

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1981

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à modifier l'article 11 de la Constitution et charger le domaine
d'application du référendum aux problèmes de société et au
choix du régime électoral,*

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur

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

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi a déjà été déposée le 18 janvier 1980 mais n'a pas été rapportée.

La pratique référendaire, fort critiquée durant les dix premières années de la Cinquième République, tombe en désuétude. Le Président G. Pompidou l'a utilisée une fois en cinq ans, le Président

Giscard d'Estaing aucune fois en sept ans. Encore faut-il rappeler que le référendum de 1972 était une authentique « consultation populaire », ne mettant pas en cause la légitimité élyséenne par opposition à la théorie des « voies parallèles » abondamment pratiquée par le général de Gaulle.

Le référendum doit-il être un « système » de légitimité du pouvoir ou au contraire un relais entre l'exécutif et le législatif pour promouvoir des réformes sur la base de la démocratie directe ?

Dans le premier cas nous assistons à la mise en place du référendum plébiscite instrument du pouvoir personnel.

Dans la seconde hypothèse, timidement amorcée en 1972 dans « l'esprit » (au demeurant la « lettre » de l'article 11 obligeait au recours à la consultation populaire), nous sommes en présence d'un mécanisme de gouvernement et puisque gouverner c'est prévoir, faut-il dès lors que le peuple y soit associé pour les problèmes qui le concernent.

Est-il vraiment sage de croire que les « lois organiques portant sur l'organisation des pouvoirs publics », « les ratifications de traité » sont des préoccupations majeures des Français ?

Les problèmes de société devraient être par ailleurs des « inquiétudes » permanentes des élus puisque les citoyens qu'ils représentent vivent le réel, c'est-à-dire l'évolution quotidienne des mutations scientifiques et de l'avenir des libertés.

Ainsi est-il souhaitable d'élargir le champ d'application du référendum en acceptant les propositions de loi en plus des projets et de rendre obligatoire le recours et non plus la faculté par le Président de la République de soumettre le texte émanant du Parlement (« sur proposition conjointe des deux Assemblées ») au suffrage populaire et ne réserver cette faculté qu'au seul cas où le projet de loi est proposé par le Gouvernement.

Cette distinction permet un équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

Enfin reste le choix du régime électoral. Le référendum de 1962 demandait aux Français leur opinion sur un mode d'élection du Président de la République. Pourquoi ne pas réaliser la même pratique pour le scrutin législatif.

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

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

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

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

Quels remèdes proposer si nous ne devons pas modifier nos institutions ? C'est au dépositaire de la souveraineté nationale, donc au peuple, qu'il appartient d'exprimer directement sa volonté en matière électorale.

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

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

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

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumise en vous demandant de bien vouloir l'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

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

« *Art. 11.* — Le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, et doit, sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal officiel*, soumettre au référendum tout projet de loi ou proposition portant sur l'organisation des pouvoirs publics, fixant le régime électoral des assemblées parlementaires, tendant à la création d'une liberté nouvelle liée à l'évolution de la société, comportant approbation d'un accord de communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la Constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

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