rendra encore plus difficile l'élection de ces socio-professionnels pour qui l'égalité des chances, en l'occurrence, semble être une bien vaine expression.

C'est en ce domaine que vous auriez pu concourir à une plus grande justice qui aurait favorisé une démocratisation réelle de la vie publique. L'enjeu était là, mais vous n'y avez guère prêté attention.

La stabilité que vous garantissez par ce régime électoral apparaît tout autant utopique. Je n'invoquerai pas la IV^e République, pas plus que vous ne pouvez faire référence à la III^e : les institutions n'étaient pas les mêmes.

La Constitution de la V^e République est ainsi faite que l'on ne peut pas attribuer à un seul élément la stabilité que nous connaissons. Plus exactement, c'est la conjugaison d'un exécutif fort, aux moyens d'action réels, avec une majorité parlementaire nette, qui a permis de connaître un quart de siècle de vie politique sans une succession intempestive et dommageable de gouvernements.

La proportionnelle détruira un de ces deux éléments, entraînant par là même la disparition de la principale caractéristique et vertu de nos institutions : la stabilité.

L'esprit de la V^e République a été de garantir aux pouvoirs publics les moyens de gouverner. La pratique institutionnelle en a permis l'application pour un juste équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, grâce à une notion essentielle : la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. A l'inverse du scrutin majoritaire, qui permet de dégager une majorité réelle et qui a toujours été conforme aux vœux des Français, la proportionnelle, en désresponsabilisant les députés, assurés d'être en majorité réélus, brisera cet équilibre tout en ne garantissant pas la formation d'un gouvernement fort et stable.

De fait, ces procédures mises en place pour harmoniser la conduite de la politique gouvernementale et le travail législatif deviendront nulles et non avenues pour laisser place à une instabilité chronique et perpétuelle. Le droit de dissolution devenant inefficace et les mêmes hommes produisant les mêmes effets, chaque conflit ne disparaîtra que pour mieux laisser place à un autre.

Enfin, ce régime électoral est simple : chaque département a droit à un nombre de sièges proportionnel à sa population ; chaque liste a droit à un nombre de sièges proportionnel aux voix qui se sont portées sur elle.

Cela semble effectivement simple, même si voter pour un candidat unique m'apparaît, permettez-moi l'expression, encore plus simple.

Cependant, je dois avouer que je suis resté très perplexe devant vos explications sur le choix de la plus forte moyenne. Je vous cite : « Le principe de ce mode de calcul est de faire en sorte, autant que possible, que chaque député, non seulement dans chaque département, mais par un effet statistique et mathématique évident, représente un nombre équivalent de suffrages exprimés... tandis que «... le scrutin du plus fort reste, qui vise à créer une inégalité favorable à ceux que le scrutin a défavorisés, tend à corriger le scrutin ».

L'effet statistique et mathématique est une notion dont l'évidence m'échappe, tandis que la création d'une inégalité favorable pour les défavorisés me semble relever d'une logique bien complexe.

A cet égard, la simplicité du régime électoral que vous nous proposez me semble peu évidente et je ne sais si les Français seront sensibles à ces arguments.

J'en viens maintenant au projet de loi organique, qui traite essentiellement de deux sujets : l'augmentation du nombre des députés et le mode de remplacement de ceux dont le siège deviendrait vacant.

S'agissant de l'augmentation du nombre des députés, trois points me paraissent devoir être soulignés.

Le premier d'entre eux réside dans une question toute simple : pourquoi ?

Si le constituant a prévu une procédure d'adoption différente pour le régime électoral des assemblées et pour leur nombre de représentants, c'est que ces deux points relèvent d'une logique propre. Si ce texte est le complément du projet de loi ordinaire, relatif à l'élection des députés, il n'en est pas le corollaire indispensable.

M. Paul Girod, rapporteur. Très bien !

M. Roland du Luart. Je ne peux pas et ne veux pas croire que l'on établisse un lien entre la qualité du travail législatif de l'Assemblée nationale et une telle augmentation de ses membres.

Cette augmentation serait en réalité justifiée par le fondement même de la proportionnelle : assurer une meilleure représentativité de l'électorat français. Nous avons vu combien cela était inexact et que, dans de nombreux départements, certains élus représenteront un nombre d'habitants bien inférieur au seuil fixé de 108 000 habitants. Si je m'en tiens d'ailleurs à ce chiffre, ce sont 509 députés que nous devrions avoir et non 571. Seulement, vous avez voulu conserver cette ancienne règle, par ailleurs contradictoire avec la logique de la proportionnelle, qui consiste à avoir au moins deux députés par département. Je n'ose penser aux raisons qui vous ont motivés, mais je crains d'y voir une conséquence des diverses élections qui se sont succédées depuis 1981 et que vous avez perdues.

Un second point me semble devoir être abordé. Ce nouveau régime électoral donne tous les atouts aux mains des partis. On le condamne à méconnaître toute considération locale, et le ferai pas. Mais qu'en pensera l'électeur ? Il est oublié. On le condamne à méconnaître toute considération locale et pour toute récompense il devra financer l'augmentation du nombre de députés en tant que contribuable. Ce point ne peut être passé sous silence car le Parlement a un rôle privilégié en matière financière. Porter le nombre de députés à 571 représentera une augmentation du budget de l'Assemblée nationale très importante, compte tenu de l'ensemble des coûts induits, qui concerne avant tout le contribuable et, par là même, l'électeur. Après deux années de gabegie, l'austérité était devenue plus que nécessaire. Seulement, maintenant que 1986 approche, il faut penser aux choses utiles pour le parti socialiste.

En réalité, ce qui est le plus important pour vous, ce sont sans doute les hiérarques du parti. L'augmentation du nombre de députés permettra à certains de rester en place, même si le peuple français est amené à les désavouer.

Je voudrais, enfin, parler d'un problème qui concerne plus spécifiquement le Sénat : l'équilibre institutionnel au Parlement. La Constitution, à ce propos, ne dit rien ; le Sénat n'a, d'ailleurs, jamais disposé d'une « minorité de blocage » au sein de cette institution. Cependant, l'existence même du Parlement au titre XIV de la Constitution prouve combien le constituant a tenu à associer le Sénat de manière concrète aux travaux de révision constitutionnelle. L'attachement des Français à la Haute Assemblée, comme le démontre l'histoire de nos institutions politiques, prouve également à quel point ils sont aussi soucieux de ce rôle. C'est pourquoi il me semble néfaste de réduire ainsi le rôle du Sénat dans un domaine aussi essentiel.

Il pourrait m'être objecté que le Sénat, depuis 1958, a augmenté le nombre de ses membres, mais il l'a fait avec l'accord de l'Assemblée nationale, dans une logique : celle de

la V^e République. La vôtre est tout autre et je ne crains pas de dire qu'elle est partisane.

Il arrive souvent qu'à force de trop vouloir prouver quelque chose, on arrive au résultat inverse. En l'occurrence, vous y êtes arrivés, non sans mérite. Vous cherchez à sauvegarder vos intérêts et, hélas ! vous ignorez les intérêts fondamentaux de la France.

Le scrutin proportionnel apparaîtra par la suite comme un de vos échecs les plus flagrants. Il est d'ores et déjà la conséquence des erreurs commises tant en matière économique que sociale ou culturelle. (*M. Dreyfus-Schmidt rit.*) A l'évidence, il est le seul moyen pour vous, et un moyen coûteux, de conserver quelques sièges supplémentaires en 1986 par rapport à ce que vous aurait rapporté le scrutin majoritaire.

Monsieur le ministre, non seulement vous ne m'avez pas convaincu mais, bien au contraire, vous m'avez conforté dans l'idée que le scrutin majoritaire était le seul régime électoral actuellement viable pour l'Assemblée nationale et pour la France.

Le Sénat a toujours défendu les droits essentiels du citoyen : vous faites fi du droit de choisir son député, sa majorité ou de sanctionner le régime électoral de circonstance ; nous ne pouvons l'admettre. On ne détruit pas impunément ce qui s'est lentement construit ; le peuple français saura en tirer les conséquences, et je voterai, sans hésitation, la question préalable. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme du scrutin proposée par le Gouvernement, qui comporte la substitution du scrutin proportionnel au scrutin majoritaire et prévoit une large augmentation du nombre des députés, est-elle conforme à l'intérêt du pays ou au contraire fort dangereuse pour la nation ? Telle est la question essentielle qui doit dominer ce débat en dehors de toute considération partisane ou d'ordre personnel.

Si nous nous en tenions à la présentation faite par M. Bonnemaison, rapporteur devant l'Assemblée nationale du texte concernant l'élection des députés, nous devrions être rassurés. Quant à l'argumentation développée par M. le ministre de l'intérieur, elle a reposé avant tout sur un réquisitoire impitoyable à l'égard du scrutin majoritaire.

Pour M. Bonnemaison, la réforme est « juste, équilibrée et adaptée à la France d'aujourd'hui ». Et il ajoute : « Si la recherche d'une plus grande équité constitue pour nous un impératif devoir, il est non moins impératif que la gauche prenne toutes les garanties pour que la stabilité et l'efficacité des institutions de notre pays soient assurées ».

Il nous affirme encore que « l'objet d'un mode de scrutin n'est pas seulement d'assurer une stricte présentation des diverses tendances politiques ; il est aussi de permettre la constitution d'une majorité capable de s'entendre pour mener une œuvre législative commune et pour permettre au Gouvernement d'agir ».

Il est assez paradoxal de soutenir de telles considérations sur le scrutin proportionnel, dont on sait par expérience les dangers qu'il a fait courir à la stabilité ministérielle. En développant cette argumentation, le rapporteur s'est trompé de scrutin car c'est bien le scrutin majoritaire qui, dans le passé, a le mieux assuré la stabilité gouvernementale.

Le ministre de l'intérieur, s'exprimant à l'Assemblée nationale, a estimé que le scrutin majoritaire avait tous les défauts. Selon lui, en effet, sa première caractéristique est « de créer l'injustice », la deuxième étant « le risque de clientélisme pour lequel il a été conçu ». Il dit à ce propos : « Il a pour effet d'obliger les députés à consacrer à des activités locales, administratives ou non, un temps considérable au détriment de leur action nationale, qui est législative ». Sa troisième caractéristique serait « de durcir » les antagonismes.

J'avoue que je suis quelque peu stupéfait de lire les reproches prononcés d'une façon aussi péremptoire par l'ancien président d'un groupe qui, depuis 1981, a démontré ce dont il était capable en matière de justice électorale, de clientélisme et d'antagonismes. Il faut avoir beaucoup d'audace pour dénoncer aujourd'hui le scrutin majoritaire au nom de la justice, de la défense de l'intérêt général et du souci de ne pas diviser la nation : lorsqu'on a réussi ce tour de force de faire voter une loi qui a permis à M. Defferre d'être élu en qualité de maire de Marseille avec trois mille voix de moins que son adversaire (*applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) ; lorsqu'on a procédé à des charcutages électoraux qui ont abouti, notamment, à priver de vote aux élections cantonales des électeurs de bureaux de vote mal orientés, tandis que d'autres étaient appelés à participer, par deux fois en moins de six ans, à cette consultation ; lorsqu'on a fort imprudemment encouragé les tendances séparatistes en Corse, au pays basque et dans les

départements d'outre-mer ; lorsqu'on a présenté, comme vous le faites aujourd'hui même, à l'Assemblée nationale, un quatrième projet de statut sur la Nouvelle-Calédonie, qui se caractérise par un découpage régional outrageusement déséquilibré sur le plan démographique, dans le seul but, prédéterminé, de favoriser les indépendantistes canaques et de chasser le gouvernement légalement constitué de M. Dick Ukeiwé (*applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*) ; lorsqu'on a « épuré », comme le Gouvernement l'a fait, l'administration (*protestations sur les travées socialistes*) ; lorsqu'on a mis brutalement un terme à la carrière des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation et introduit, dans les inspections générales, des militants ne répondant pas à d'autres conditions que celle de l'âge ; lorsqu'on a tenu les discours des assises du nouveau parti socialiste à Valence et misé constamment sur la division du pays en dénonçant, dans des termes outranciers, tout ce qui avait été fait avant 1981.

Comment voulez-vous donc être pris au sérieux, alors que toute votre action a été marquée, depuis 1981, par les faits que je viens de rappeler ?

Ce que vous recherchez, tout simplement et très cyniquement, c'est de sauver le maximum de vos députés sortants, c'est de vous maintenir au pouvoir par tous les moyens, tout en sachant — vous, plus que personne — par les informations qui vous parviennent, que le pays vous rejette.

Si le scrutin majoritaire a brusquement, selon vous, tous les défauts, c'est pour cette simple et unique raison. Vous êtes persuadés que vous seriez chassés de la conduite des affaires par l'expression claire et sans ambiguïté de la volonté du suffrage universel. Telle est votre motivation essentielle ; tout le reste n'est que littérature.

Je pourrais me livrer au jeu facile de lire au Sénat « La défense et l'illustration du scrutin majoritaire », signée du ministre de l'intérieur de l'époque, M. Mitterrand, présentant, le 2 juin 1955, sous le gouvernement Mendès France, le projet de loi rétablissant cette forme de scrutin. Vous me répondrez que, depuis, il est devenu le chef de l'Etat et que, chef de l'Etat, il a changé d'avis. Certes, il est orfèvre en la matière et habile dans ses évolutions, ...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela vous va bien !

M. Max Lejeune. ... mais ce texte aurait dû, pour le moins, vous inciter à être un peu plus nuancé et un peu plus prudent dans votre réquisitoire.

M. Guy Allouche. Parlez pour vous-même !

M. Max Lejeune. Je retiens comme tout à fait révélatrice la dénonciation que vous faites du parlementaire trop près de l'électeur qui pouvait choisir son député, son homme, disait-il parfois. Vous préférez, bien entendu, que votre parti, ayant décidé au nom de la doctrine, choisisse vos députés qui légiféreront en appliquant au pays, qu'il le veuille ou non, qu'il manifeste ou non son opposition, vos recettes et vos méthodes dont nous savons quels résultats inquiétants nous pouvons en attendre.

M. Guy Allouche. Vous n'avez pas toujours dit cela !

M. Max Lejeune. Contrairement aux informations aventureuses de M. Bonnemaison, le scrutin proportionnel risque de nous apporter une instabilité politique redoutable dans la période que nous traversons. Ce qui a permis d'assurer, depuis 1958, la permanence gouvernementale, c'est le droit de dissolution...

M. Gérard Delfau. Vous en savez quelque chose, effectivement !

M. Max Lejeune. ... donné au Président de la République, mais c'est aussi l'apport complémentaire que représente le scrutin majoritaire. Mais les inconvénients de cet abandon, bien loin de les craindre, vous les souhaitez. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Toute la spéculation gouvernementale consiste à favoriser l'élection d'une assemblée ne comportant aucune majorité réelle et incapable d'aboutir à un accord sérieux sur un programme financier, économique et social qui serait susceptible de redresser notre situation.

Votre seul objectif, le but suprême, c'est de permettre au chef de l'Etat de se maintenir en place quelle que soit l'ampleur du verdict du pays. Pour cela, tous les moyens seront bons : les programmes édulcorés, les débauchages personnels qui feront céder les convictions devant l'attraction des portefeuilles ministériels. Nous en reviendrons au jeu et aux manœuvres que nous avons connues sous la IV^e République dans laquelle fit carrière celui qui préside maintenant aux destinées de l'Etat.

M. Guy Allouche. Ne crachez pas dans la soupe !

M. Max Lejeune. Les conséquences, il est facile de les imaginer : le redressement attendu par le pays sera compromis et, si quelques initiatives courageuses peuvent être adoptées, dès

qu'elles auront commencé à remplir nos caisses, se déchainera la démagogie qui vous a permis de gagner en 1981 et que vous attiserez à nouveau.

Tel est le piège que représente la modification électorale et dans lequel vous comptez bien faire tomber l'opposition. Où est l'intérêt de la nation dans cette démarche ?

L'augmentation de quatre-vingt-six du nombre des députés composant l'Assemblée nationale, présentée, elle aussi, comme inspirée par l'équité, n'est qu'un prétexte. Il faut limiter l'hécatombe qui risque de frapper le groupe parlementaire socialiste. C'est un élément dans le jeu que je viens de dénoncer.

Cette augmentation intéresse directement la Haute Assemblée puisque les députés font partie, dans chaque département, du collège électoral qui choisit les sénateurs. Mais il est évident qu'elle n'est pas susceptible d'exercer une influence décisive sur le sort du scrutin. En revanche, elle a d'autres conséquences beaucoup plus sérieuses et, selon moi, particulièrement néfastes sur le plan national.

Tout d'abord, cette mesure sera d'emblée d'autant plus impopulaire qu'elle apparaîtra inévitablement, en raison du mode de scrutin proposé, comme une mesure destinée à sauver ou à « caser » — permettez-moi d'employer cette expression — des militants dont la vocation essentielle sera de servir l'appareil de tel ou tel parti et non de se comporter en véritables représentants du peuple.

En outre, cette inflation parlementaire sera jugée d'autant plus inopportune qu'elle a des incidences très coûteuses. Un quotidien a pu avancer, en tenant compte, dans ses calculs, des incidences directes ou indirectes — indemnités parlementaires, rémunérations des collaborateurs, recrutement de personnels supplémentaires, différents frais matériels — que les dépenses pourraient atteindre près de 250 millions de francs par an. Il faut vous reconnaître l'esprit de suite car l'achat, en octobre 1983, pour au moins 160 millions de francs, de l'immeuble situé 233 boulevard Saint-Germain prouve que vous avez pensé assez tôt aux dispositions matérielles qu'impliquait l'accroissement du nombre des parlementaires qui est porté de 491 à 577. Dans cette période de difficultés, de telles sommes seront considérées comme tout à fait excessives et jugées inconvenantes pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les intérêts du pays.

Mais cette augmentation a surtout des conséquences qui me paraissent fort inquiétantes sur le plan constitutionnel.

Dans l'hypothèse d'une révision de la Constitution, suivant les dispositions du troisième paragraphe de l'article 89, lorsque le Président de la République décide de soumettre cette initiative au Congrès, cette révision ne peut être acquise que si le projet recueille la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Il est frappant de constater que la Constitution a multiplié les précautions lorsqu'une révision doit intervenir sans l'approbation du suffrage universel, sans passer par le référendum. Dans cette hypothèse, il faut, en effet, que le projet soit voté en termes identiques par les deux assemblées et qu'il recueille au Congrès la majorité des trois cinquièmes.

Dans le cas où la révision demandée n'a rassemblé qu'une très faible majorité dans chacune de deux assemblées, elle peut, de par cette exigence des trois cinquièmes, être repoussée par le Congrès. En augmentant dans des proportions importantes le nombre des députés — de 18 p. 100 environ — on réduit d'autant le contrepois que peut représenter dans certaines circonstances le Sénat.

J'ajoute que nous sommes saisis cette fois-ci d'une proposition portant sur quatre-vingt-six sièges supplémentaires et que rien n'interdit — pourquoi pas ? — d'imaginer que, à la fin de la prochaine législature ou à la veille d'une dissolution, on ne nous propose une nouvelle opération de même nature qui serait calculée de telle manière qu'elle puisse faire céder l'opposition du Congrès.

Pour toutes les raisons que je viens d'exprimer — je parle au nom d'une grande partie de mes collègues membres du groupe de la gauche démocratique — nous voterons contre le projet de loi modifiant le code électoral et portant modification du scrutin pour l'élection des députés et contre le projet de loi organique qui sont présentés. Nous voterons donc la question préalable. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur celles de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Huriet.

M. Claude Huriet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à la Haute Assemblée constitue la quinzième modification du mode de scrutin depuis le rétablissement de la République, en 1870.

Les modifications précédentes étaient soit des « modifications d'instauration » introduites lors des grandes mutations constitutionnelles ou politiques que la France a connues en 1870,

en 1945 ou en 1958, soit des « modifications d'opportunité » visant à empêcher ou à limiter le succès d'un courant politique dont on redoute qu'il vous emporte. Tel fut le cas, en 1919, lorsque le Gouvernement de gauche instaura la proportionnelle, ce qui ne l'empêcha pas d'être balayé par l'élection de la chambre « bleu horizon ».

Sans aucun doute, le projet de loi qui nous est soumis est bien un texte d'opportunité, le « tout proportionnel » ayant été préféré à la « proportionnelle instillée » au vu des résultats des élections cantonales et des récents sondages.

Pour défendre votre projet, vous dites : « Justice, justice ». Pour le combattre, nous disons : « Projet injuste et dangereux dénaturant les institutions, menant l'Assemblée nationale à l'impuissance, traduisant votre refus d'une alternance claire telle que la souhaitent les Français ».

Le scrutin proportionnel aurait pour lui — nous dit-on — la justice. Si cela était, tout argument contraire serait balayé. En effet, nous sommes tous attachés à la recherche d'une plus grande justice, surtout lorsqu'il s'agit d'un mode d'élection démocratique.

On doit distinguer ce qui a trait à l'adaptation du nombre des députés à l'évolution démographique et ce qui a trait à la représentation des minorités. L'adaptation du nombre des députés à la démographie constitue une préoccupation louable bien qu'un député élu au scrutin d'arrondissement représente non seulement « une population » mais aussi « un territoire ».

Toutefois, le résultat auquel vous voulez aboutir est bien modeste, surtout si on le rapproche de l'énormité du coût qu'entraîne l'augmentation du nombre des députés telle qu'elle vient d'être évoquée par M. Lejeune. Qu'on en juge : en 1969, un député pour 61 505 électeurs ; en 1974, un député pour 62 658 électeurs ; en 1981, un député pour 74 894 électeurs ; et, en 1986, selon estimation, un député pour 68 470 électeurs.

Au nom de la justice, vous prétendez favoriser la représentation des minorités, tout en imposant un seuil minimum, tirant sans doute la leçon des premières élections régionales en Corse. Mais vous créez ainsi une injustice plus grande et plus redoutable que celle que vous voulez corriger en donnant à des minorités un pouvoir exorbitant tout à fait disproportionné par rapport à ce qu'elles représentent réellement dans le pays.

Où est la justice quand un pouvoir décisif est donné à un groupe marginal au profit duquel il faudra multiplier portefeuilles et prébendes puisqu'une formation ayant recueilli 8 à 9 p. 100 des suffrages pourra « faire la décision » dans des choix politiques cruciaux ?

Et c'est au nom de cette justice que vous privez l'électeur du droit de choisir son député et de ratifier ou de sanctionner les alliances des partis qui se présentent devant lui.

Le scrutin proportionnel divise, car on doit à tout prix se différencier de ceux dont on est pourtant le plus proche ; le scrutin majoritaire rapproche les courants d'une même famille et incite à l'union à laquelle les Français aspirent.

Projet injuste, projet dénaturant les institutions car il modifie non seulement l'équilibre entre les assemblées mais aussi les prérogatives du Président de la République et les fonctions du Premier ministre !

Le pouvoir du Président de la République en sera affaibli quant au droit de dissolution. Jusqu'à présent, la dissolution était une « dissolution sanction ». Il s'agira désormais d'une « dissolution redistribution ».

Le Premier ministre sera lui aussi victime de la nouvelle loi électorale. Une fois nommé par le Président de la République à la tête d'un gouvernement « proportionnalisé », dont la composition devra tenir compte de toutes les nuances de la coalition, il ne pourra survivre qu'en demeurant « le plus petit dénominateur commun » des forces politiques en présence. Ses actions seront passées au crible et, ainsi fragilisés, il devra néanmoins assurer la maîtrise du travail législatif et la gestion des affaires du pays.

Le scrutin proportionnel, c'est le scrutin de la cohabitation, c'est le scrutin de l'impuissance.

Si l'on se place un instant dans l'hypothèse d'une cohabitation, que se passe-t-il ?

Un Premier ministre issu d'une majorité différente de celle qui a élu le Président de la République est nommé par celui-ci mais il mènera une politique qui différera de celle qu'avait définie le Président lors de son élection.

Si la majorité qui a soutenu le Premier ministre le renverse, le Président nomme un autre premier ministre qui mènera une autre politique, différente des deux premières. C'est vraiment jouer dangereusement avec les institutions, et c'est bien pour éviter de tels errements que l'esprit de la Constitution exige, comme le souligne M. Raymond Barre, « un Président, un gouvernement, une majorité ».

On voit, en effet, par cet exemple, le risque d'impuissance que porte en germe le scrutin proportionnel.

Les majorités tournantes, articulées autour d'un groupe pivot, issues d'accords précaires, empêcheront finalement tout grand projet politique de voir le jour et de se concrétiser ; chaque projet de loi verra des alliances se dénouer et d'autres se négocier. Ce n'est pas de majorités aussi mouvantes dont a besoin un pays endetté jusqu'à la fin du siècle, en butte au chômage qui frappe près de trois millions des siens et qui doit affronter une impitoyable compétition internationale !

En outre, les modalités de remplacement des députés ne sont pas conformes à l'article 25 de la Constitution qui dispose que les suppléants doivent être élus en même temps que les titulaires.

L'équilibre actuel des institutions est aussi remis en cause lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat sont amenés à siéger en Congrès. Cet argument vient d'être développé par M. Lejeune.

Enfin, ce mode de scrutin constitue un élément d'une stratégie de repli, d'une stratégie d'échec du Président de la République et du parti qui le soutient.

En mai 1981, dans le respect de l'esprit des institutions et de la volonté d'une majorité de Français, s'est produite l'alternance ; il s'est agi d'une alternance claire qui a permis de démontrer au pays quels étaient les limites, les dangers et les conséquences néfastes d'une politique qu'il avait librement choisie.

Adopter le scrutin proportionnel, c'est refuser une alternance dans la clarté, c'est chercher à masquer l'échec d'une politique, sans permettre aux Français d'en choisir une autre en toute connaissance de cause, à moins qu'une majorité massive ne se dégage, ce qui sera une nécessité vitale pour le pays en 1986. Dans le cas contraire, en effet, ce ne serait qu'après l'élection, en fonction d'accords et d'alliances, qu'une politique pourrait être définie, politique dont rien ne permettrait d'assurer qu'elle s'inscrirait dans la durée... Sans doute est-ce pour cette raison essentielle que François Mitterrand condamnait en 1956 l'introduction de la représentation proportionnelle comme portant atteinte au libre choix des électeurs.

Vous concevrez, monsieur le ministre, que les motivations de votre projet de loi et les conséquences graves que nous redoutons tant pour notre vie politique que pour l'avenir de notre pays nous amènent à refuser ce texte et à lui opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est un usage, paraît-il, que les sénateurs n'interviennent pas quant au fond dans le choix du mode d'élection des députés.

Nous voyons avec satisfaction la majorité sénatoriale renoncer à cet usage : c'est en effet dans une démocratie un problème de la plus haute importance, qui intéresse et concerne toutes les citoyennes et tous les citoyens, que de savoir comment la loi doit être élaborée, si elle est ou non, conformément à l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « l'expression de la volonté générale » et si est respecté le droit qui est le leur « de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ».

Or il est clair que tel n'est le cas que si, selon le mot de Mirabeau, la copie a les mêmes proportions que l'original.

Tel n'est certes pas le cas avec le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, ce « combat de gladiateurs » que dénonçait Edouard Herriot, ce « miroir brisé » qu'évoquait Aristide Briand, « dans lequel la France ne reconnaît pas son image ».

D'où viennent donc les résistances opposées au projet de loi qui nous est soumis, lequel, s'il ne propose pas encore une représentation proportionnelle intégrale, instituera, s'il est voté, un système de proportionnelle — que l'on peut qualifier de classique — de liste départementale à la plus forte moyenne ?

Première objection : la représentation proportionnelle entraînerait l'instabilité gouvernementale.

En régime parlementaire, lui aussi classique, la représentation nationale directe n'a pas pour seul rôle d'élaborer ou de participer à l'élaboration de la loi ; le Gouvernement est, en outre, responsable devant elle.

Et beaucoup de bons esprits renoncent à ce que la copie ait les mêmes proportions que l'original, abandonnent volontiers le principe de base de la démocratie semi-directe, c'est-à-dire la proportionnelle, au motif, sinon au prétexte, qu'elle serait antinomique avec une majorité gouvernementale solide et cohérente permettant seule un pouvoir stable.

Or, d'une part, cela n'est pas évident ; d'autre part, les termes du problème sont ainsi mal posés.

Ce n'est pas évident parce que l'instabilité gouvernementale a été particulièrement grande sous la III^e République — vous le rappelez, monsieur le ministre, tout à l'heure — qui a connu cent gouvernements en soixante-cinq ans alors que c'est pourtant le scrutin majoritaire uninominal à deux tours qui était le plus souvent, comme aujourd'hui, en vigueur.

Certes, sous la IV^e République, et avec le mode de scrutin aujourd'hui proposé, la stabilité ne fut, apparemment, pas plus assurée.

Il faut pourtant noter, parce que c'est la vérité, que sur vingt gouvernements, cinq seulement ont été mis en minorité dans les formes constitutionnelles.

Les autres ont démissionné le plus souvent, et alors qu'une majorité absolue ne s'était pas prononcée contre eux, parce que le projet de loi sur lequel ils avaient posé la question de confiance n'avait pas été adopté !

Ils n'y étaient nullement obligés ! Cela ne risque d'ailleurs plus d'arriver puisque, du fait de l'article 49, paragraphe 3, de l'actuelle Constitution, « dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté ».

Au demeurant, cette instabilité, constitutionnellement contestable, était plus gouvernementale que ministérielle ou politique puisque ceux-là même qui déplorait le plus la répétition des crises étaient bien souvent les premiers à se plaindre, selon la formule alors consacrée, « qu'on prenne les mêmes et qu'on recommence ».

Et, de fait, ce furent le plus souvent les mêmes hommes qui, tout au long de la IV^e République — n'est-il pas vrai, monsieur Max Lejeune ? — appliquèrent la même politique.

Sans pousser trop loin le paradoxe, on me permettra de dire que ce ne fut pas le cas, de 1958 à 1981, par exemple pour l'éducation nationale où se succédèrent Jean Berthoin, André Bouloche, Louis Joxe, Lucien Paye, Pierre Sudreau, Christian Fouchet, Alain Peyrefitte, Edgar Faure, Olivier Guichard, Joseph Fontanet, René Haby et Christian Beullac.

Les termes du problème sont mal posés.

L'essentiel, c'est que la loi soit l'expression de la volonté générale et que donc l'Assemblée soit, dans sa composition politique, à l'image du corps électoral.

Comment, au surplus, empêcher que les gouvernements soient renversés ?

La réponse est simple : en séparant les pouvoirs ; en interdisant à l'exécutif de dissoudre le législatif aussi bien qu'en supprimant la responsabilité de l'exécutif devant le législatif, soit que le Gouvernement soit responsable devant le seul Président comme aux Etats-Unis, et c'est le régime présidentiel, soit qu'il exécute les décisions de l'assemblée, et c'est le régime d'assemblée, à tort si décrié et qui fonctionne si parfaitement, tant en Suisse que dans nos collectivités locales — conseils régionaux, conseils généraux, conseils municipaux — où l'exécutif ne peut pas être renversé par le législatif.

M. Jacques Larché, rapporteur. Ce n'est pas un régime d'assemblée !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Excusez-moi, monsieur le rapporteur, mais lorsqu'un maire est mis en minorité par son conseil municipal qui refuse une réforme proposée, il « met le petit doigt sur la couture du pantalon » et exécute la décision prise par le conseil municipal. C'est bien un régime d'assemblée.

Nous n'en sommes pas encore là, ni dans un sens, ni dans l'autre.

C'est bien pourquoi le Gouvernement ne propose pas encore — on y viendra peut-être un jour — l'adoption de la représentation proportionnelle intégrale, contrairement à ce qu'on a trop souvent pu lire ou entendre.

Il ne s'agit bien que d'une « instillation », et non pas d'une inondation.

Deuxième objection : le Gouvernement proposerait la représentation proportionnelle par opportunité.

Pas pour nous ! Il y a confusion. Le choix du mode d'élection des députés n'est pas une question d'opportunité. Pour nous, la représentation proportionnelle est une question de principe.

Ce n'est pas un socialiste qui a dit : « Je n'ai pas de préférence particulière, je crois que c'est sur la base des circonstances, sur l'examen des circonstances, que l'on peut, dans un cas ou dans un autre, choisir tel ou tel mode de scrutin. » C'est M. Barre le 20 avril 1977, à l'émission *Cartes sur table* d'Antenne 2.

Ce n'était pas un socialiste non plus, mais un centriste, un M. R. P. comme on disait alors, M. Robert Bichet, qui déclarait le 21 décembre 1950 devant l'Assemblée nationale : « Le scrutin, nous dit-on de divers côtés, ce n'est pas une question de principe, c'est une question d'opportunité. Les deux tours ou la représentation proportionnelle, c'est une méthode et non pas un principe.

« Le calcul de la chute des corps est aussi une méthode. Mais si, dans l'application de cette méthode, on néglige certains principes comme la loi de la pesanteur, on aboutit à des catastrophes.

« Les deux tours, c'est à coup sûr une méthode, mais une méthode qui s'inspire d'un principe qui est le maquignonnage ; M. Guernut, radical, disait : la malhonnêteté.

« La représentation proportionnelle, c'est aussi une méthode ; mais c'est une méthode qui s'inspire d'un principe, la justice. Et c'est parce que la justice est l'un des fondements de la doctrine du mouvement républicain populaire qu'en matière électorale il a adopté la représentation proportionnelle. »

On va nous dire ce que M. Lucotte m'a répondu l'autre jour sur les ondes de France Inter : « Si vous voulez jouer au jeu des citations, nous y sommes prêts ».

On nous dit — et ce n'est plus M. Lucotte, du moins explicitement : « En la matière, tout est soutenable. Nous nous sommes contredits. Mais nous ne sommes pas les seuls, François Mitterrand aussi. Sous la IV^e République, il était pour le scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Aujourd'hui, il est partisan de la représentation proportionnelle. C'est donc bien une question d'opportunité ».

Permettez-moi à cet égard, puisque j'en ai... l'opportunité, de formuler quatre observations.

Premièrement, nous ne connaissons « ni Dieu, ni César, ni tribun ». Nous n'avons le culte d'aucune personnalité. Quand bien même François Mitterrand se serait en effet contredit, nous le reconnaitrions sans ambage.

Deuxièmement, vous avez, la semaine dernière, rendu unanimement hommage à Victor Hugo qui, à la différence, hélas ! de tant d'hommes, politiques ou non, a, dans sa vie de citoyen et d'élu, de plus en plus aiguisé sa sensibilité, sa hauteur de vue, son sens de la justice. Si tel était le cas de François Mitterrand, nous ne pourrions, à lui aussi, que rendre hommage. L'Histoire dira ce qu'il en est, en la matière particulièrement.

Troisièmement, depuis le moment où François Mitterrand préconisait le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, la situation a changé et ce, à deux égards.

D'abord, il est devenu le leader des socialistes et je puis ici répéter purement et simplement ce que le 25 février 1936 Vincent Auriol indiquait à la Chambre des députés : « Notre parti, nos militants, nos élus ont délibéré depuis de longues années et à plusieurs reprises sur cette question de la représentation proportionnelle. Chacun a librement exprimé son opinion. Chacun a discuté le principe et les textes. Puis les assemblées de notre parti ont décidé. Et cette décision est notre loi ».

Ensuite, la Constitution n'est plus la même, ni l'équilibre des pouvoirs. Les pouvoirs importants du Président de la République, l'autorité qu'il tire de son élection au suffrage universel doivent être équilibrés par une assemblée qui ne lui soit tout entière, ni acquise, ni hostile.

L'article 49, paragraphe 3, que j'évoquais tout à l'heure, la fixation de l'ordre du jour du Parlement « en priorité » par le Gouvernement, le domaine limité de la loi, pour ne pas parler du « vote bloqué » — qui met à néant le droit d'amendement et dont les gouvernements ont tant abusé de 1958 à 1981 —...

M. Dominique Pado. Et après !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ...ni de l'article 16 que nous aspirons toujours à abroger, autant d'armes entre les mains du Gouvernement qui font que ne sont plus vrais aujourd'hui, à l'encontre de la représentation proportionnelle, des arguments peut-être défendables hier.

Enfin, quatrièmement, c'est au Parlement que le Gouvernement demande de voter la réforme électorale. Or ceux qui prétendent que c'est un seul parti qui voterait cette réforme oublient que, le 17 août 1944, c'est un seul homme et c'est une ordonnance qui avaient institué la même représentation proportionnelle ; quant au scrutin dit d'arrondissement, c'est encore une ordonnance qui l'a rétabli le 13 octobre 1958.

MM. Gérard Delfau et Guy Allouche. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Donc, dans « le jeu des citations », on ne saurait ne pas prendre en considération la Constitution en vigueur.

C'est pourquoi je n'emprunterai de citations à d'éminents membres de l'opposition que si elles ont été prononcées dans le cadre et sous l'empire de l'actuelle Constitution.

Voyons le R. P. R. C'est M. Bernard Pons qui déclare au *Quotidien de Paris* le 23 mars 1977 : « Plus qu'un succès ou un échec des deux camps actuellement en présence, il faut attendre de la représentation proportionnelle qu'elle mette fin à un système d'alliance artificielle entre des formations politiques qui, aussi bien dans l'opposition que dans la majorité, n'ont ni la même doctrine ni la même philosophie. La représentation proportionnelle rendrait à chacun sa liberté et, en ce sens, serait beaucoup mieux adaptée à la sociologie politique des Français. »

C'est M. Alain Peyrefitte qui confie à *Paris-Match* le 15 avril 1977 : « La proportionnelle, le général de Gaulle l'a instituée lui-même et n'a jamais dit qu'elle était pour toujours condamnée. Le mode de scrutin ne fait pas partie des tables de la loi ».

Et plus loin, il ajoute : « C'est vrai qu'en 1958 la proportionnelle aurait eu l'inconvénient d'accroître le poids des partis. D'où l'intérêt du système majoritaire choisi à l'époque. Mais maintenant que l'élection du président au suffrage universel est admise par tous les Français, on pourrait, me semble-t-il, introduire une certaine dose de proportionnalité sans mettre en danger les institutions. Cela permettrait de détendre les rapports entre les Français au lieu de maintenir la division des Français en deux blocs antagonistes, face à face et en cascade, je veux dire du haut jusqu'à la base : élections présidentielles, législatives, municipales, cantonales, syndicales, etc. Ce système finit par devenir absurde ».

C'est M. Albin Chalandon qui, le 7 juillet 1977, lors d'un entretien accordé au *Quotidien de Paris*, dit : « En recréant la souplesse nécessaire et en assurant la représentation équilibrée des différentes familles politiques, le scrutin proportionnel est sans doute la meilleure façon de sauvegarder la fonction présidentielle. »

Passons aux radicaux valaisiens. Le 7 avril 1977, leur comité directeur adopte la motion suivante : « Le parti radical socialiste n'a cessé de rappeler cette nécessaire modification de la loi électorale, d'autant plus nécessaire que le régime s'est présidentialisé. Aujourd'hui, fidèle à ses engagements, le parti radical donne mandat à ses parlementaires, singulièrement à ses députés, de prendre dès maintenant toutes les initiatives nécessaires pour que soit déposée et discutée d'urgence une proposition de loi électorale instituant, au plan départemental, la représentation proportionnelle. »

Quant au président Edgar Faure, il répondait le 10 avril 1983 au « Grand-jury R. T. L. - *Le Monde* » : « L'expérience de la proportionnelle pour les législatives pourrait être justifiée. La proportionnelle a l'inconvénient de rendre difficile la constitution d'une majorité de gouvernement. Mais, à partir du moment où il existe un président de la République, chef de l'exécutif, la proportionnelle permettrait d'avoir un meilleur éventail de l'opinion et d'avoir moins de crispation. »

Je n'aurai garde d'oublier « les centristes », comme on disait jadis. Notre collègue, M. André Diligent, alors secrétaire général du C. D. S., déclarait à Lyon le 7 octobre 1977 : « Nous proposons, nous, le retour à la proportionnelle. Je crois que l'heure est venue, au cours de la présente session parlementaire, de demander à chaque formation politique de mettre les cartes sur la table. Le parti communiste a toujours déclaré, pour des raisons qui lui sont propres, qu'il voterait en toute occasion pour ce mode de scrutin. Le P. S. a inscrit la proportionnelle à son programme. Nous n'avons cessé de réclamer cette proportionnelle. Lors de sa campagne électorale de 1974, celui qui allait devenir président de la République apportait un préjugé favorable à ce mode de scrutin. Restent nos partenaires du R. P. R. Qu'on ne nous dise pas que la fidélité au gaullisme leur commande de rester fidèles au scrutin majoritaire. Ce serait faux. Charles de Gaulle demandait seulement que le scrutin soit clair et sans ambiguïté. Pour ma part, je lance un appel à Jacques Chirac. Lui-même et le R. P. R. rendraient un véritable service au pays s'ils faisaient ce geste de raison et d'apaisement d'accepter notre proposition en faveur de la proportionnelle. »

Enfin, Jean Lecanuet s'est exprimé tout aussi clairement le 27 février 1977, au « Club de la presse » d'Europe 1 : « Personnellement, j'ai toujours été favorable à la proportionnelle. C'est un mode de scrutin plus juste. »

Et le 24 mai 1981, à nouveau devant le « Club de la presse », s'instaura le dialogue suivant :

« Noël-Jean Bergeroux. Vous avez eu sept ans pour faire la proportionnelle.

« M. Lecanuet. Nous avons été partisans du système majoritaire aussi longtemps que nous avons eu la majorité. J'ai lu le programme socialiste ; les socialistes sont partisans de la proportionnelle en théorie.

« Claude Estier. Bien sûr, mais l'auriez-vous votée, monsieur Lecanuet ?

« M. Lecanuet. Moi, certainement.

« Claude Estier. Mais vous n'êtes pas député.

« M. Lecanuet. Je suis sénateur, je me permets de vous le rappeler.

« Claude Estier. Et vous l'auriez votée ?

« M. Lecanuet. Parfaitement.

« Claude Estier. Ça, c'est nouveau.

« M. Lecanuet. Ce n'est pas nouveau du tout. Référez-vous à nos textes de base, et vous verrez. »

Devant un tel consensus, comment parler d'opportunité ?

Pour nous, c'est une promesse. Comme d'habitude, l'opposition ne veut plus ce qu'elle prétendait hier réclamer dès lors que nous le lui offrons.

M. Dominique Pado. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pado, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Dominique Pado. Je remercie M. Dreyfus-Schmidt de me permettre de l'interrompre. Je viens d'entendre un florilège de citations allant de la droite à la gauche.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non.

M. Guy Allouche. De la droite à la droite.

M. Dominique Pado. Vous vous oubliez.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'y arrive.

M. Dominique Pado. Si vous y arrivez, je vous précède.

Comment expliquez-vous, dans le cadre de votre démonstration, qu'un homme qui est des vôtres, qui fut partie prenante du programme cité par vous en référence, qui était membre du Gouvernement, qui a failli à un moment — un court moment — être candidat à la présidence de la République, qui connaît donc très bien la situation du pouvoir tel qu'on le pratique, qui a eu l'occasion de vérifier ce qu'est le pouvoir, non pas en 1958, mais maintenant, en 1985, comment expliquez-vous, dis-je, que M. Michel Rocard ait jugé la situation créée par la thèse que vous défendez sur la proportionnelle suffisamment grave pour quitter le Gouvernement et le faire avec dignité et courage ? (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il avait mal aux dents !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous répondrai simplement que nul n'est infaillible. Je pense que mon ami Michel Rocard a eu tort sur ce point ; cela peut arriver à tout le monde. Je vous ai dit que nous n'avions pas le culte de la personnalité. Nous ne l'avons pas plus pour Michel Rocard que pour François Mitterrand.

Je poursuis ma démonstration. Je disais que pour nous, c'est une promesse et que l'opposition accuse les socialistes de rechercher leur intérêt.

Elle sait pourtant que nous l'avons promis dans nos programmes comme dans les 110 propositions de notre candidat à la présidence de la République.

Nous pourrions vous rappeler ce que Jaurès disait le 30 juin 1911. Ecoutez : « Vous vous étiez dit : « Les proportionnalistes se diviseront et nous les diviserons. La question trahira ; les députés élus, après avoir promis la proportionnelle, une fois installés dans l'arrondissement, essaieront de s'y tailler, par un reniement plus ou moins hypocrite, un fief définitif ». Vous aviez compté, vous aviez spéculé noblement sur les défaillances et les trahisons. »

Mais, en vérité, nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons voté l'abolition de la peine de mort, la suppression des tribunaux militaires et de la cour de sûreté de l'Etat, l'abrogation des lois « sécurité et liberté » ou « anti-casseurs ».

Nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons permis le recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, nous avons voté la judiciarisation des expulsions, le statut de l'objection de conscience.

Nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons voté les « lois Auroux », la semaine de trente-neuf heures, la cinquième semaine de congés payés, la retraite à soixante ans, et amélioré le sort des « smicards », des personnes âgées, des handicapés, des familles.

Nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons permis aux pensions d'anciens combattants de rattraper une grande part de leur retard et fait du 8 mai un jour férié et chômé.

Nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons imposé les grandes fortunes, indexé sur le coût de la vie le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, exonéré d'impôts les frais de garde d'enfants.

Nous voterons la proportionnelle parce que nous l'avons promis, comme, parce que nous l'avons promis, nous avons fait les nationalisations — neuf, pas une de moins, pas une de plus — et mené à bien cette grande œuvre de démocratisation vainement réclamée depuis plus d'un siècle et qui s'appelle la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Comme cela a été dit, notamment par notre ami M. Allouche, la représentation proportionnelle va de pair avec la décentralisation.

En effet, maintenant que les conseils municipaux, généraux, régionaux gèrent sans tutelle ni dépendance nos communes, nos départements et nos régions, il est bon que les députés, à

l'image des sénateurs, voient les choses de plus haut et se dégagent de ce que Briand — encore lui — appelait « les mares stagnantes » de l'arrondissement.

Le travail d'élu local est maintenant suffisamment prenant aussi pour que la loi intervienne et interdise les trop nombreux cumuls de fonctions ou de mandats.

La représentation proportionnelle, ce n'est pas une question d'opportunité, c'est une question de justice et aussi d'honnêteté.

De justice, parce que, on vous l'a dit, avec le scrutin majoritaire, 49,9 p. 100 = 0.

Supposez qu'un même parti atteigne dans toutes les circonscriptions 50,01 p. 100 des voix ; vous n'auriez plus à l'Assemblée nationale qu'un seul parti. C'est le parti unique que le scrutin majoritaire porte en germe.

Vous vous plaignez tous les jours de ce que, actuellement, et depuis 1981, la majorité absolue des députés représente une minorité. Nous nous en sommes plaints pendant vingt-trois ans !

Dans mon département, lorsque tous les sièges étaient détenus par la droite, nous ne trouvions pas cela normal. Aujourd'hui, tous les sièges sont détenus par la gauche et vos électeurs ne trouvent pas normal de n'être aucunement représentés.

Nous devrions être tous d'accord pour en tirer des conclusions.

Quant à l'honnêteté de la représentation proportionnelle, vous savez bien que le cadre départemental choisi pour les élections législatives, avec un député pour 108 000 habitants — M. le ministre vous a expliqué que l'objectif était d'avoir un député pour 100 000 habitants et que l'on était arrivé au chiffre de 108 000 — cela contraste avec l'inégalité, l'arbitraire des circonscriptions législatives actuelles.

Jusqu'à présent, et depuis 1958, vous le savez bien, il fallait là 200 000 voix pour élire un député quand 10 000 suffisaient ici.

Dans le territoire de Belfort, en 1958, un simple décret a, sans consultation ni préavis, affecté à Belfort-campagne quatre communes attenantes à la ville de Belfort qui, comme par hasard, étaient toutes de gauche.

Cela ne sera plus possible avec la représentation proportionnelle départementale.

Nous sommes les derniers à le comprendre. Hormis en Grande-Bretagne, qui fut la mère des démocraties, mais il y a si longtemps qu'à force de rester elle-même, elle perd chaque jour, à cet égard, de sa séduction, tous les pays de l'Europe occidentale élisent aujourd'hui leurs députés à la représentation proportionnelle.

Je ferai deux dernières observations avant de conclure.

J'en viens à l'argument selon lequel la représentation proportionnelle coûterait cher.

Cela m'amène à faire une observation sur le nombre de députés induit, bien sûr, par la réforme.

En 1975, lorsque Mme Fritsch, député réformateur démocrate-social de la Moselle, proposait d'ajouter un correctif proportionnel national au scrutin d'arrondissement, elle proposait aussi « d'augmenter le nombre des députés d'une centaine ». Elle ajoutait : « Cette augmentation paraît nécessaire en raison de l'accroissement démographique. En 1958, lors du découpage des circonscriptions actuelles, le général de Gaulle avait retenu le critère de 90 000 habitants pour 1 député. Si l'on applique cette même règle à la France d'aujourd'hui, qui compte plus de 52 millions d'habitants, il faut 591 députés alors que l'Assemblée nationale n'en comporte que 491. »

En 1979, nos collègues du parti communiste français, dans une proposition de loi n° 404, proposaient de fixer à 600 le nombre des députés.

Là aussi, il devrait y avoir un consensus et non des réflexions démagogiques et à la limite de l'antiparlementarisme quand on sait que la Chambre des Communes compte 635 membres, la Chambre des députés italienne 630 et qu'en France il y avait 900 députés en 1848, 750 en 1849, 768 en 1871, 613 en 1919, 627 en moyenne sous la IV^e République, 552 jusqu'en 1962.

Le Sénat aussi coûte cher et plus personne ne propose de le supprimer. Lui aussi voit régulièrement augmenter le nombre de ses membres.

En outre, avec la représentation proportionnelle, chaque parti n'ayant plus de matériel électoral que dans le cadre des départements, il y a là une économie de frais que déjà Poincaré soulignait.

Enfin, je répondrai à une dernière objection selon laquelle la représentation proportionnelle renforcerait les partis politiques. Il paraît que, dorénavant, ce sont les partis qui vont choisir les candidats et non plus les électeurs !

N'a-t-on pas remarqué qu'il en était de même avec le scrutin d'arrondissement ?

Dans un cadre étroit, on risque même de voir quelques ploutocrates s'acheter une circonscription comme ils s'achètent des pages de journaux, quand ce ne sont pas les journaux eux-mêmes !

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En vérité, plus les partis seront renforcés, plus ils auront de militants, plus il y aura de citoyens qui participeront à la désignation des candidats livrés au choix des électeurs. Sans partis politiques, il n'est pas de démocratie.

Enfin, vous savez bien que le mode de scrutin qui nous est proposé permet que les femmes et les milieux populaires soient représentés à l'Assemblée nationale de manière plus significative. Comment l'oublierait-on au Sénat où, à l'exception près qui confirme la règle, celle de notre amie Geneviève Le Bellegou-Béguin, les seules et trop rares femmes qui y siègent — toutes à gauche, d'ailleurs — sont élues dans le cadre de la proportionnelle ?

M. Dominique Pado. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je serais tenté de dire : *bis repetita non placent*, mais je ne le pense pas. Je vous en prie, mon cher collègue.

M. le président. La parole est à M. Pado, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Dominique Pado. Je vous remercie à nouveau. J'espère ne pas trop importuner l'assemblée, mais je crois qu'un tel dialogue enrichit la discussion parlementaire et je suis très heureux que l'orateur à la tribune, dont j'apprécie la constante courtoisie, permette qu'on l'interrompe.

A l'instant même, monsieur Dreyfus-Schmidt, à propos d'un marchand de journaux, d'un directeur de presse — que sais-je ? — vous avez soutenu qu'il pouvait, avec le scrutin majoritaire, s'acheter, disiez-vous, son siège de député.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai imaginé un exemple, même deux peut-être !

M. Dominique Pado. Je peux tout aussi bien vous soutenir le contraire. Sous le régime du scrutin d'arrondissement, le personnage que vous avez visé a tenté de s'acheter — comme vous le dites si élégamment — un siège de député, mais, je crois, il n'y a point réussi. J'ajoute aussitôt qu'au contraire, avec le régime que vous allez créer, celui de la proportionnelle, cette fois-ci, à coup sûr, il aura son siège, et sans l'acheter. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je comprends, monsieur Pado, que vous pensiez à celui-là, mais faites un effort d'imagination : l'autre avait parfaitement réussi.

M. Paul Girod. Me permettez-vous également de vous interrompre, à titre personnel, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Paul Girod, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Paul Girod. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je voudrais simplement vous dire de mon banc et non pas de celui de la commission, car c'est à titre personnel que j'interviens, que l'allusion aux femmes sénateurs que vous venez de faire voilà un instant est difficilement acceptable.

Il est vrai que les femmes qui siègent ou qui ont siégé dans cette assemblée sont issues du scrutin proportionnel. Je signale cependant au passage que j'ai été élu au scrutin majoritaire et que mon suppléant est une femme. Si, par malheur, un pneu de ma voiture éclate un jour, vous verrez donc arriver ici une femme issue du scrutin majoritaire. Mais ce n'est pas là le problème.

Ce qui me choque, c'est que vous ayez dit, parlant de nos collègues femmes, « toutes à gauche ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est exact !

Mme Hélène Luc. Il n'y a que les femmes communistes qui sont élues au scrutin proportionnel !

M. Paul Girod. Or, nous avons eu, hier, une cérémonie fort triste à la mémoire d'une de nos collègues, membre du groupe auquel j'appartiens — c'est pour cette raison, monsieur le président, que j'ai quitté le banc de la commission — qui n'était pas à gauche et qui a honoré le Sénat.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur Girod, j'ai connu Brigitte Gros à la convention des institutions républicaines et elle était comprise dans ma pensée lorsque je disais : « toutes à gauche ».

En conclusion, la proportionnelle n'est pas, en elle-même, une cause d'instabilité gouvernementale.

La Constitution qui nous régit la permet.

Elle est plus juste. Elle permet d'éviter l'arbitraire du découpage des circonscriptions. Elle va dans le sens de la décentralisation. Elle n'est pas une mesure d'opportunité puisque, pour toutes ces raisons, nous l'avions, depuis longtemps, inscrite à nos programmes.

Gageons qu'en dépit de rodomontades, elle n'est pas près de disparaître de nos lois, même si, dans l'instant, elle pose des problèmes à tous et peut-être à nous, socialistes, plus qu'à d'autres.

Cela n'est pas nouveau. Savez-vous — j'en terminerai là — ce que disait Léon Blum aux députés le 13 février 1936 ? Il disait : « Croyez-vous que, chez nous aussi, l'application de la représentation proportionnelle ne soit pas destinée à provoquer de grandes difficultés ? Quel est son intérêt direct, pour chacun de nous pris en particulier, ou pour l'ensemble de notre parti ?

« Je pense que vous nous croyez tout de même capables de pensées désintéressées et d'actions réfléchies. Dans notre profonde conviction — et c'est sur ce point que je vous supplie de réfléchir encore — c'est dans l'intérêt de la République et de la démocratie que nous agissons. » (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Neuwirth.

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, usage ou non pour le Sénat d'aborder un peu en profondeur les élections des députés, telle est la question qui tourmente notre collègue M. Dreyfus-Schmidt.

En ce qui me concerne, parce que pendant vingt-cinq ans j'ai eu l'honneur d'être député de mon pays, que pendant quatorze ans j'ai assumé la charge de questeur, je crois avoir été un observateur privilégié de la vie parlementaire et être en mesure d'apporter un point de vue autorisé sur la loi organique portant sur le nombre de députés.

Je le ferai plus en technicien, si je peux me permettre, qu'en politique, car, sur ce plan, un certain nombre de mes collègues vous ont dit et vous diront encore ce soir et demain excellentement quels risques le système proportionnel fait courir à notre pays, dans la situation où il se retrouve et dans le monde tel qu'il est aujourd'hui.

Je vous invite, à ce sujet, à étudier ce qui se passe en Israël et en Italie et à bien comprendre que ce n'est que par une secousse de l'histoire que l'on peut en sortir ; en effet, ce système de délices secrètes ses propres poisons qui l'entravent et l'immobilisent. Avant cinq ans, je vous le dis, vous vous souviendrez de ma prévision !

Mon propos sera donc celui du technicien, collant évidemment au plus près aux réalités. Je paraîtrai sans doute terre à terre aux yeux de certains, mais ne devons-nous pas être terre à terre lorsque le pays connaît près de trois millions de chômeurs, lorsque, parmi les promesses tenues — mais non évoquées à l'époque — on constate une baisse du niveau de vie des travailleurs ? Bref, notre devoir n'est-il pas de compter ?

J'ai pu observer au sein des quatre commissions auxquelles j'ai appartenu pendant ces vingt-trois ans — commission de la production et des échanges, commission des lois, commission des affaires sociales et culturelles, commission des finances — que jamais — je dis bien « jamais » — n'est apparu un problème quelconque de sous-représentation du pays à l'Assemblée nationale.

Certes, pour des raisons d'équilibre de cette représentation, pour des raisons de justice, il conviendra, dès le rétablissement du système majoritaire, c'est-à-dire lorsque l'opposition aura repris, au mois de mars prochain, les responsabilités du pouvoir, que des modifications relevant des facteurs démographiques, de transferts de population, voire géographiques, et tenant compte des spécificités, soient apportées aux configurations de certaines circonscriptions. Mais cela ne saurait, en aucun cas, entraîner la venue de quatre-vingt-six députés supplémentaires tel que prévu dans la proposition du Gouvernement.

D'ailleurs, j'observe, monsieur le ministre, que vous annoncez qu'il y aura désormais un député pour 108 000 habitants, notion retenue par vous de préférence à celle d'électeur. Allez savoir pourquoi ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est la règle générale !

M. Lucien Neuwirth. On a rappelé tout à l'heure que le Sénat avait augmenté ses effectifs de 18 p. 100. C'est vrai, mais en quarante ans et non pas d'un seul coup comme vous êtes en train de le faire aujourd'hui.

D'ailleurs, en matière de découpages nouveaux, pourquoi ne pas consulter pour avis un conseil indépendant et compétent constitué à cette intention, voire — dans des conditions à définir par la prochaine majorité — pourquoi pas le Conseil constitutionnel ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Un jury d'honneur !

M. Lucien Neuwirth. Non, le jury d'honneur, c'est pour vous, pour censurer à la télévision, ce que vous réussissez assez bien.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas nous !

M. Lucien Neuwirth. Vous ajoutez quatre-vingt-six députés, non pas aux quatre cent quatre-vingt-onze députés actuels, mais à quatre cent quatre-vingt-cinq — dites-vous — car vous ne comptez pas les députés d'outre-mer. Pourquoi ? Par les temps qui courent on peut, là aussi, se poser des questions.

Ce nombre de quatre-vingt-six députés supplémentaires est disproportionné et le coût qu'il entraîne est, à l'heure actuelle, inacceptable. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Malgré les apparences, on a le sentiment que tout cela n'est pas improvisé.

M. Gérard Delfau. C'est du boulangisme !

M. Lucien Neuwirth. Demandez aux gens qui, pour la première fois depuis longtemps, ont faim dans notre pays ! Demandez aux trois millions de chômeurs que vous avez créés et que vous deviez ramener à un million !

M. Gérard Delfau. Ce sont les vôtres !

M. Lucien Neuwirth. Tout à l'heure, je n'ai pas interrompu le collègue de votre groupe non plus que vous-même. Il est vrai que vous n'avez pas parlé ! J'ai d'ailleurs remarqué que vous ne parlez que de votre banc et pas souvent de la tribune. (*Rires sur les travées socialistes.*)

M. Gérard Delfau. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Neuwirth ?

M. Lucien Neuwirth. Je vous en prie.

M. le président. Je vous donne la parole, monsieur Delfau, puisque l'orateur vous y autorise, mais si vous continuez à l'interrompre ainsi je n'aurai plus à vous la donner puisque vous l'aurez prise sans la demander. (*Sourires.*)

M. Gérard Delfau. Je vous remercie de votre obligeance, monsieur le président.

Monsieur Neuwirth, j'interviens à cette tribune très régulièrement et, sans doute, n'avez-vous pas eu l'occasion de siéger sur les bancs du Sénat pour m'écouter, ce que je regrette ; peut-être le ferez-vous ce soir. Mais là n'est pas le problème.

En fait, j'ai réagi de la sorte parce que vous-même et d'autres collègues de cette assemblée ont répété, à longueur d'après-midi et de soirée, un argument qui vient du vieux fond de l'antiparlementarisme. Je rappelais à ce sujet un moment difficile de notre histoire, le boulangisme, en souhaitant que ces vieux démons ne soient pas ainsi rappelés dans cette enceinte. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Neuwirth.

M. Lucien Neuwirth. J'ai été intéressé par vos propos, mon cher collègue. Cependant, vous parlez du boulangisme, mais non de ses petits mitrons. Vous auriez pu le faire.

Sachez quand même que ce n'est pas au bout de vingt-quatre ans de Parlement que l'on devient antiparlementariste. Mais cela, il vous reste à l'apprendre, comme beaucoup d'autres choses. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Le système qui est mis en place est calculé depuis longtemps. **M. le ministre** nous l'a confirmé précédemment. Ainsi, ce n'est ni le hasard — contrairement à ce qu'on aurait pu croire — ni l'opportunité qui ont fait décider l'achat et l'aménagement de l'immeuble du 233 boulevard Saint-Germain, dont le coût approximatif est de 13 milliards de centimes auxquels doivent s'ajouter les 12,5 milliards de centimes annuels qu'avancent des experts sérieux.

Allant plus loin, un de nos collègues de l'Assemblée nationale, qui ne paraît pas avoir été démenti, énonce — comme dans l'excellent rapport de notre collègue, M. Paul Girod — le chiffre de 25 milliards de francs de dépenses, non pas définitives mais de dépenses annuelles et globales supplémentaires pour ces quatre-vingt-six députés, soit — c'est également rappelé dans le rapport — quatre fois le montant des crédits de paiement de la sécurité civile en 1985.

M. Guy Allouche. Et les travaux du Sénat ?

M. Lucien Neuwirth. Il est vrai que le Gouvernement du pays et le libre exercice de sa représentation imposent de disposer de moyens modernes et efficaces, identiques pour chacun, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition.

Quand je suis arrivé à l'Assemblée nationale, en 1958, les députés ne disposaient même pas de bureaux individuels ! Il a fallu — et je parle uniquement des quatorze années pendant lesquelles je fus questeur — aménager le troisième étage du Palais-Bourbon, créer l'aide dactylographique — c'est-à-dire une secrétaire par député — puis les assistants et construire le bâtiment du 101 de la rue de l'Université dont l'édification — certains d'entre vous qui siègent ici s'en souviennent — contrariait fort le président de l'époque du groupe socialiste, lequel, depuis, me paraît s'en être fort bien accommodé !

Tout cela pour vous dire combien j'ai pu mesurer, au centime près, ce que coûte l'environnement d'un seul parlementaire et les conditions à mettre en œuvre pour lui assurer une bonne et correcte exécution de son mandat.

Je crois donc être qualifié pour porter un jugement de valeur sur votre proposition de créer d'un seul coup quatre-vingt-six députés supplémentaires; je le ferai en deux mots: c'est inopportun et irresponsable!

Vous avez imposé beaucoup de sacrifices aux hommes et aux femmes de notre pays que ronge le chômage, qui assistent à la baisse de leur pouvoir d'achat; vous n'avez pas le droit de leur imposer de nouvelles charges qui se chiffreront annuellement par une dépense supplémentaire de dizaines de milliards de centimes, en définitive pour satisfaire quel besoin? Une vision doctrinaire en créant quatre-vingt-six députés supplémentaires dont le pays n'a nul besoin, encore moins au moment où vous vous employez activement à susciter l'indépendance des départements d'outre-mer, ce qui aura pour conséquence, vous le savez, de diminuer la représentation nationale.

Où allez-vous ainsi?

On n'a jamais vu un gouvernement aussi minoritaire dans le pays augmenter autant le nombre des députés. Est-ce inconscience ou provocation?

Mais que reprochez-vous donc au système électoral majoritaire qui vous a amené au pouvoir, qui vous a donné une majorité absolue à l'Assemblée nationale, qui a permis — j'avais envie de le dire tout à l'heure à M. Lederman — au parti communiste d'accéder au Gouvernement, qui a permis également — je voudrais que vous le compreniez bien, car c'est le plus important — l'alternance sans violence?

Serait-ce parce que vous n'admettez l'alternance que pour vous-même ou uniquement lorsqu'elle sert vos desseins?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et en 1958!

M. Lucien Neuwirth. En 1958, l'Assemblée nationale a délibéré!

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Neuwirth, de tels propos ne sont pas dignes de vous!

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le ministre, si vous croyez avoir raison, soumettez donc votre proposition au référendum!

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quand vous vous relirez, vous aurez honte!

M. Lucien Neuwirth. Je le répète, monsieur le ministre, soumettez donc votre proposition au référendum! Vous ne le voulez pas?...

M. Guy Allouche. Où étiez-vous le 13 mai 1958?

M. Lucien Neuwirth. J'étais là où il fallait que je me trouve parce que la France était en train de sombrer dans des conditions que vous aviez créées, précisément en raison des conséquences d'un mode de scrutin comparable que vous aviez soutenu et que vous voulez rétablir aujourd'hui.

M. Roger Romani. Par la faute de vos amis! Elle était belle, la France, en 1958!

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La France est toujours belle!

M. Lucien Neuwirth. Voilà où j'étais. Parce que vous refusez de consulter le pays — c'est un point essentiel — lequel aurait bien besoin de l'être, nous n'avons pas d'autre choix que d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable. En effet, oui! et largement, votre proposition est néfaste pour la France! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Gargar.

M. Marcel Gargar. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les partis communistes français et guadeloupéen, les forces progressistes des départements d'outre-mer ne cessent de lutter depuis toujours pour la moralisation des pratiques électorales et du mode de scrutin.

Pendant des décennies, les marchandages et les combinaisons politiciennes, sans aucun rapport avec l'intérêt général, ont défiguré la démocratie. Tout particulièrement dans les départements d'outre-mer, le scrutin majoritaire a privé de leur légitime représentation les forces de progrès. A cette occasion, je rappellerai, à titre d'exemple, qu'en 1978, à la Guadeloupe, les partis de gauche représentaient près de 40 p. 100 des suffrages exprimés, mais n'ont pas obtenu une juste représentation à l'Assemblée nationale; en 1981, le parti communiste, premier parti de l'île avec 32 p. 100 des suffrages exprimés, s'est vu lui aussi frustré dans sa représentation au Palais-Bourbon.

Comme l'a dit avant moi mon camarade Charles Lederman, j'estime que la proportionnelle est, dans l'état actuel des choses, l'expression la plus juste du suffrage universel, car, sur des bases claires, elle assure une représentation correcte, reflétant l'importance de tous les courants d'opinion. Appliquée dans son intégralité, elle permettrait à l'électeur de faire véritablement entendre sa voix, d'être motivé et concerné.

Cependant, au-delà des imperfections du présent projet de loi, il est bien évident que changer le mode de scrutin n'est pas tout. En particulier, dans les départements d'outre-mer, il est nécessaire d'améliorer les conditions même de l'exercice du suffrage universel. Chez nous, le banditisme électoral a transformé la fraude en institution avec ses rites, sa mafia et ses « gros bras ». Cela se concrétise par le viol des consciences, le chantage à la peur ou le fait que des candidats de la droite coloniale obtiennent plus de voix que d'inscrits sur les listes.

C'est pour remédier à cet état de chose déplorable que mon ami Moutoussamy a déposé à l'Assemblée nationale un amendement tendant à la création, dans chaque département d'outre-mer, d'une commission de contrôle des opérations de vote et de recensement.

Cette commission jouirait de larges prérogatives pour vérifier le bon déroulement des opérations électorales ainsi que la composition adéquate des bureaux de vote. Elle serait chargée du recensement général des votes, ainsi que de la proclamation des résultats et des élus.

Cet organisme serait formé de magistrats de l'ordre judiciaire, de membres de la juridiction administrative et de l'inspection générale de l'administration.

Par ailleurs, il nous semble nécessaire que, dans les départements et les territoires d'outre-mer, la Haute autorité de la communication audiovisuelle organise l'accès aux antennes du service public de radiodiffusion et de télévision des partis ou groupements locaux qui présentent des candidats.

Les deux mesures que nous préconisons nous semblent indispensables pour instaurer un minimum de démocratie électorale dans ces départements ultramarins.

Je rappellerai que quelque 150 000 Guadeloupéens vivent en France, ainsi que 350 000 autres ressortissants de départements et territoires d'outre-mer, dont bon nombre ont conservé leur qualité d'électeur dans leur pays d'origine. Il paraît nécessaire que les formalités administratives qui leur sont imposées pour l'accomplissement de leur devoir de citoyen soient considérablement simplifiées, car elles exercent actuellement un effet dissuasif certain.

De telles améliorations apportées à cette nécessaire proportionnelle sont de nature à diminuer considérablement le nombre d'abstentionnistes, à stimuler l'esprit de compétition et de choix actif.

S'agissant maintenant du projet de loi organique dont nous avons à discuter, il a pour objet principal d'augmenter de quatre-vingt-six le nombre des députés dans les départements et pour objet second de modifier le mode de renouvellement d'un député au cas où son siège deviendrait vacant.

Depuis longtemps, le parti communiste français s'est prononcé pour une augmentation significative du nombre des députés, qu'il avait suggéré de porter à 600. Le projet de loi rejoint donc, sur ce point, certaines de ses préoccupations.

C'est une des raisons pour lesquelles nous aurions souhaité que ce projet de loi organique soit discuté et adopté indépendamment du sort qui sera réservé par notre assemblée au premier projet de loi modifiant le mode de scrutin.

Mais telle n'a pas été la position de la majorité des membres de la commission des lois qui a jugé bon de présenter une motion tendant à opposer la question préalable.

Une telle attitude est regrettable, d'autant que le texte qui nous est proposé pourrait s'adapter à tous les modes de scrutin connus en France — articles 2 et 3.

C'est ce qu'indiquait, à juste titre, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation devant l'Assemblée nationale, en déclarant: « Le régime électoral des assemblées est fixé par la loi ordinaire, le projet de loi organique que nous examinons n'a pas à préjuger le mode de scrutin lui-même ».

Ce qui importe, c'est non plus le nombre d'élus mais leur capacité, qui leur est conférée ou non, à défendre effectivement les intérêts de la population qu'ils représentent ainsi qu'à se consacrer à leur tâche législative ou, du moins, à ce que la V^e République et son présidentialisme, encore accru aujourd'hui, a bien voulu leur laisser.

J'ajouterai également, en réponse au fallacieux argument du coût élevé qu'entraînerait l'augmentation du nombre de députés, que cette dépense n'est qu'une goutte d'eau dans la mer des gâchis scandaleux qui, eux, mettent directement en cause l'indépendance économique du pays.

Le projet de loi organique repose sur une norme de 108 000 habitants en moyenne. Notons qu'il serait plus équitable de prendre pour référence un chiffre de population plutôt que d'électeurs inscrits puisque le député est, par définition, le représentant de tous les habitants de la circonscription électorale auquel tous peuvent s'adresser.

Le chiffre minimal de deux députés par département répond, par ailleurs, à une réalité qu'il faut respecter. Il est en effet difficile de n'attribuer qu'un seul élu à des départements d'une grande superficie, mais dont le nombre d'habitants diminue notamment en raison de la désertification rurale.

C'est aussi une bonne chose qu'ait été adoptée la proposition des députés communistes qui prend en compte les modifications démographiques par la révision régulière du nombre de députés et de leur répartition après chaque recensement.

Il s'agit, en effet, d'éviter l'apparition progressive de distorsions comparables à celles qui se sont produites depuis 1958.

A cet égard, certains chiffres sont significatifs. Lorsqu'en 1967 on a créé les nouveaux départements de la région parisienne, Paris a compté trente et un députés pour 1 500 000 électeurs inscrits, et la petite couronne, qui comprend les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, trente députés pour environ 2 000 000 d'électeurs inscrits.

Aujourd'hui, cette disproportion est encore accentuée, car on comptait 1 200 000 électeurs inscrits à Paris en 1981 et 2 200 000 dans la petite couronne. Il aurait été bon de procéder, au fur et à mesure des différents recensements, à une révision du nombre de députés.

C'est pourquoi les députés communistes ont proposé — et la commission des lois de l'Assemblée nationale, le Gouvernement et la majorité des députés s'y sont d'ailleurs ralliés — qu'à la suite de chaque recensement général de la population le Parlement décide d'une nouvelle répartition des sièges dans chacun des départements.

Ce projet de loi organique prévoit également que, conformément à la logique des élections à la proportionnelle, un élu démissionnaire est remplacé par son suivant sur la liste.

La présence sur chaque liste de deux candidats de plus que le nombre de sièges à pourvoir devrait permettre, dans l'immense majorité des cas, d'éviter une élection partielle.

Pour cette raison, il est regrettable que l'article 6 du projet ait été supprimé. Ce dernier, en effet, prévoyait qu'en cas de déclaration d'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats le ou les suivants de la liste étaient élus.

Dans l'état actuel du texte, on devra, pour une inéligibilité concernant un seul candidat, procéder à de nouvelles élections dans le département.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations que je voulais présenter, tout en déplorant le dépôt d'une motion tendant à opposer la question préalable sur ce projet de loi organique et l'attitude de la commission des lois — ou du moins de la majorité de ses membres — qui juge inutile de débattre de ce projet. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Roger.

M. Jean Roger. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les sénateurs radicaux de gauche ne sont pas favorables au projet de loi déposé par le Gouvernement tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale.

Certes, nous sommes, de par nos origines radicales, des proportionnalistes fervents. Mais le texte gouvernemental instaure une proportionnelle pour l'élection des députés que nous ne pouvons soutenir en l'état.

Pourquoi ?

Tout d'abord, je dois dire que nous n'étions pas hostiles à l'hypothèse d'un système mixte. Nous pensons que le système majoritaire aurait pu s'appliquer aux départements devant élire deux ou trois députés, tandis que la représentation proportionnelle aurait été réservée aux « gros départements ». Malgré sa complexité d'application, un tel système paraissait bien épouser les réalités sociologiques. Il est dommage que cette intention du départ ait été abandonnée aussi rapidement.

Mais, puisque la représentation proportionnelle départementale lui a été préférée, examinons-en les avantages et les inconvénients, avant de présenter nos propositions.

Le débat sur les mérites comparés des divers modes de scrutin, qui a été largement développé dans cette enceinte, nous paraît quelque peu vain. En effet, il est clair que, sans être immoral, tout mode de scrutin recouvre, en réalité, un certain nombre d'arrière-pensées politiques et peut être considéré qu'on le veuille ou non, comme un moyen d'atteindre ou de garder le pouvoir. Tous les pouvoirs en ont usé. Alors !...

Que n'a-t-on dit des avantages ou des inconvénients du scrutin uninominal ou de la représentation proportionnelle, en matière de stabilité ou d'instabilité gouvernementale ?

Deux exemples seulement montrent que ni l'un ni l'autre des systèmes n'a empêché les crises politiques : mai 1968 sous le système majoritaire, la secousse de 1958 sous la représentation proportionnelle.

Donc, convaincus que nous sommes de l'intérêt de la représentation proportionnelle, je m'attacherai à en dégager les vertus principales.

L'histoire récente de notre pays semble montrer que le système proportionnel est plus adapté que le système majoritaire aux périodes difficiles de rigueur et de réconciliation.

Tel a été le sens de l'instauration de la représentation proportionnelle en 1919 et en 1945, ce système convenant parfaitement à une société en mutation, puis à une époque de reconstruction. La représentation proportionnelle, qui associe toutes les tendances et élargit l'assise du pouvoir, s'adapte mieux à une société en changement.

N'est-ce pas aujourd'hui le défi qui se présente à notre pays ? Naturellement, le mode de scrutin ne résoud pas, à lui seul, les difficultés que rencontrent les gouvernants.

La nature et la difficulté des problèmes sont plus souvent responsables de leur chute que le mode de scrutin qui leur a permis d'accéder au pouvoir.

L'objectif le plus important à atteindre, pour nous, est de corriger les effets institutionnels organisant la coupure de la France en deux et de favoriser la représentation de l'expression du corps social dans sa totalité.

C'est d'ailleurs la traduction du principe énoncé dans les Constitutions de 1946 et de 1958 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants. »

Nous ne pouvons souscrire à l'étouffement des minorités, des petits partis et des sensibilités quelquefois les plus novatrices.

La représentation proportionnelle, la vraie, en favorisant une meilleure représentation parlementaire de tous les courants d'opinion, en aidant à promouvoir la manifestation des forces sociales de la nation et des minorités politiques, en prenant en compte les changements sociaux et les mutations politiques, constitue le mécanisme électoral le plus proche de la justice et de l'équilibre.

La représentation proportionnelle doit aussi être efficace. Il n'est pas question de souhaiter le retour aux errements de la IV^e République. D'ailleurs, nos institutions actuelles, avec l'élection du Président de la République au suffrage universel, ne le permettraient plus.

Tolérants par tempérament, les radicaux ne peuvent admettre que la vie publique de notre pays se réduise à une guerre de tranchées dont tous les combattants sont mobilisés en fonction des échéances présidentielles.

C'est pour corriger cet excès du fonctionnement de notre Constitution que nous préconisons la représentation proportionnelle.

Encore faut-il que ce qui est proposé concoure à atteindre cet objectif de rééquilibrage des institutions. Or deux dispositions au moins du projet de loi vont à l'encontre de cette espérance : la répartition des restes à l'échelon départemental et à la plus forte moyenne et la nécessité d'obtenir au moins 5 p. 100 des suffrages exprimés pour accéder à la répartition des sièges.

Affublé de ces conditions, le mode de scrutin ne s'adapte plus aux réalités socio-politiques des différents départements et est incapable de représenter les tendances et sensibilités diverses — mais profondes — de la nation.

Toute une série d'évolutions seulement perceptibles au niveau du suffrage seront, en quelque sorte, neutralisées par un vote éminemment « utile ».

En effet, il faut tenir compte de l'enracinement de la bipolarisation qui, depuis 1958, est due à la combinaison de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et du scrutin uninominal à deux tours.

Compréhensible et souhaitable lorsqu'il s'agit d'émettre une opinion sur une question ou sur un texte de loi à la suite d'une procédure référendaire dans le souci louable de créer une majorité d'idées, ce comportement bipolaire lors de la désignation des représentants de la nation accentue les oppositions et élimine dès le premier tour les petits partis, les minorités politiques et sociales. D'une certaine façon, il rejette à plus tard les problèmes et les difficultés que les gouvernants auront pourtant à régler un jour.

Alors, ne prolongeons pas dans un système proportionnel ce comportement bipolaire. Je crains, monsieur le ministre, que le mode de scrutin proposé ne réponde pas suffisamment à ce vœu.

Dans le système que nous préconisons, les pouvoirs du Président de la République, parfois excessifs, trouveraient un contre-poids dans la désignation d'une Assemblée nationale qu'un comportement bipolaire modéré par un mode de scrutin pleinement proportionnel n'aurait pas rendu « introuvable » ou « revancharde ».

La « cohabitation » commence d'abord au niveau des institutions avant de se faire au niveau des hommes.

C'est pourquoi nous avons déposé des amendements au projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Ils ne sont pas contraires à l'esprit du texte, ils n'en dénaturent aucunement l'idée qui l'a inspiré. Mais ils apportent une correction aux dispositions de ce texte qui nous paraissent excessives en ce sens qu'elles maintiennent tous les dangers du scrutin majoritaire et retirent tout intérêt politique à la représentation proportionnelle.

En matière de répartition des restes, nous proposons un cadre national pour les suffrages non utilisés à l'échelon départemental. Ainsi, l'injustice du système de répartition dans le cadre

du département sera réparée ; les petits partis et les courants d'expression locaux, fédérés au niveau national, pourront alors être représentés à l'Assemblée nationale.

Bien évidemment, pour qu'un tel mécanisme joue, il est nécessaire de supprimer le seuil de 5 p. 100 qui fait obstacle à la répartition des sièges. Notre proposition reconnaît une valeur politique à toute voix.

Le vote utile, qui admet la différence, peut alors jouer dans un système proportionnel.

Nous croyons très sincèrement que notre proposition équivaut à donner à l'électeur un double choix, un choix politique pour le présent et un choix de société pour l'avenir.

Ainsi, nos propositions sont fidèles aux principes proportionnalistes que nous avons toujours défendus et conformes à notre vision d'une démocratie assurant la représentation de tous les courants qui lui donnent sa vitalité et sa réalité.

Elles relèvent d'une conception des institutions garantissant l'indépendance, l'autonomie et le pouvoir réel des assemblées parlementaires.

Elles vont dans le sens de la recherche d'un vaste rassemblement des républicains et des démocrates de progrès, que nous croyons nécessaire et auquel le Premier ministre nous a invités, et dont la formation et le développement devraient être facilités à l'occasion des élections de 1986.

Mais nous nous heurtons à la question préalable, qui est le refus de discuter. Là n'est pas le rôle du législateur ! Les sénateurs radicaux de gauche veulent discuter du texte et ils souhaitent l'examen de tous les amendements.

Toutefois, ils ne peuvent accepter que leur refus de la question préalable soit considéré comme une acceptation du projet de loi dans sa rédaction actuelle, qu'ils n'approuvent pas pour les raisons que j'ai développées.

Bien que d'accord sur l'esprit de la loi et désireux de doter le pays d'une véritable représentation de toutes les sensibilités de la nation, ils s'abstiendront dans le vote sur la question préalable.

M. le président. La parole est à M. Vecten.

M. Albert Vecten. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, m'inscrivant ici dans la ligne des orateurs de la majorité sénatoriale qui m'ont précédé à cette tribune, je voudrais consacrer mon propos à mettre en lumière les conséquences que fait peser cette réforme électorale sur le fonctionnement des institutions de la V^e République.

L'institution d'un nouveau mode de scrutin, parce qu'il modifie les règles du suffrage universel, est un sujet grave et délicat qui doit être abordé avec dignité et sans esprit de vaine polémique.

Permettez-moi, à un moment où le Gouvernement cherche à nous convaincre de la nécessité d'une telle réforme, de vous faire part de la réflexion du citoyen que je suis, qui exerce depuis quelques mois la fonction de parlementaire.

C'est, en effet, au citoyen, et à lui seul, qu'est destinée en premier lieu cette réforme et c'est lui qui, finalement, sera convaincu du bon ou du mauvais esprit de cette loi.

Il s'agit, en effet, de poser clairement les termes d'une question à laquelle, je le crains fort, l'opinion n'a pas encore trouvé de réponse satisfaisante, ni dans les déclarations, ni dans les explications avancées par le Gouvernement : comment s'exercera, demain en France, le fonctionnement de nos institutions si votre réforme est adoptée en l'état ?

La confusion des esprits, propagée par le nouveau mode de scrutin que vous proposez, a pour effet d'entacher la réforme électorale d'un premier vice du consentement. Cela est grave, regrettable, s'agissant du suffrage universel.

C'est la loi électorale qui fixe les règles d'élection des représentants de la nation que sont les députés. Le mode de scrutin ne fait ou ne défait pas à lui seul la démocratie, mais il peut y contribuer.

De la même façon, la stabilité d'un gouvernement n'est pas exclusivement le fait d'un mode de scrutin ; mais, sans aucun doute, un mode de scrutin peut contribuer à l'instabilité des gouvernements : notre histoire politique est riche d'exemples suscitant controverses et passions.

Ainsi, au fil des Républiques, chacun put constater que, si le mode de scrutin n'est pas l'essentiel des institutions, il en est toujours un élément déterminant.

Le mode de scrutin défini par la loi électorale occupe donc une place déterminante au sein des institutions : il structure le nombre des partis et groupements politiques et en organise l'existence ; il doit permettre de dégager une majorité claire, j'allais dire évidente, au sein du Parlement, une majorité qui doit être capable de mener un travail législatif en harmonie avec le Gouvernement, se distinguant en cela des combinaisons entre états-majors ; il permet aux citoyens de désigner sans ambiguïté leur Gouvernement.

Aussi, une interrogation se fait-elle jour, naturellement : quel peut être le meilleur mode de scrutin ? Quelle peut-être la loi électorale la plus conforme à l'esprit des institutions ?

Reconnaissons qu'en cette matière les vérités ne sont ni absolues ni univoques, et que les avis peuvent, en regard de notre histoire institutionnelle, se fonder sur des exemples parfois contradictoires entre eux.

Tout a été dit sur les qualités et défauts des deux grands systèmes, le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle.

Sous la III^e République, le scrutin majoritaire n'est pas parvenu à assurer des majorités gouvernementales durables, alors qu'il réussit depuis 1958 à conforter la stabilité de nos institutions et qu'il a permis à l'alternance de s'exercer dans des conditions que le Gouvernement, sauf erreur de ma part, ne critiquera pas aujourd'hui !

Si le scrutin majoritaire à deux tours — que vous voulez éliminer de notre vie institutionnelle au profit de la représentation proportionnelle intégrale départementale — n'est pas le seul gage de la stabilité institutionnelle et gouvernementale, il peut toutefois y contribuer avec force et de manière durable.

Certains ont soutenu qu'une solution pouvait consister en la consécration du mode de scrutin dans le corps même de la Constitution.

Outre que l'actuelle répartition des compétences dans la Constitution confie ce rôle à la loi votée par le Parlement, la tradition parlementaire semble s'y opposer : il peut, en effet, être objecté qu'une telle solution offrirait l'inconvénient de la rigidité. La loi électorale doit pouvoir être adaptée aux circonstances, motif pris de la stricte considération de l'intérêt général.

Si le mode de scrutin idéal est donc impossible à définir de manière immuable, tant les circonstances politiques, historiques et institutionnelles prévalent à son institution, il est cependant plus aisé d'en avancer les qualités et d'en circonscrire les défauts.

Oui, monsieur le ministre, vous avez eu raison de le dire cet après-midi : un mode de scrutin, dans un pays qui reconnaît la démocratie pour idéal, se doit d'être clair, juste et stable. Reste toutefois à préciser ce que sont la clarté, la justice et la simplicité !

Un scrutin clair : sans doute, la proportionnelle intégrale, par le jeu de ses combinaisons multiples, peut-elle faire la joie des mathématiciens et des stratèges d'appareils. Mais il est patent que le système que vous avez retenu ne permettra pas à l'électeur de procéder à la désignation d'une majorité franche et sans équivoque. Cette décision sera laissée à l'initiative des coalitions électorales, d'autant que l'électeur sera désormais privé d'un deuxième tour où il pouvait traditionnellement exprimer ses choix décisifs.

Un bon mode de scrutin ne saurait être qu'équitable : là encore, il n'existe pas de modèle unique ou réputé universellement satisfaisant ; mais l'on a appris à identifier, au fil des temps, les solutions extrêmes à rejeter.

Je ne veux pas ici insister sur les critiques qui vous ont été adressées par certains membres de votre propre majorité à propos du seuil de 5 p. 100 de représentation minimum « instillé » dans le système de la représentation proportionnelle départementale à la plus forte moyenne, ou par ceux qui faisaient partie hier de votre majorité et qui soulignaient que votre système entraînait une surreprésentation excessive des grandes formations partisanes.

D'un certain point de vue, un mode de scrutin peut conduire, par son excès, au contraire de la démocratie : lorsqu'il concourt, notamment, à l'émiettement des voix et empêche la représentation au niveau national des opinions profondes.

Là encore, l'intérêt général doit être pris en compte et c'est lui qui doit présider au choix du système électoral le mieux adapté aux institutions.

Enfin, un mode de scrutin doit conférer au système politique un gage de stabilité politique et gouvernementale. Dans un système parlementaire, la stabilité politique d'un régime est due pour une large part à la composition de l'Assemblée nationale, qui concourt à l'équilibre des pouvoirs publics entre eux.

Cet équilibre est le fruit d'une nécessaire adéquation entre majorités parlementaire, gouvernementale et présidentielle.

Dès lors, une majorité partisane à l'Assemblée nationale, mal ancrée dans les courants profonds de l'opinion, risque d'altérer les rapports entre l'exécutif et le Parlement.

Certes, il ne s'agit de nier ni l'existence, ni le rôle des partis dans la vie politique française : aux termes de l'article 4 de la Constitution, les partis concourent à l'expression du suffrage universel, mais cette qualification comporte implicitement une limite : les partis ne sauraient ni gouverner, ni monopoliser la vie politique, ni surtout nuire à la stabilité ou à l'autorité des gouvernements.

Nous doutons fort, monsieur le ministre, que le système que vous nous proposez d'adopter aujourd'hui respecte de manière satisfaisante l'ensemble de ces critères, alors qu'il favorise, au contraire, le retour au système des partis.

Cet ensemble de raisons nous conduit à penser que votre mode de scrutin, qui comporte le risque non négligeable d'empêcher la constitution de toute majorité d'expression forte dans ce pays, va au-delà d'une simple réforme électorale et rompt en fait l'équilibre institutionnel mis en place depuis plus de vingt-cinq ans.

Cette réforme électorale engage notre pays sur le terrain d'une véritable novation institutionnelle.

Or le système politique mis en place en 1958 et 1962 ne saurait voir son fondement menacé par une loi électorale et il serait d'autre part absurde de prétendre que ce régime n'était que la circonstance d'un homme qui l'a voulu pour lui-même : vingt-cinq ans de vie politique démontrent le contraire ; ce régime a fonctionné à l'abri de toute crise politique majeure ; il a favorisé l'expression démocratique de toutes les forces politiques et leur succession au pouvoir.

Cette analyse nous a conduits à opposer la seule réponse qu'appelle un projet de loi qui brise le lien établi entre le mode de scrutin et la Constitution elle-même et qui a pour objet de modifier les rapports entre les pouvoirs publics : émiettement de la représentation nationale ; mise en cause de la stabilité gouvernementale ; réduction implicite du droit de dissolution et des pouvoirs du Président de la République.

De ce fait, la question préalable nous a paru la seule réponse susceptible de démontrer au pays que le Sénat ne saurait s'associer à une opération qui échappe à l'intérêt général et s'apparente à un véritable bouleversement des institutions.

Nous ne pouvons, en effet, souscrire à votre projet tant du fait de ses conséquences sur le système politique français qu'en raison des motivations réelles qui l'ont inspiré : tenter de limiter, par les moyens qu'offre la loi électorale, la représentation future des courants de l'opposition auxquels nous appartenons.

Au reste, était-il vraiment simple d'attendre que les mouvements d'opinion deviennent si défavorables à votre majorité pour entreprendre une réforme dont on nous a répété à l'envi qu'elle était ressentie comme nécessaire depuis longtemps par le pays ?

Quarante-septième des 110 propositions élaborées en 1981 par le candidat François Mitterrand, l'introduction de la représentation proportionnelle est aujourd'hui la première et l'unique proposition du Président Mitterrand pour se maintenir à la tête des affaires du pays. Malgré les désaveux répétés de l'opinion, que vous semblez redouter une fois encore pour l'année prochaine, c'est bien là, en effet, l'objectif inavoué de cette loi.

Aujourd'hui, votre projet de réforme électorale sera rejeté par l'opposition sénatoriale et demain, réforme ou pas de la loi électorale, c'est l'ensemble de votre politique qui appellera le jugement des électeurs. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Delfau.

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui mettra fin, s'il est adopté, à une période fort longue où les représentants du peuple étaient élus au scrutin majoritaire à deux tours, période fort longue, puisqu'en 107 années de République, 81 au total connurent ce mode d'élection, rarement utilisé pourtant dans d'autres pays, mais période trop longue sans doute si l'on considère l'évolution de notre pays, notamment depuis 1958, et la faveur que connaît la représentation proportionnelle dans le plus grand nombre des démocraties.

Il est, en effet, évident que les antagonismes les plus violents qui divisaient la France d'hier se sont estompés, faisant naître parfois le consensus qui permet parfois l'apparition de nouveaux clivages où la politique n'est plus toujours aussi immédiatement perceptible.

Cette société française du XIX^e et des débuts du XX^e siècle, frappée de plein fouet par une révolution industrielle, un exode rural massif, le traumatisme des plus criantes injustices, ne pouvait être qu'une société de durs affrontements. Le scrutin majoritaire devenait alors l'une des expressions les plus évidentes de ces affrontements et de cette difficulté du dialogue social, un moyen de les réguler, de les canaliser dans le cadre de la démocratie, en somme.

Le premier tour offrait une possibilité d'expression libre, de dévouement — disait-on parfois — ce qui, en soi, est révélateur de la philosophie de ce mode de scrutin. C'était lui, en outre, qui donnait une photographie, la plus fine possible, des choix de société de notre corps électoral. Le deuxième tour était consacré au vote utile. Il renforçait et cristallisait, par sa nature même, les antagonismes que la réalité elle-même ne cesse de transformer ou de déplacer : deux camps le moment d'un

scrutin, deux camps le temps d'une législature. Mais la prise de décision au quotidien s'accommode-t-elle vraiment de ce clivage abrupt ?

Le scrutin majoritaire se relie donc à une France d'hier. Il est celui du passé, d'une conception obsolète de la vie politique et des rapports sociaux. Il nous appartient donc, conformément à l'engagement de François Mitterrand lors de sa campagne électorale de 1981, d'actualiser, de moderniser le mode d'élection des représentants du peuple et, ce faisant, nous renouons, nous socialistes, avec la tradition de Jaurès et de Blum.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Gérard Delfau. Il nous appartient d'engager les citoyens sur la voie du vote positif, pour un programme, pour les idées que représente tel ou tel grand courant politique, et non contre : contre une classe sociale, contre des notables quasi inamovibles.

Mieux que des formules vides de sens et non suivies d'effet, la proportionnelle induit le déblocage, le dialogue social et, si tel est le cas, c'est qu'elle s'inscrit dans une logique d'expression et de représentation des grands courants politiques qui est infiniment plus satisfaisante pour le citoyen que la logique du rejet et de la domination. Nous savons bien, en effet, que l'apparition de majorités, aussi « massives » qu'elles sont épisodiques, est largement due au mode de scrutin majoritaire. Celui-ci donne ainsi un caractère artificiel et excessif à l'expression de courants politiques qui traversent et animent en profondeur la société française.

La solution aux problèmes qui nous préoccupent — particulièrement dans le domaine économique et social — ne peut se dispenser de cette représentation équitable et juste des grands courants d'opinion. Il est le scrutin qui permet le mieux la traduction au plan politique de convergences qui cherchent à s'exprimer dans le pays. En cela, il est utile à tous, sans que personne n'ait à se renier.

Il ne s'agit pas de courir après je ne sais quel consensus forcé, il s'agit simplement d'asseoir une action, de la faire mieux intégrer par tous grâce à un mode de scrutin qui nécessite et génère tout à la fois le dialogue et l'adaptation aux mutations. En cela, nous ne faisons, en réalité, que rattraper l'avance prise par la plupart des grandes démocraties occidentales.

Quant à cet argument rebattu, selon lequel la représentation proportionnelle équivaut à la toute-puissance des partis, permettez-moi de rappeler, après bien d'autres aujourd'hui, l'article 4 de la Constitution de 1958 : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. » Vouloir opposer, comme certains tentent de le faire, l'expression du citoyen à celle des partis, c'est ignorer les termes mêmes de cette Constitution dont ils se réclament et qu'ils ont fait approuver par les Français. Au surplus, vous savez comme moi ce que signifie en pratique l'absence ou même l'affaiblissement voulu des partis politiques dans un pays. Il y a assez d'exemples de cette Constitution dont ils se réclament et qu'ils ont fait approuver, avec ces funestes idées.

Il convient donc de ne pas « s'arrêter en chemin » et de tirer les conséquences de cette reconnaissance constitutionnelle : on voit mal, en effet, comment l'expression du suffrage dont il est question pourrait se réaliser sans que les citoyens puissent se regrouper dans des formations politiques, afin d'y faire progresser leurs idées, puis de les proposer aux Français.

En ce sens, les partis ne s'emparent point, monsieur le rapporteur, de la souveraineté nationale. Ils sont, au contraire, un élément décisif de l'expression de sa continuité, entre deux échéances électorales.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Gérard Delfau. Ils permettent au peuple, notamment à tous ceux qui souhaitent s'engager librement dans le débat, de rester propriétaire de cette souveraineté nationale, qui lui appartient en droit depuis la Révolution française. C'est d'ailleurs ce qu'énonce l'article 3 de notre Constitution.

Les partis constituent donc un élément déterminant de l'alternance démocratique, et non un frein à celle-ci, sauf, bien entendu, dans le cas où une formation politique, devenant hégémonique sur tous les secteurs de la vie d'un pays, empêcherait l'expression du pluralisme. Parce qu'elle permet à tous les grands courants d'idées de s'exprimer, la représentation proportionnelle s'avère être justement un excellent moyen d'éviter un tel risque.

Avant de conclure, si vous le permettez, j'ajouterai un dernier mot sur un point, qui n'est pas essentiel à notre débat mais qui a suscité quelques polémiques : la possibilité d'élections, dans certaines zones géographiques bien déterminées, de députés appartenant à des formations d'extrême droite. Représentant un département du Midi, vous comprendrez ma préoccupation à ce sujet.

Si ce risque existe, je demeure profondément persuadé que l'on ne combat pas une idéologie extrémiste avec un mode de scrutin. Il serait dangereusement naïf de croire que l'on peut espérer contenir la peur, la haine et le racisme en maintenant un mode de scrutin nocif pour l'ensemble de la société ou en bricolant je ne sais quel système électoral au gré des circonstances.

De surcroît, que chacun à ce sujet, au sein de la majorité de cette Assemblée, prenne ses responsabilités : pour un Bernard Stasi ou une Simone Veil, courageux jusqu'à la provocation par leurs propres amis sur le thème de l'immigration, que de faux habiles ou d'inconscients incendiaires, à droite, qui nourrissent l'idéologie sécuritaire et font le lit du Front national.

MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Guy Allouche. Très bien !

M. Jean Chérioux. Grâce à la proportionnelle !

M. Gérard Delfau. Là encore, le scrutin proportionnel permet d'affiner les positions des partis et d'espérer que, sur quelques grands sujets — une France multiraciale et pluriculturelle par exemple, pourquoi pas ? — il soit plus facile d'arriver à des convergences.

C'est pour toutes ces raisons d'intérêt national que j'ai rapidement évoquées, et en accord profond avec notre tradition et les engagements du Président de la République, que nous, socialistes, nous soutenons le projet de loi instaurant la représentation proportionnelle aux élections législatives. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Bien que cette discussion générale n'ait pas été organisée, la conférence des présidents avait décidé d'observer le tour de rôle applicable aux discussions organisées. Or les cinq orateurs qui sont encore inscrits appartiennent tous au groupe du R. P. R.

Il est zéro heure dix. Nous allons, bien entendu, poursuivre la discussion de ces deux projets de loi et nous la continuerons demain matin. Si nous ne l'avons pas terminée dans la matinée, nous la reprendrons, vers dix-sept heures ou dix-sept heures trente, après les réponses aux questions orales.

Je pense traduire le sentiment de chacun en souhaitant que nous ayons terminé l'examen de ces textes vers treize heures, treize heures quinze, quitte à ne reprendre la séance qu'à quinze heures quinze.

Cela étant, je ne peux que souhaiter que tout ce qui doit être dit le soit ; je n'entends restreindre le temps de parole de quiconque.

Comme nous devons observer un intervalle de neuf heures entre les deux séances, si la présente séance est levée à une heure, la prochaine ne commencera qu'à dix heures, dix heures moins le quart par exception.

Deux questions préalables sont déposées. Pourront seuls prendre la parole l'auteur de l'initiative, un orateur d'opinion contraire, le rapporteur de la commission et le Gouvernement. Deux scrutins sont prévus. Tout cela nécessitera environ deux heures. De plus, M. le ministre voudra certainement répondre aux orateurs à la fin de la discussion générale.

Mes chers collègues, disposant maintenant des mêmes informations que moi, vous pourrez en tirer les conclusions que vous souhaitez.

La parole est à M. Cazalet.

M. Auguste Cazalet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, plus de six millions de Français nés depuis 1958 voteront en 1986 ; par hypothèse, ils n'ont aucun souvenir de la IV^e République : une France sans Etat ou plutôt une France dont l'appareil de l'Etat était devenu la chose des partis, dont l'occupation principale était, plusieurs fois dans l'année, de faire et défaire les gouvernements.

Durant des mois entiers, pendant que se tissaient tant bien que mal des combinaisons auxquelles nul ne croyait plus, la France n'avait à sa tête que des hommes chargés d'expédier les affaires courantes et dont l'audience à l'étranger était aussi tenue que le crédit dont ils bénéficiaient chez eux.

Rongée par le mal algérien, la IV^e République avait fait de la France un pays humilié. Nous nous sommes relevés de ce déclin grâce au général de Gaulle et à la Constitution de 1958. Mais celle-ci n'assurait pas, à elle seule, la stabilité politique. Le système du scrutin majoritaire la complémente de façon nécessaire.

Depuis 1962, des majorités claires et stables se sont dégagées. Le scrutin majoritaire a fait que la dissolution utilisée trois fois — en 1962, en 1968 et en 1981 — a joué son rôle dans la résolution des crises.

Comme l'a rappelé M. Neuwirth, c'est ce même scrutin qui, combiné avec l'élection présidentielle au suffrage universel, a organisé l'union de la gauche.

Enfin, c'est encore lui qui a permis l'alternance et fait qu'elle joue pleinement et durablement, contrairement à ce qui s'était produit en 1924 ou en 1936 où, deux ans après l'arrivée de la

gauche au pouvoir, les majorités se renversaient sans que les électeurs aient leur mot à dire.

Or, voici qu'aujourd'hui, ce système, qui a fait ses preuves depuis plus de vingt ans, est menacé et devrait céder la place à autre chose.

Nos institutions, entend-on, seraient excessivement présidentielisées. Le mode de scrutin majoritaire créerait une situation où il n'y aurait plus de place pour le débat démocratique.

Que nous propose-t-on en échange ?

La proportionnelle ! Autant dire tout le ridicule et les dangers de la IV^e République.

Les inconvénients dénoncés par les détracteurs du scrutin majoritaire vont se cumuler.

Une assemblée faible, divisée et incohérente ne pourra que renforcer les pouvoirs du Président. Et alors vive le marchandage entre le souverain et les appareils de parti !

Alors pourquoi changer le mode de scrutin ?

Outre les nostalgiques de la IV^e République, il existe certainement parmi les partisans de cette réforme des avides, convaincus que le retour à la proportionnelle leur donnerait une chance d'accéder à une miette de pouvoir.

Le fait que l'actuel président de la République ne puisse plus compter que sur un quart de l'électorat peut nous laisser penser qu'il s'agit là d'une manœuvre uniquement destinée à limiter les dégâts en 1986.

En réalité, l'enjeu de ce débat est beaucoup plus grave.

Alors, laissons de côté les laborieux, mais néanmoins savants calculs « sauve-qui-peut », les discussions sévères auxquelles, ici ou là, et d'ores et déjà, donne lieu la constitution des listes.

Laissons de côté aussi les milliards de francs que les 86 députés supplémentaires vont coûter et que les chômeurs en fin de droits auraient certainement apprécié qu'ils leur fussent attribués.

On a voulu laisser croire à une manœuvre et ramener ainsi la modification du mode de scrutin à un problème technique.

Il n'en est rien. Outre le fait qu'il contribue à assurer la stabilité politique et qu'il permet aux citoyens d'exercer sur les grandes options — présidentielles et législatives — un contrôle, le mode de scrutin est une pièce essentielle du dispositif institutionnel de la V^e République.

Est-ce qu'en modifiant une pièce du système, l'ensemble pourra continuer à fonctionner ? Certainement pas. Et les artisans de la réforme que nous dénonçons le savent pertinemment.

Nous vivons probablement le premier épisode d'une histoire nommée « réforme totale » des institutions de la V^e République, ces institutions, comme aime à le rappeler le Président de la République, « que je n'ai pas voulues ».

Eh bien ! nous, gaullistes, membres du R. P. R., nous défendons ces institutions avec détermination. Tout comme nous n'acceptons pas le déclin, nous n'acceptons pas le retour à la représentation proportionnelle. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout a été dit ou presque sur ces textes qui vont modifier le système électoral des députés à l'Assemblée nationale. Et pourtant, je prends la parole à cette heure avancée parce que je pense que c'est mon devoir de parlementaire de m'exprimer et d'exposer le fruit de mes réflexions.

Même si les arguments ont déjà été invoqués à cette tribune, leur répétition devrait prouver ou, du moins, illustrer la réalité du danger et de la menace que cette réforme constitue pour nos institutions et pour notre vie politique nationale.

Je voudrais très brièvement, devant vous, développer trois points essentiels de ces réflexions : l'atteinte à la moralité politique que constitue ce projet ; les risques qu'il fait courir à nos institutions et le fait qu'il met fin à un certain type de démocratie.

Tout d'abord, votre projet, monsieur le ministre, pose une question de morale politique. Pourquoi avoir décidé cette réforme en 1985, quelques mois avant les prochaines élections législatives ?

Certes, vous me répondrez — d'ailleurs vous l'avez déjà dit tout à l'heure — qu'une telle mesure était inscrite dans les cent dix propositions du candidat à la présidence de la République, François Mitterrand.

Mais si tel est le cas, pourquoi avoir attendu quatre ans, pourquoi ne pas avoir proposé cette modification en 1982 au moment de ce que vous appelez l'état de grâce ? C'est bien la preuve que cette opération a été montée de toute pièce aujourd'hui pour vous permettre de sauver votre avenir politique.

Né dites pas, comme nous l'entendons trop souvent, que vous le faites pour respecter vos promesses électorales, parce que vous avez pris un engagement. Qui, en 1981, connaissait cette

proposition ? J'affirme que pas 1 p. 100 des Français qui ont voté pour vous alors n'étaient conscients d'opter tout d'abord pour le scrutin proportionnel.

M. Guy Allouche. Vous l'auriez voté ?

M. Jean Chérioux. Ce n'était pas le fond du problème et vous le savez très bien.

Il y a donc là une atteinte à la moralité du jeu politique. On n'a pas le droit de changer les règles au moment où l'on va perdre et surtout lorsqu'on représente à peine le quart des Français. Quel aveu qu'aucune des déclarations d'investiture des gouvernements Mauroy et Fabius n'ait jamais fait référence à cette réforme !

Dès lors, monsieur le ministre, quelles raisons peut-on donner à ce brusque engouement pour ce mode de scrutin ? Eh bien, tout simplement la raison du bateau qui coule, la raison du perdant, la raison de l'échec, la raison du mauvais joueur, bref tout sauf la raison d'Etat.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. Jean Chérioux. Monsieur le ministre, vous savez très bien que c'est cela le fond du problème.

Vous êtes le ministre de l'intérieur, vous savez comment les choses se présentent. Vous savez qu'à Paris M. Jospin n'a aucune chance d'être élu sans la proportionnelle ; vous savez que votre collègue M. Quilès n'a aucune chance d'être député de Paris demain sans la proportionnelle ; vous-même, monsieur le ministre — je ne cherche pas à être désagréable à votre égard — croyez-vous que vous seriez réélu en Saône-et-Loire sans la proportionnelle ? Je ne le crois pas.

M. Christian de La Malène. Tout le monde le sait.

M. Jean Chérioux. Nos concitoyens l'ont d'ailleurs bien compris, et même parmi les membres de votre majorité, députés ou ministres, il y en a plus d'un qui ont manifesté leur désaccord.

Je pense à M. Michel Rocard, qui est parti à cause de cette réforme, et aux membres du parti socialiste qui ont fait état publiquement de leur crainte et de leur méfiance à l'égard de ce mode de scrutin.

En effet, il n'y a que vous qui croyez au bien-fondé de ce projet. En définitive, aucun autre parti ne l'accepte sans discussion. C'est le projet du parti socialiste et de lui seul. C'est donc bien que vous êtes contraint, par la méfiance des Français à votre égard, de retoucher, de replâtrer votre représentation nationale.

Où est-elle la belle morgue des socialistes purs et durs, propres et honnêtes politiquement, qui criaient en 1981 qu'une nouvelle ère s'ouvrirait pour les Français ? A cette époque, nous l'avons entendu dans cette enceinte. Comme le langage a changé !

Eh bien, aujourd'hui, leur moralité politique, qu'ils ont tant clamée, elle est dans la peur de perdre des élections et dans un tripatouillage et un magouillage de dernière minute pour tenter de confisquer au peuple souverain son droit à une vraie majorité parlementaire ; triste sort que vous faites au droit d'expression des Français, monsieur le ministre !

Outre le contexte trouble dans lequel s'inscrit cette réforme, le projet que vous nous soumettez comporte un danger grave pour nos institutions, beaucoup l'ont déjà dit à cette tribune.

Le Président de la République, dont l'élection au suffrage universel a été tant critiqué par vos amis et par M. Mitterrand lui-même, risque de sortir diminué de cette réforme institutionnelle et vous savez qu'il est la clé de voûte des institutions.

La stabilité, sous la V^e République, résulte de la combinaison de deux facteurs : la stabilité de l'exécutif, assurée par l'élection du Président de la République au suffrage universel et l'existence d'une majorité de gouvernement assurée par le mode du scrutin. S'agissant du Président de la République, je rappelle que cette élection a lieu à deux tours, qu'on ne vote pas seulement pour, mais aussi contre. Je ne comprends pas que vous soyez aussi attaché à l'élection du Président de la République actuel puisqu'il a été élu par une majorité de contre et non par une majorité de pour.

M. Guy Allouche. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Jean Chérioux. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Allouche, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Guy Allouche. Je vous remercie, mon cher collègue, de me laisser vous interrompre. Sur ce point précis, pouvez-vous nous expliquer comment l'on peut élire à la proportionnelle une seule personne ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Chérioux.

M. Jean Chérioux. Le Président de la République est élu à deux tours, mon cher collègue ; il pourrait très bien ne l'être qu'à un seul. Votre raisonnement n'est pas bon. Ne faites pas injure à l'un de vos collègues de le croire aussi naïf pour avancer

un tel argument. A l'évidence, le Président de la République étant élu à deux tours, au deuxième tour les Français se prononcent contre et pas seulement pour.

J'en reviens à la stabilité sous la V^e République qui résulte de la combinaison de deux facteurs : la fragilité de l'exécutif et l'existence d'une majorité de gouvernement assurée par le mode de scrutin. Que celui-ci soit modifié et qu'il apporte au Parlement une majorité de circonstance, mal définie, et c'est tout l'édifice constitutionnel qui se trouve profondément fragilisé. Le rapporteur de la commission des lois l'a fort bien démontré.

En effet, l'onction du suffrage universel a eu pour effet de permettre au Président de la République d'être dans une position équilibrée face au Parlement. Elle n'a pas eu pour but de museler ce dernier.

« S'il n'y a pas de majorité à l'Assemblée nationale, le Président, élu au suffrage universel, restera maître de la situation ». Telle est souvent l'opinion développée par les tenants de la proportionnelle. Mais alors je m'interroge : ce sont bien les socialistes qui, en 1962, ont tant critiqué la réforme constitutionnelle, prétextant le « coup d'Etat permanent » ! Sont-ce toujours les mêmes qui tentent aujourd'hui d'affaiblir le Parlement ?

Je me rappelle encore les déclarations de M. Mitterrand sur la nécessité de développer les droits du Parlement. Tout cela n'est que contradiction.

Si ce texte est adopté, ce sera l'ensemble des institutions qui sera affaibli. La majorité parlementaire est indispensable pour l'exercice du pouvoir exécutif par le Président de la République. Ce mode de scrutin qu'est la proportionnelle, en voulant à première vue lui donner une plus grande liberté, va, en fait, le fragiliser.

Pour assurer son mandat, le Président de la République a besoin du soutien du Parlement. Toucher à ce dernier, par la proportionnelle, c'est toucher, en définitive, à la réalité du pouvoir du Président de la République.

Soyez conscients que le sauvetage de l'avenir politique que vous entreprenez par cette réforme peut se retourner contre vous mais aussi, bien entendu, contre l'actuel Président de la République.

Le dernier point que je désirais développer devant vous est celui de la modification de notre vie politique nationale par l'introduction de ce mode de scrutin.

La proportionnelle a un grand défaut, un très grave défaut, celui de rompre le lien entre l'électeur et l'élu et de modifier profondément les modes d'expression de la démocratie. Le député devient l'élu d'un parti avant d'être celui d'une circonscription.

Or la politique, c'est l'affaire de tous et ce n'est pas seulement l'affaire des partis. Bien sûr, la Constitution prévoit le rôle des partis mais c'est d'abord le peuple, qui est souverain, et, par conséquent, les électeurs, qui doivent pouvoir se déterminer et choisir leurs députés.

M. Guy Allouche. Vous avez si honte du R. P. R. ?

M. Jean Chérioux. Je ne comprends pas ! Ce que vous venez de dire n'a pas beaucoup de sens !

M. Guy Allouche. Vous voulez que je répète ?

M. Jean Chérioux. C'est sans intérêt !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Chérioux.

M. Jean Chérioux. La politique, c'est l'affaire de tous, tout le monde doit avoir accès à sa manifestation tangible et, en réalité, « charnelle », « incarnée », que représente le député. C'est lui qui exprime la souveraineté nationale dans l'hémicycle et dans sa circonscription. Supprimez le lien de légitimité directe entre l'élu et son électoral, et vous retirez à la démocratie un de ses plus vivants modes de relation.

De plus, et ce sera ma dernière remarque, la représentation proportionnelle rend beaucoup plus difficile le renouvellement des représentants politiques du pays. Nous y voilà ; c'est cela le fond de l'affaire ! Par son système de liste, la proportionnelle pérennise les caciques des partis en empêchant, en fait, toute éclosion de nouveaux candidats. Pour postuler aux élections, il faudra privilégier ses liens avec le parti plutôt qu'avec ses électeurs. Croyez-vous que ce soit le plus bel exemple de la démocratie ? Eh bien, ce n'est pas mon avis.

C'est exactement l'opposé de notre conception gaulliste de la politique qui veut que la vie nationale ne soit pas entre les mains de quelques « apparatchiks », mais bien plutôt le domaine de tous les représentants élus démocratiquement.

M. Guy Allouche. Ce n'est pas gentil pour Toubon !

M. Jean Chérioux. Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les arguments que je voulais développer devant vous. Le scrutin proportionnel constituera un pas en arrière, une reculade du Gouvernement devant ses obligations politiques.

Oui, je le dis, le Gouvernement sacrifie délibérément l'équilibre institutionnel de la V^e République en obéissant tout simplement à des préoccupations purement partisans.

Nous, gaullistes, nous dirons « non » à votre texte, car nous nous opposerons de toutes nos forces à ce mauvais coup qui va être porté à la France. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Valcin.

M. Edmond Valcin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat est appelé à examiner, dans une discussion commune, deux projets de loi qui modifient le code électoral et qui sont relatifs à l'élection des députés. Ils ont été soumis, après déclaration d'urgence, à l'Assemblée nationale qui les a votés l'un et l'autre. Ils ont, d'une part, pour objet de remplacer le scrutin majoritaire à deux tours par le scrutin à la représentation proportionnelle et, d'autre part, d'augmenter le nombre des députés en le faisant passer de 485 à 571.

Je vous ai écouté, monsieur le ministre, avec beaucoup d'attention, j'ai porté un égal intérêt aux rapporteurs qui ont apporté de pertinentes réponses et c'est, pour moi, l'occasion de rendre un hommage mérité à la qualité de leurs interventions.

A ce point de mes observations, je pourrais envisager d'écourter mon propos, d'autant que toutes les incidences des réformes proposées ont été magistralement soulignées et unanimement condamnées.

Je me contenterai donc de les rappeler, en donnant çà et là à mon propos une coloration ultra-marine pour bien montrer que les départements d'outre-mer ne sont pas indifférents aux évolutions législatives, d'autant que leur situation géographique, historique, sociologique et économique les rendent plus fragiles, plus menacés et plus désarmés face à ce qui serait une mauvaise réforme.

Sans vouloir reprendre les développements historiques magistralement faits par MM. les rapporteurs, j'indiquerai qu'il est indiscutable que le scrutin proportionnel a vécu avec la IV^e République ; on le croyait mort avec celle-ci, tant il est vrai que ce régime de 1946 est mort de l'instabilité provoquée par le scrutin proportionnel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas du tout !

M. Edmond Valcin. La responsabilité des affaires de la France impose aux gouvernements successifs, qu'ils soient de droite ou de gauche, d'éviter de reprendre les expériences dont la nocivité ne laisse aucun doute.

Cette instabilité provoquée par l'émiettement de la représentation populaire rend difficile et éphémère le dégagement d'une majorité qui sera nécessairement réalisée avec l'alliance de petits partis toujours libres de dénoncer les alliances précédemment conclues.

C'est cette situation que nous avons connue en Corse lors de l'installation des conseils régionaux successifs. C'est celle que nous constatons aussi au conseil régional de la Martinique où le groupe considéré comme majoritaire ne l'est plus du fait de la défection de deux de ses membres qui ont repris leur indépendance.

D'autres exemples pourraient être cités pour établir, de façon indiscutable, que le scrutin proportionnel débouche inéluctablement sur la promotion des petits partis et sur l'instabilité de la majorité dégagée.

Puisque nous avons affirmé que c'est l'instabilité qui a perdu la IV^e République, il suffit de rappeler que l'existence des gouvernements était alors si brève que l'on doutait de leur efficacité.

A l'inconvénient de cette instabilité s'ajoute une atteinte à la liberté de l'électeur, qui ne choisit pas son candidat, qui vote pour une liste sans avoir la possibilité de la modifier.

Tous ces inconvénients n'ont d'ailleurs pas échappé au législateur de 1958 qui, par une ordonnance du 13 octobre 1958, a instauré le scrutin majoritaire, lequel a rétabli une stabilité qui, en vingt-sept ans, a permis à neuf gouvernements de prendre en main les affaires de la France.

Ce scrutin majoritaire à deux tours est intimement lié à la Constitution de 1958 puisque — je viens de le dire — c'est le 13 octobre 1958 que ce scrutin majoritaire a été instauré.

La suppression de ce scrutin majoritaire à deux tours aura donc une incidence indiscutable sur l'efficacité de la Constitution de 1958. Avec le scrutin proportionnel que vous nous proposez, vous nous mettez dans l'obligation de constater que cette Constitution de 1958, qui s'est révélée efficace et si brillante pour les intérêts supérieurs de la France, n'y répondrait plus désormais.

Le scrutin majoritaire est donc porteur de stabilité et la France a besoin de celle-ci pour combattre le chômage que vous avez accru, l'inflation que vous avez développée (*exclamations sur les travées socialistes*), la baisse du franc que vous avez facilitée, et pour lui permettre de retrouver la voie de l'indépendance et du redressement économique.

Votre projet de loi relatif au changement de scrutin pour l'élection des députés n'est pas acceptable. J'ai le sentiment que vous combattez le scrutin majoritaire pour la seule raison que vous ne l'avez pas voté. Ce n'est pas votre enfant, ce n'est pas votre réalisation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vrai.

M. Edmond Valcin. Vous vous croyez autorisé à le supprimer et à nous offrir un scrutin proportionnel grâce auquel vous pensez que vos résultats de 1986 seront apparemment moins mauvais.

Quant au projet de loi organique modifiant le nombre des députés pour le faire passer de 485 à 571 — soit une augmentation de 86 députés et, en pourcentage, une augmentation de 18 p. 100 — il ne nous paraît pas nécessaire, monsieur le ministre. De plus, cette augmentation serait particulièrement onéreuse car, aux indemnités des 86 nouveaux parlementaires, il faudrait ajouter les frais de leur installation et les salaires de leurs collaborateurs.

M. Guy Allouche. Et si on avait redécoupé les circonscriptions ?

M. Henri Collette. Ça aurait été très bien ! Nous sommes d'accord !

M. Edmond Valcin. Je vous répondrai tout à l'heure, mon cher collègue Allouche, car je sens bien que vous avez besoin d'une information supplémentaire.

M. Guy Allouche. Redécoupage égale aussi plus de députés !

M. le président. Je vous en prie ! L'heure est suffisamment avancée pour que les orateurs ne soient pas interrompus.

Poursuivez, monsieur Valcin !

M. Edmond Valcin. Faire passer le nombre des députés de 485 à 571 se traduirait par une dépense excessive qui ne serait pas particulièrement bien vue dans le régime de rigueur qui est actuellement le nôtre.

Au surplus, cette réforme me paraît anticonstitutionnelle. Il convient de rappeler, en effet, qu'une solution consiste à réunir le Parlement en Congrès à Versailles pour modifier la Constitution. Pour qu'une réforme souhaitée soit adoptée, il convient d'avoir une majorité des trois cinquièmes. Or, si vous augmentez de 86 le nombre des députés, il faudra — j'en ai fait rapidement le calcul — augmenter le nombre des sénateurs de 57 pour que le rapport des forces en présence ne soit pas modifié.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons pas non plus voter votre projet de loi organique.

J'ai entendu tout à l'heure un orateur particulièrement brillant et entreprenant dire que nous aurons la proportionnelle car elle était prévue dans les cent dix propositions de M. François Mitterrand.

D'ailleurs, ajoutait ce collègue, presque toutes ces propositions ont été concrétisées : la peine de mort a été abolie, les tribunaux d'exception ont été supprimés, et c'est pour moi l'occasion de dire que supprimer la peine de mort n'est pas ce que nous avons fait de mieux. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Ce n'est pas ce que nous avons fait de mieux non plus de faire disparaître de l'organisation judiciaire les tribunaux d'exception car, grâce à eux — je le sais, car j'étais membre d'un de ceux-ci, étant magistrat — nous avions une sécurité mieux assurée et une action plus efficace sur tous ceux qui actuellement, quoi qu'ils fassent, sont assurés de mourir dans leur lit. Il n'y a pas de peine de mort pour ces types-là.

M. Guy Allouche. Avez-vous dit cela à M. Chirac pour la peine de mort ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Edmond Valcin. Avec plaisir, dans la mesure où vous ne serez pas trop long, mon cher collègue, pour respecter l'horaire que nous a imposé le président. Mais c'est toujours avec plaisir et intérêt que je vous écoute.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Notre collègue, M. Valcin, est logique avec lui-même car il n'a voté ni pour l'abolition de la peine de mort ni pour la suppression de la Cour de sûreté. Mais je voudrais tout de même rappeler que la majorité du Sénat a voté ces deux mesures ; donc il parle en son nom, mais pas au nom de la majorité du Sénat.

M. le président. Poursuivez, monsieur Valcin !

M. Edmond Valcin. Je n'ai, mon cher collègue, aucune qualité pour parler au nom du Sénat. Je m'exprime en mon nom personnel mais il n'empêche qu'une forte majorité de sénateurs ne voulait pas de l'abolition de la peine de mort et que de 60 à 70 p. 100 des Français n'en voulaient pas non plus.

Nous n'allons pas nous éterniser dans une discussion qui n'apporte rien à ce débat. J'ajouterais seulement que, moi qui suis un homme politique, je ne connais pas vos « 110 propositions ». Cela signifie que les électeurs de France ne les connaissent pas non plus. Il ne faut pas essayer de nous faire croire qu'un vote en faveur du candidat François Mitterrand valait approbation des 110 propositions.

M. Guy Allouche. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le président. Monsieur Valcin, je suis forcé de vous transmettre la demande d'interruption de parole de M. Allouche, mais vous n'êtes pas obligé de l'accepter.

M. Edmond Valcin. Je l'accepte.

M. le président. Dans ces conditions, je ne sais à quelle heure nous leverons cette séance, mais je ne peux pas empêcher un orateur d'autoriser les interruptions de ses collègues.

La parole est donc à M. Allouche, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Guy Allouche. Je vous remercie. Mon cher collègue, si vous aviez pris soin de lire la profession de foi qui a été adressée à l'ensemble des électeurs français en avril 1981, vous auriez trouvé les 110 propositions du candidat François Mitterrand.

M. le président. Poursuivez, monsieur Valcin.

M. Edmond Valcin. Mon cher collègue, j'ai voté à la Martinique...

M. Guy Allouche. C'est la France !

M. Edmond Valcin. ... or je n'ai pas reçu la proposition de foi de M. Mitterrand.

M. Guy Allouche. Comment cela ?

M. Edmond Valcin. Par conséquent, pour me limiter à la Martinique, j'indique que les électeurs de mon département n'ont pas reçu ces « 110 propositions ».

M. Guy Allouche. Il fallait s'en prendre au ministre de l'intérieur de l'époque.

M. Edmond Valcin. Vous interrompez sans cesse pour le plaisir d'interrompre. Il en résulte une cacophonie qui n'apporte rien. On ne vous entend pas, on ne vous comprend pas, et, même si l'on vous laissait parler, on ne vous comprendrait pas, tellement vous êtes installé dans l'erreur. (*Exclamations et rires sur les travées socialistes.*)

En conclusion, nous ne voterons pas les deux projets de loi qui nous sont soumis. En revanche, dans l'intérêt supérieur de la France, nous voterons la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R.*)

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les élus non inscrits à un parti politique, qu'ils soient de droite ou de gauche, ne pourront qu'être opposés à l'instauration d'un système électoral fondé sur le scrutin de liste à la proportionnelle.

Ce système établit plus qu'aucun autre un régime de partis. Ce sont les partis, leurs instances dirigeantes qui, dans chaque département, établiront les listes, choisiront les candidats, fixeront l'ordre dans lequel ils seront proposés au suffrage des électeurs. Il se pourra très bien que ces candidats soient de parfaits inconnus dans le département. Qu'importe ! On ne votera pas pour des hommes, mais pour des partis, pour des idées, pour des étiquettes. Ce contact direct, ce lien personnel si précieux entre les citoyens et leur député ou, normalement, les électeurs connaissent, qu'ils apprécient ou critiquent, qu'ils rencontrent et interrogent, à qui ils demandent de rendre des comptes n'existera plus. Avec la proportionnelle, le choix est en quelque sorte dépersonnalisé.

La démarche que suivent les élus non inscrits se situe à l'opposé de celle qui nous est proposée aujourd'hui. S'ils ont pu poursuivre une carrière politique sans appartenir à aucun parti, c'est que leur personnalité les en rendait capables et qu'ils avaient su recueillir dans leur circonscription une large approbation. Ces élus ont toujours montré leur attachement — parfois passionné — à leur liberté et à leur indépendance.

Permettez-moi de vous rappeler, mes chers collègues, que dans la déclaration politique du groupe des sénateurs non inscrits, publiée au *Journal officiel* du 1^{er} juillet 1971, il est proclamé que ces sénateurs n'acceptent d'autre directive que celle de leur conscience.

Dans le système proportionnel pour les élections à l'Assemblée nationale, il est clair que les directives viendront d'ailleurs et qu'il ne sera pratiquement plus possible à de telles individualités de s'exprimer. Cet inconvénient a d'ailleurs été relevé chaque fois qu'il a été question d'instaurer un mode de votation semblable. Ainsi, lorsque la loi du 12 juillet 1919 a disposé que les membres de la Chambre des députés seraient élus au scrutin de liste départemental, il a été stipulé que les candidatures isolées seraient néanmoins acceptées, toute candidature isolée

étant considérée comme formant une liste à elle seule. Comme l'explique M. le président Larché dans son excellent rapport, il s'agissait notamment « de permettre aux fortes personnalités rebelles à tout embrigadement de participer à la compétition électorale ».

Rien de semblable n'existe dans le présent projet de loi. Les candidats ne pourront échapper à cet « embrigadement » et, en fait, ceux qui souhaiteraient réellement garder leur indépendance et leur liberté se verront empêchés de se présenter.

Dans ces conditions, les non-inscrits, qu'ils votent d'ordinaire à gauche ou à droite, voteront unanimement en montrant qu'ils sont résolument hostiles à ce projet.

M'étant exprimé comme délégué des sénateurs n'appartenant à aucun groupe politique, permettez-moi maintenant de le faire en tant que représentant des Français établis hors de France. A cet égard, deux points me préoccupent.

Nous tenons tous à ce qu'un nombre aussi grand que possible de nos compatriotes de l'étranger puissent participer aux élections législatives qui se déroulent en France, les prochaines devant intervenir en 1986. Pour cela, ils doivent s'inscrire dans une commune métropolitaine où ils ont des attaches, et sept possibilités leur sont offertes. Mais certains Français, nés à l'étranger, ne remplissent aucune de ces sept conditions et ne peuvent donc voter nulle part.

C'est la raison pour laquelle la loi du 19 juillet 1977 leur avait permis de s'inscrire dans toute commune de leur choix comptant plus de 30 000 habitants. Cette loi, malheureusement, a donné lieu à des abus et elle a été abrogée pour être remplacée par la loi du 19 novembre 1982. Mais, maintenant, plus rien ne permet aux Français de l'étranger ne satisfaisant à aucune de ces sept conditions de participer aux élections législatives.

Le conseil supérieur des Français de l'étranger s'en est ému et a demandé unanimement, toutes sensibilités confondues, qu'il soit remédié à cette situation. La réponse suivante a été faite : « Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi électorale municipale du 19 novembre 1982, la question du droit de vote des Français de l'étranger sans attache précise avec une commune pour les élections législatives est étudiée par les services compétents du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Elle fera l'objet d'une concertation avec le département » — c'est-à-dire avec le ministère des relations extérieures — « en vue de l'élaboration d'un projet de loi en ce sens. »

Cette réponse nous avait été faite voilà deux ans. Monsieur le ministre, je vous pose cette question : qu'en est-il de cet engagement précis pris par le Gouvernement et de la concertation qui devait avoir lieu ? Nous n'avons entendu parler de rien. Le présent projet de loi aurait pu comporter des dispositions facilitant l'exercice du droit de vote des Français de l'étranger. Rien de tel n'y figure.

Ainsi, bon nombre de nos compatriotes de l'étranger ne pourront participer aux élections législatives de 1986. Je suppose qu'au vu des résultats des élections du 19 mai dernier au conseil supérieur des Français de l'étranger, le Gouvernement et ceux qui le soutiennent s'en consoleront aisément. Mais il n'en reste pas moins de notre devoir de tout faire pour qu'aucun Français ne soit privé de son droit de vote.

Enfin, dernier point, si nos compatriotes de l'étranger sont bien représentés au Sénat, ils ne le sont toujours pas à l'Assemblée nationale.

Plusieurs propositions de loi, émanant de gauche comme de droite, au Sénat et à l'Assemblée nationale, ont été déposées dans ce sens au cours des années passées. Aucune suite ne leur a été donnée. L'une des raisons de cette réticence était, bien naturellement, la difficulté voire l'impossibilité de tracer des circonscriptions électorales dans tous les pays du monde et les sérieuses objections que pouvaient faire les gouvernements étrangers à l'encontre d'élections directes sur leur territoire.

Mais, dès lors que le scrutin aura lieu à la proportionnelle à partir de listes établies, la plupart de ces objections perdront de leur force. La question mérite donc d'être posée à nouveau.

En fait, la France de l'extérieur pourrait constituer un seul et vaste département à l'échelle mondiale, peuplé, selon les dernières estimations du ministère des relations extérieures, de 1 500 700 Français, ce qui le placerait à un rang honorable parmi les départements dont la liste figure en annexe du projet de loi qui nous est soumis.

Cette possibilité n'a pas été envisagée. Je le regrette. Il semble qu'elle aurait pu, au moins, être étudiée en liaison avec les sénateurs et les délégués des Français de l'étranger qui, je le crois, sont tous du même avis à ce sujet.

En tout cas, la présente discussion donne l'occasion de rappeler que nos compatriotes de l'étranger souhaitent avoir des députés et être représentés à l'Assemblée nationale comme ils le sont au Sénat. Cela, croyez-moi, les inciterait à participer en bien plus grand nombre encore qu'ils ne pourront le faire à ces élections législatives de 1986 qui seront d'une si grande importance pour l'avenir de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R.*)

M. Jean-Pierre Bayle. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Habert ?

M. Jacques Habert. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Bayle, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jean-Pierre Bayle. Je m'associe au souhait de notre collègue M. Habert que le problème de la représentation des Français de l'étranger soit posé. Cela dit, j'aurais souhaité qu'il le soit lors de la discussion des projets. Le vote de la question préalable interdisant tout examen des textes, j'espère que notre collègue M. Habert ne votera pas cette question préalable, sauf à faire preuve d'une certaine absence de logique.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Jean-Pierre Bayle. Je suis partisan, quant à moi, de la tenue de cette discussion et je voterai donc contre la question préalable.

MM. Guy Allouche et Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Jacques Habert. Nous verrons le moment venu.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Habert.

M. Jacques Habert. J'ai tenu, tout d'abord, à m'exprimer en tant que porte-parole de mes amis non inscrits.

Le sénateur des Français de l'étranger que je suis souhaiterait, bien évidemment, que l'on puisse, à l'occasion de ce débat, introduire les dispositions auxquelles j'ai fait allusion. Le moment venu je verrai, messieurs, comment je dois voter.

M. le président. Mes chers collègues, je voudrais vous rendre attentifs au fait qu'il reste encore deux orateurs inscrits, MM. Collet et de Montalembert, que M. le ministre voudra sans doute répondre aux intervenants et que nous aurons ensuite à examiner les deux questions préalables ; nous pourrions donc en avoir terminé demain matin à une heure raisonnable.

— 5 —

NOMINATION DE MEMBRES DE COMMISSIONS

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe du rassemblement pour la République a présenté des candidatures pour la commission des affaires économiques et du Plan et pour celle des affaires sociales.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare ces candidatures ratifiées et je proclame M. Paul Kauss membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Lucien Neuwirth, démissionnaire, et M. Lucien Neuwirth membre de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Paul Kauss, démissionnaire.

— 6 —

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que M. Stéphane Bonduel a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 8 qu'il avait posée à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 11 septembre 1984.

Acte est donné de ce retrait.

— 7 —

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du code de la mutualité.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 326, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 8 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Claude Huriet une proposition de loi visant à supprimer la procédure administrative de suspension du permis de conduire.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 327, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, 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. (*Assentiment.*)

— 9 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, vendredi 31 mai 1985 :

A neuf heures quarante-cinq :

1. — Suite de la discussion :

— Du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés. [N°s 260 et 301 (1984-1985). — M. Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

— Du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés. [N°s 261 et 324 (1984-1985). — M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi organique.

A quinze heures et le soir :

2. — Réponses aux questions orales, sans débat, suivantes :

I. — M. Jean Francou appelle l'attention de M. le ministre de la justice sur le problème concernant l'aide judiciaire régie jusqu'à présent par la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 et le décret n° 72-809 du 1^{er} septembre 1972.

Les modalités d'admission au bénéfice de l'aide judiciaire sont prévues par l'article 27 du décret du 1^{er} septembre 1972.

Or, jusqu'à présent, une personne sans emploi, désirent obtenir le bénéfice de l'aide judiciaire en vue d'une procédure de divorce ou de séparation de corps, le plus souvent une femme au foyer, pouvait sans difficulté bénéficier de cette aide, alors même qu'elle était dans l'impossibilité de fournir au bureau d'aide judiciaire la justification des revenus de son mari — refus de l'époux, départ de l'époux du domicile conjugal... — et cela même lorsque l'époux possédait des revenus substantiels.

Depuis la rentrée d'octobre, les bureaux d'aide judiciaire s'en tiennent à l'application stricte des termes de l'article 27 du décret, ce qui a pour conséquence d'entraîner le rejet de la plupart des dossiers présentés.

Devant cette attitude aberrante, dans la mesure où ce sont le plus souvent les personnes défavorisées, moralement ou financièrement, qui se trouvent privées de ce droit d'admission, il demande au Gouvernement que l'on modifie cette application stricte de la loi, car il est anormal que, lorsqu'un couple traverse une crise, on prenne en considération le revenu du ménage pour pouvoir bénéficier de l'aide judiciaire (n° 582).

II. — M. Jean Francou appelle l'attention de M. le ministre de la justice sur l'application de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 et du décret n° 72-809 du 1^{er} septembre 1972, régissant l'aide judiciaire.

Lorsqu'une femme obtient le bénéfice de cette aide judiciaire pour une procédure de contribution aux charges du mariage devant le tribunal d'instance, ce qui est une procédure rapide pour pallier les carences financières de l'époux, elle se voit refuser ce même bénéfice de l'aide judiciaire pour entamer une procédure de séparation de corps ou de divorce, alors que bien souvent sa situation conjugale se dégrade du fait de la première procédure.

Le motif indiqué est qu'elle peut obtenir l'aide judiciaire pour un divorce ou une séparation de corps au cours de laquelle une pension alimentaire pourra être fixée.

Mais lorsque l'on connaît les délais impartis pour la tentative de conciliation, ce raisonnement défie tout sens commun d'autant que la personne intéressée peut très bien ne pas désirer divorcer.

Il lui demande, en conséquence, s'il ne serait pas opportun d'apporter une modification substantielle quant aux conditions prescrites par l'article 27 du décret pour l'obtention du bénéfice de l'aide judiciaire en ce qui concerne les demandes relatives aux procédures de contribution aux charges du mariage, divorce et séparation de corps (n° 583).

III. — M. Jean Francou appelle l'attention de Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement, sur le problème posé par les « nouveaux pauvres ».

Il s'agit de chômeurs ayant atteint l'âge de quarante ou cinquante ans et n'ayant plus droit à aucune indemnité, se retrouvant ainsi dans une situation financière catastrophique.

Il a été demandé aux sociétés d'H. L. M. de faire un effort tout particulier en faveur de ces malheureux en les exonérant partiellement ou totalement de leur loyer, ce qui se traduit pour elles par une importante perte de ressources.

Pourquoi l'Etat ne demanderait-il pas le même effort à E. D. F., qui n'a pas la même souplesse devant ces cas dramatiques et qui coupe l'électricité trop rapidement après le non-paiement de la facture ?

Il suggère que, sur proposition du bureau d'aide sociale, E. D. F. soit invitée à ne plus couper l'électricité pour les cas de non-paiement de ces nouveaux pauvres et il demande si le coût de ces remises ne pourrait pas être imputé sur le 1 p. 100 prélevé par E. D. F. sur le montant de ses factures au titre de l'action sociale.

On pourrait constituer ainsi un fonds de recettes permettant d'aider ces « sans ressources ».

Les bureaux d'aide sociale ne peuvent en effet prendre à leur charge toutes les factures non payées, car la contribution des communes aux B. A. S. est déjà très lourde. Ainsi, pour la ville de Salon, qu'il administre, le bureau d'aide sociale a dû adresser, entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre de cette année, cent un mandats, dont le coût global a été de 30 217 francs, évitant ainsi aux familles les plus défavorisées la coupure définitive du gaz et de l'électricité.

Il lui demande en conséquence quelles mesures le Gouvernement compte prendre, dans les plus brefs délais, devant cet état de fait (n° 573).

IV. — M. Jean Francou expose à M. le ministre des relations extérieures les inquiétudes que l'on ne peut manquer de formuler vis-à-vis des dispositions électorales mises en place au Nicaragua à l'occasion des récentes élections législatives. Outre que la définition des incapacités de vote laisse la porte ouverte à l'arbitraire, l'abaissement à seize ans de la limite d'âge peut surprendre dans un pays malheureusement caractérisé par l'analphabétisme. Tout semble se passer comme si le régime avait organisé les élections en dehors de toute démocratie réelle, dans le but évident de se maintenir, pour la plus grande satisfaction du camp socialiste, qui a trouvé là une base pour la déstabilisation de l'Amérique centrale et des Antilles.

Face à cette situation, il lui demande s'il lui apparaît normal et définitif que les ministres de la C. E. E. aient reconduit leurs aides à ce régime sans l'assortir de garanties tant du point de vue de la démocratie intérieure que de son orientation diplomatique (n° 561).

V. — M. Jean Francou attire l'attention de M. le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme sur la très vive inquiétude éprouvée par les boulangers-pâtisseries devant le développement d'une concurrence de plus en plus vive qui se traduit notamment par la vente à perte du pain et une pratique quelque peu abusive

des prix d'appel par les grands distributeurs et l'implantation de fournitures dans certains hypermarchés. Une telle situation risque de se traduire au cours des prochaines années par la disparition de plusieurs milliers de boulangeries artisanales, notamment en zone rurale, et d'un service de proximité apprécié par la très grande majorité des Français. Aussi, il lui demande de bien vouloir exposer les mesures que le Gouvernement envisage de prendre tendant à porter remède à une situation à bien des égards préoccupante (n° 585).

VI. — M. Christian Poncelet expose à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur que l'augmentation des capacités de production réalisée par certains Etats membres de la Communauté économique européenne ces dernières années dans le secteur du textile et de l'habillement, bénéficie, de la part de la Commission européenne, d'une plus grande compréhension apparente que la politique d'aide aux investissements mise en place par la France en faveur de son industrie. Il en résulte que les entreprises françaises seront très menacées dans les années à venir si des dispositions ne sont pas rapidement arrêtées par le Gouvernement afin de favoriser la modernisation accélérée des équipements de production partout où des révolutions technologiques sont apparues, notamment dans le secteur cotonnier.

Aussi lui demande-t-il quels moyens elle compte mettre en œuvre pour permettre à l'industrie française du textile et de l'habillement de rester compétitive face à ses principaux partenaires européens (n° 536).

VII. — M. Pierre Gamboa attire une nouvelle fois l'attention de Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur sur la situation des établissements Benne Marrel, implantés sur la commune de Corbeil-Essonnes. Lui ayant posé une question écrite le 10 janvier 1985 — J. O. Débats parlementaires Sénat — il lui demande s'il n'y a pas lieu de prendre en considération l'ensemble des éléments nouveaux intervenus depuis cette date, en premier lieu le refus opposé par le directeur départemental de la main-d'œuvre et de l'emploi à la demande formulée par le directeur de cette société de procéder à 158 licenciements ; puis la proposition de la municipalité de Corbeil-Essonnes tendant, dans le cadre d'un accord avec la firme, à la mise en place d'un audit industriel ; enfin, les négociations en cours, engagées à l'initiative de la municipalité avec une entreprise nationale, Renault véhicules industriels, en vue d'explorer les possibilités d'une coopération mutuellement avantageuse entre cette entreprise et Benne Marrel (n° 642).

3. — Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

Délai limite pour le dépôt des amendements à trois projets de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations (n° 255, 1984-1985), est fixé au lundi 3 juin 1985, à douze heures ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1983 (n° 300, 1984-1985), est fixé au mardi 4 juin 1985, à dix-sept heures ;

3° A la troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, améliorant l'information des assurés et la transparence des contrats d'assurance-vie et de capitalisation (n° 291, 1984-1985), est fixé au mercredi 5 juin 1985, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 31 mai 1985, à une heure.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Nomination de membres de commissions permanentes.

Dans sa séance du jeudi 30 mai 1985, le Sénat a nommé :

M. Paul Kauss membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Lucien Neuwirth, démissionnaire ;

M. Lucien Neuwirth membre de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Paul Kauss, démissionnaire.

NOMINATION DE RAPPORTEURS**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

(Art. 19 du règlement.)

M. Gaud a été nommé rapporteur du projet de loi n° 310 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord pour la mise en place d'un réseau européen expérimental de stations océaniques (Cost 43) (ensemble trois annexes).

M. Paul Robert a été nommé rapporteur du projet de loi n° 311, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention de délimitation maritime entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de son Altesse Sérénissime le prince de Monaco (ensemble une annexe).

M. Voilquin a été nommé rapporteur du projet de loi n° 312, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe) et de son protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes (ensemble une annexe).

M. Mont a été nommé rapporteur du projet de loi n° 313, autorisant l'approbation d'un protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (Inmarsat).

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Rabineau a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 289 (1984-1985) de M. André Méric tendant à étendre le bénéfice des dispositions de l'article 178 (troisième et quatrième alinéas) du code des pensions d'invalidité aux prisonniers de guerre déportés du camp de Rawa-Ruska.

M. Moulin a été nommé rapporteur du projet de loi n° 307 (1984-1985) relatif à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires.

MM. Louis Boyer et Louis Souvet ont été nommés rapporteurs du projet de loi n° 314 (1984-1985) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social.

M. Chérioux a été nommé rapporteur du projet de loi n° 326 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme du code de la mutualité.

**COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION**

M. Maurice Blin a été nommé rapporteur du projet de loi n° 309 (1984-1985) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

**Ordre du jour établi par la conférence des présidents
communiqué au Sénat dans sa séance du jeudi 30 mai 1985.**

I. — Conformément aux conclusions de la conférence des présidents, l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

A. — **Jeudi 30 mai 1985**, à quinze heures, et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés (n° 260, 1984-1985) ;

2° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés (n° 261, 1984-1985).

(Conformément à la décision prise par le Sénat, il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi ; d'autre part, la conférence des présidents a décidé que l'ordre des interventions dans cette discussion générale sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session.)

B. — **Vendredi 31 mai 1985** :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille :

A quinze heures et le soir :

2° Sept questions orales sans débat :

N° 582 de M. Jean Francou à M. le ministre de la justice (Attribution de l'aide judiciaire aux personnes sans emploi) ;

N° 583 de M. Jean Francou à M. le ministre de la justice (Modification des conditions d'attribution de l'aide judiciaire pour certaines procédures) ;

N° 573 de M. Jean Francou à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement (Mesures en faveur des nouveaux pauvres) ;

N° 561 de M. Jean Francou à M. le ministre des relations extérieures (Reconduction des aides accordées par la C. E. E. au Nicaragua) ;

N° 585 de M. Jean Francou à M. le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme (Insatisfaction des boulangers-pâtisseries face à la concurrence des grands distributeurs) ;

N° 536 de M. Christian Poncelet à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (Compétitivité de l'industrie française du textile et de l'habillement) ;

N° 642 de M. Pierre Gamboa à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (Situation des établissements « Bennes Marrel », à Corbeil-Essonnes).

Ordre du jour prioritaire :

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

C. — **Mardi 4 juin 1985**, à seize heures et, éventuellement, le soir :

Ordre du jour prioritaire :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations (n° 255, 1984-1985).

(La conférence des présidents a précédemment fixé au lundi 3 juin 1985, à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

D. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 5 juin 1985**, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire hongroise, relatif à l'exemption fiscale des instituts hongrois, à Paris, et français, à Budapest (n° 132, 1984-1985) ;

2° Projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale, signée le 29 mars 1974 (ensemble un protocole) (n° 156, 1984-1985) ;

3° Projet de loi autorisant la ratification d'un avenant à la convention fiscale entre la République française et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, signée le 28 juillet 1967 et modifiée par les avenants du 12 octobre 1970 et du 24 novembre 1978 (n° 213, 1984-1985) ;

4° Projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à la convention du 19 décembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de la Norvège en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir

L'évasion fiscale et d'établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole et un protocole additionnel) (n° 214, 1984-1985);

5° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande sur la coopération en matière d'exécution des condamnations pénales (n° 292, 1984-1985);

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1983 (n° 300, 1984-1985);

(La conférence des présidents a précédemment fixé au mardi 4 juin 1985, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

7° Projet de loi autorisant l'approbation d'un accord international de 1983 sur les bois tropicaux (ensemble trois annexes) (n° 259, 1984-1985).

E. — Jeudi 6 juin 1985 :

Ordre du jour prioritaire :

A dix heures trente :

1° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, améliorant l'information des assurés et la transparence des contrats d'assurance-vie et de capitalisation (n° 291, 1984-1985);

(La conférence des présidents a précédemment fixé au mercredi 5 juin 1985, à 12 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

2° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation (n° 304, 1984-1985);

A quinze heures trente et le soir :

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux (n° 262, 1984-1985).

F. — Vendredi 7 juin 1985 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

A quinze heures et le soir :

2° Une question orale, sans débat, n° 649 de M. Roger Lise à M. le ministre de l'agriculture (Difficultés des producteurs d'avocats de Martinique) ;

3° Question orale, avec débat, n° 61 de M. Jacques Mossion à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, concernant les accidents de la circulation ;

4° Question orale, avec débat, n° 66 de M. Paul Masson à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, relative à l'effondrement du pont de Sully-sur-Loire ;

5° Cinq questions orales, avec débat, jointes à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports :

N° 25 de M. Jacques Mossion sur la situation de l'industrie des travaux publics ;

N° 71 de M. Germain Authié relative à la situation des petites et moyennes entreprises du bâtiment ;

N° 72 de M. Robert Laucournet sur la situation des entreprises du bâtiment ;

N° 105 de M. Marcel Lucotte relative à la relance de l'activité dans le bâtiment ;

N° 108 de M. Henri Elby relative à la relance dans le secteur du bâtiment.

(Le Sénat a précédemment décidé de joindre à ces questions celles ayant le même objet, qui pourraient être ultérieurement déposées.)

Ordre du jour prioritaire :

6° Suite de l'ordre du jour du matin.

G. — Mardi 11 juin 1985 :

Ordre du jour prioritaire :

A dix heures :

1° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif à la création d'établissements d'enseignement public ;

A seize heures trente :

2° Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'urbanisme au voisinage des aérodromes (n° 303, 1984-1985).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 11 juin 1985, à dix heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

H. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 12 juin 1985**, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 309, 1984-1985).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 11 juin 1985, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

I. — Jeudi 13 juin 1985 :

Ordre du jour prioritaire :

A neuf heures trente :

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille ; à quinze heures et le soir :

2° Sous réserve de transmission du texte, nouvelle lecture du projet de loi relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (n° 2683, A. N.) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre social (n° 314, 1984-1985).

(La conférence des présidents a fixé au mercredi 12 juin 1985, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

J. — Vendredi 14 juin 1985 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire :

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quinze heures et le soir :

2° Question orale, avec débat, n° 84 de M. James Marson à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé des techniques de la communication, sur les événements ayant concerné la retransmission télévisée d'une rencontre de football ;

3° Deux questions orales sans débat :

N° 567 de M. Josselin de Rohan à M. le ministre des relations extérieures (Crise politique et financière au sein de l'Unesco) ;

N° 643 de M. Jacques Eberhard à Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur (Situation de l'Entreprise Cofaz) ;

Ordre du jour prioritaire :

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

II. — En outre, la conférence des présidents a retenu la date du **lundi 17 juin 1985, à quinze heures et le soir**, pour la discussion en deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle (n° 296, 1984-1985).

ANNEXE

I. — QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR ;

A. — Du vendredi 7 juin 1985 :

N° 649. — M. Roger Lise appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur les graves difficultés commerciales que traversent actuellement les producteurs d'avocats de la Martinique et dont il l'avait déjà saisi il y a peu. Il lui demande que des dispositions soient prises, afin de retarder d'un mois les importations en provenance d'Israël, qui en octobre ne représentent environ que 3 p. 100 de la production totale israélienne et qui perturbent gravement le marché national de l'avocat déjà difficile pour nos producteurs.

B. — Du vendredi 14 juin 1985 :

N° 567. — M. Josselin de Rohan demande à M. le ministre des relations extérieures de bien vouloir lui préciser la position du gouvernement français à l'égard de la crise politique et financière au sein de l'UNESCO.

N° 643. — M. Jacques Eberhard attire l'attention de Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur sur la situation de l'entreprise Cofaz (Compagnie française de l'azote) laquelle risque de passer sous contrôle norvégien. En effet, les deux principaux actionnaires de la Cofaz (Total et Paribas), tous deux relevant du secteur public d'Etat, viennent d'annoncer leur intention de vendre 80 p. 100 de leur participation au groupe norvégien Norsk Hydro. Ainsi celui-ci contrôlerait 71 p. 100 du capital de la Cofaz. Si le processus allait jusqu'à son terme, l'indépendance nationale et l'emploi seraient remis en cause dans le secteur des engrais — secteur important puisque lié directement à l'industrie agro-alimentaire. Par ailleurs, cela entraînerait des difficultés aussi bien pour les petits producteurs que pour les usines françaises les plus modernes comme celle du Havre. Il lui rappelle à cet égard sa question écrite n° 21648 du 31 janvier 1985 restée sans réponse l'alertant déjà des problèmes rencontrés par les industries des engrais. Enfin, peut-on concevoir que le premier pays agricole d'Europe dont la balance commerciale dépend pour une bonne part de la production d'engrais puisse être amputée d'un de ses principaux atouts industriels. Actuellement, l'accord de vente de la Cofaz est soumis à l'autorisation des deux gouvernements. Dans ces conditions, il lui demande d'opposer son veto à une telle décision et de bien vouloir l'informer des dispositions envisagées par le Gouvernement pour donner un nouveau souffle à ce secteur décisif de notre économie.

**II. — QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT
INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR**

A. — Du vendredi 7 juin 1985.

N° 61. — M. Jacques Mossion demande à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports de bien vouloir exposer au Sénat les conclusions des enquêtes réalisées dans le cadre du programme « Réagir » sur les causes des accidents de la circulation. Il lui demande de bien vouloir confirmer les informations selon lesquelles, dans un nombre impressionnant de cas, les infrastructures routières et l'état des véhicules interviennent soit en cause directe, soit en élément aggravant de ces accidents. Il lui demande par ailleurs de bien vouloir préciser quelles mesures le Gouvernement envisage de prendre afin de porter remède à cette situation d'autant plus préoccupante, qu'au moment où les impôts et taxes frappant l'achat ou l'utilisation des automobiles atteignent des sommes jamais égalées, les crédits destinés à l'entretien du réseau routier sont en constante diminution, et que le contrôle obligatoire des véhicules ne semble pas envisagé.

N° 66. — M. Paul Masson rappelle à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports que, le 16 janvier 1985, le pont de Sully-sur-Loire s'effondrait dans le fleuve. C'est la deuxième catastrophe de la même nature qui frappe la région Centre depuis avril 1978, date à laquelle le pont de Tours s'était écroulé. Grâce aux efforts conjugués du département du Loiret et des services de l'Etat, un passage provisoire a pu être rétabli en deux mois, pour les piétons et les véhicules de moins de 3,5 t. Il demeure qu'une coupure grave existe sur un des axes routiers Nord-Sud les plus fréquentés entre Paris et Bourges. M. Paul Masson demande à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports : 1° de bien vouloir prescrire une étude de tous les ponts sur la Loire qui ont été ébranlés pour faits de guerre durant la période 1940-44 afin d'évaluer l'état actuel de ces ouvrages ; 2° d'étudier les conditions dans lesquelles l'Etat pourrait participer à la réalisation du nouvel ouvrage destiné à rétablir définitivement le passage, soit avec l'aide du F. I. A. T., soit par le truchement du Fonds grands travaux.

N° 25. — M. Jacques Mossion attire l'attention de Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur sur la grande détresse de l'industrie française des travaux publics qui a perdu en l'espace de quatre ans plus de 40 000 emplois. Il lui demande de préciser quelles mesures concrètes le Gouvernement entend prendre afin d'éviter un effondrement total de cet important secteur d'activité.

(Question transmise à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports.)

N° 71. — M. Germain Authié attire l'attention de M. le ministre chargé de l'urbanisme, du logement et des transports sur la situation des petites et moyennes entreprises du bâtiment dont la spécificité structurelle et la localisation géographique rendent difficile la participation aux retombées des différentes mesures mises en œuvre par le Gouvernement en matière de politique d'appui aux entreprises du bâtiment et des travaux publics. Par leur localisation dans les zones rurales à faible densité ainsi que par les emplois qu'elles créent ou maintiennent dans ces zones, ces P. M. E. contribuent à répondre aux préoccupations relatives à l'aménagement du territoire et au maintien des activités économiques et de l'emploi. Il lui demande en ce sens de bien vouloir lui indiquer les mesures particulières qu'envisage de prendre le Gouvernement pour permettre à ces entreprises de bénéficier des retombées d'un éventuel Plan Bâtiment.

N° 72. — Afin de faire le point des vérités et contre-vérités qui sont régulièrement émises concernant la situation des entreprises du bâtiment et des travaux publics, M. Robert Laucournet demande à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, de lui indiquer les conséquences de la diminution globale des mises en chantier sur l'activité des entreprises et sur l'emploi dans le secteur. Il lui demande de lui rappeler les actions entreprises dans la période récente pour pallier le ralentissement régulier d'activité amorcé dès 1974, de lui confirmer les perspectives définies récemment pour préserver un secteur largement créateur d'emplois et de préciser les solutions financières (niveau des taux des différents crédits en faveur du logement) qui ont été décidées et qui ont pour objet de participer au soutien des entreprises de ce secteur d'activité et qui pourraient être notablement améliorées.

N° 105. — M. Marcel Lucotte rappelle à M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports que, de 1974 à 1984, le montant global des travaux du secteur du bâtiment a baissé en moyenne de 2,3 p. 100 par an. Plus de 300 000 emplois salariés ont été perdus dans ce secteur. En 1974, 550 000 logements étaient mis en chantier ; en 1984, ce chiffre est passé à 290 000. Face à la gravité exceptionnelle de cette situation, il lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il compte prendre pour apporter un coup d'arrêt à la dégradation continue de ce secteur, éviter un démantèlement de l'outil de production et mettre un terme à l'hémorragie des suppressions d'emplois constatée depuis cinq ans.

N° 108. — M. Henri Elby attire l'attention de M. le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports sur l'ampleur de la récession qui affecte le secteur du logement. Il lui rappelle que 400 000 logements ont été mis en chantier en 1981, 350 000 en 1982, 330 000 en 1983 et moins de 300 000 en 1984. Il lui expose que cette situation concerne à la fois les secteurs de la maison individuelle et du logement collectif. Face à une situation aussi difficile, il semble que plusieurs mesures destinées à relancer le secteur du bâtiment soient à l'étude ; ces mesures porteraient sur le montant des prêts ainsi que sur les taux d'intérêt. La presse a fait état par ailleurs de ce que le Gouvernement envisage d'autoriser la déductibilité totale des intérêts des prêts ayant permis l'acquisition d'une résidence principale. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il compte prendre pour soutenir le secteur privé du bâtiment et répondre ainsi à la demande des familles qui, en matière de logement, reste très élevée.

B. — Du vendredi 14 juin 1985 :

N° 84. — M. James Marson demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des techniques de la communication, les enseignements qu'il tire des événements qui ont entouré la retransmission télévisée de la rencontre de football de Coupe d'Europe Bordeaux-Juventus de Turin et des marchandages auxquels cette émission a donné lieu. Ne s'agit-il pas d'un exemple où la concurrence exaltée entre les chaînes de télévision a permis de faire monter les enchères de la diffusion d'un événement sportif dont l'intérêt qu'il suscite dans la population a été utilisé, au détriment du service public, à des fins éminemment lucratives. A la lumière de cette expérience, ne convient-il pas de s'interroger sur les conséquences de la généralisation de la privatisation qui, dans un cas comme celui-ci, aurait abouti à la retransmission par le plus offrant, c'est-à-dire à un gaspillage de moyens, et, à terme, à un processus de concentration. Dans ces conditions, qu'en est-il de la liberté ainsi proclamée.

QUESTION ORALE

REMISE A LA PRESIDENCE DU SENAT
(Application des articles 76 et 78 du règlement.)

Indemnité de fin de campagne sur le blé tendre au 31 juillet 1985.

652. — 30 mai 1985. — M. Philippe François attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur l'importance que revêt, pour la meunerie française et pour les amidonniers de blé français, la fixation par le prochain Conseil des ministres de l'agriculture de la C. E. E. qui doit se tenir à Luxembourg les 11 et 12 juin prochains, du montant de l'indemnité de fin de campagne sur le blé tendre au 31 juillet 1985. Il lui expose que la commission des communautés économiques européennes, dans sa proposition initiale de janvier 1985, avait prévu le calcul de cette indemnité basé sur dix majorations mensuelles. Il lui précise que certaines rumeurs laissent supposer que cette proposition pourrait être à nouveau réexaminée dans le sens d'une baisse. Il lui souligne que sept

majorations mensuelles coûteraient à la meunerie française 12 à 13 francs par quintal, ce qui ne serait pas sans incidence sur le prix de la farine et du pain. Il lui rappelle qu'il a posé une question écrite à M. le ministre de l'économie et des finances, et que, dans sa réponse en date du 8 novembre 1984 (J.O., débats parlementaires, Sénat, Questions, 8 novembre 1984, n° 18461) ce dernier déclarait que « les faibles montants accordés ont bouleversé les marchés au-delà de ce que nos experts eux-mêmes avaient redouté. La commission de Bruxelles en a pris conscience. Au début du mois de septembre 1984, elle a déclaré qu'elle proposerait au Conseil des ministres de l'agriculture de rétablir l'indemnité compensatrice à un niveau qui permette une transition harmonieuse entre la campagne 1984-1985 et la campagne 1985-1986. Nous nous efforçons d'apporter à cette institution les éléments techniques nécessaires et nous serons particulièrement vigilants lorsque la question sera débattue au sein du Conseil ». Aussi, il lui demande s'il a l'intention, la semaine prochaine de défendre avec énergie ce problème et de reprendre à son compte les engagements du ministre de l'économie et des finances de novembre 1984. En outre, il lui précise qu'il est indispensable que l'indemnité de fin de campagne soit calculée sur douze majorations mensuelles afin de permettre une « transition harmonieuse entre les deux campagnes ».

ABONNEMENTS

ÉDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats :				
03	Compte rendu.....	112	662	Téléphone } Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	112	523	
Documents :				
07	Série ordinaire	626	1 416	TELEX 201176 F DIRJO-PARIS
27	Série budgétaire	190	285	
Sénat :				
05	Compte rendu.....	103	383	Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : — 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; — 27 : projets de lois de finances.
35	Questions	103	331	
09	Documents	626	1 384	
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Le Numéro: 2,70 F.