

N° 640

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2018

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à développer une démocratie directe et citoyenne, à moraliser
la vie politique et à rénover les institutions de la V^{ème} République,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,
Mmes Christine HERZOG et Claudine KAUFFMANN,

Sénateurs

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors des dernières échéances électorales, les Français ont clairement manifesté leur souhait d'un renouvellement politique et d'une démocratie directe plus proche des citoyens. Hélas, la majorité parlementaire aussitôt élue est devenue sourde aux aspirations des Français. Qui plus est, le Gouvernement veut museler l'expression de la démocratie en renforçant considérablement le pouvoir exécutif au détriment du Parlement.

Certes le scrutin majoritaire à deux tours assure la stabilité gouvernementale. Cependant, c'est au prix de la marginalisation du pluralisme politique. En particulier, il est inacceptable que des partis qui prouvent leur représentativité lors des élections n'obtiennent qu'un nombre ridiculement faible de sièges, voire pas de siège du tout.

Face à ce constat, il est donc nécessaire de conjuguer l'objectif de stabilité gouvernementale avec celui d'un réel pluralisme. Pour cela, il faut une dose de représentation proportionnelle dont l'effet serait renforcé par un calcul compensatoire réduisant l'avantage des partis politiques déjà surreprésentés par le scrutin majoritaire.

Cependant, la réforme des institutions attendue par nos concitoyens dépasse le seul problème de la représentativité du Parlement. Les Français veulent aussi que leur voix soit réellement entendue dans les décisions prises par leurs élus. Cette exigence de démocratie réelle implique trois grandes séries de réforme institutionnelle.

- Le vote des Français ne peut avoir de sens que si la primauté de la Constitution sur toute autre norme juridique et notamment sur celles de l'Union européenne est garantie. De même, la place de la langue française doit être réaffirmée.

- La voix des Français ne sera entendue que si la dimension populaire de la V^{ème} République est renforcée. Il faut élargir le recours au référendum et empêcher que son résultat puisse être ensuite rayé d'un trait de plume comme on l'a vu avec le projet de traité constitutionnel européen. Par ailleurs, les conditions du référendum d'initiative partagée doivent être

assouplies afin qu'il puisse être réellement mis en œuvre et qu'il devienne ainsi un réel référendum d'initiative populaire. De même, le vote blanc doit être reconnu à sa juste valeur.

- Jamais la demande d'éthique et de transparence n'a été aussi forte dans notre pays. Les affaires ont discrédité la politique auprès de nos concitoyens et des mesures dissuasives sur le long terme doivent être prises. Il est aussi indispensable d'instaurer une réelle équité entre les candidats aux élections en mettant par exemple fin aux discriminations opérées par certaines banques entre les partis politiques. Dans ce but, la proposition de François Bayrou de créer une *Banque de la Démocratie*, idée hélas abandonnée par le Gouvernement, est incontournable.

* * *

La présente proposition de loi constitutionnelle a ainsi pour ambition de fonder un nouveau modèle de démocratie directe. La maturité de la démocratie française permet de donner un sens nouveau au principe fondamental de la République : le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Le **titre I^{er}** vise à instaurer une démocratie plus représentative des citoyens et des territoires.

- L'**article 1^{er}** réduit de 30 % le nombre de parlementaires et définit les grands principes de l'élection des députés et des sénateurs. Il prévoit en particulier que 15 % des députés soient élus dans le cadre d'un scrutin proportionnel dit « compensatoire ». Les modalités détaillées des scrutins seraient renvoyées à une loi organique et non, comme actuellement, à une loi ordinaire.

- L'**article 2** concerne le découpage des circonscriptions. En imposant leur régularité, il instaure un contrôle des risques de « charcutage » par le Conseil constitutionnel. Le critère de taille serait le nombre des électeurs inscrits et non celui des habitants, étant entendu qu'il faudrait aussi prendre en compte la représentativité des territoires ruraux.

- À titre transitoire, l'**article 3** prévoit que les dispositions de l'article 1^{er} ne seront applicables qu'au prochain renouvellement des mandats concernés.

- L'**article 4** supprime le Conseil économique, social et environnemental.

Le Titre II réaffirme la primauté de la souveraineté nationale et tend à développer la démocratie directe.

- L'**article 5** complète le préambule de la Constitution afin de réaffirmer la supériorité de la souveraineté du peuple et du bloc de constitutionnalité sur les autres normes juridiques, en particulier sur les textes issus de l'Union européenne.

- L'**article 6** renforce la protection de la langue française et prévoit qu'une loi organique doit faire respecter sa primauté sur tout le territoire national.

- L'**article 7** impose la ratification par référendum de tout nouveau texte élargissant l'Union européenne à de nouveaux pays membres ou modifiant ses institutions ou procédant à un transfert de compétences à son profit.

- L'**article 8** supprime la possibilité de révision de la Constitution par la voie du Congrès. Seul le peuple peut modifier la Constitution par référendum.

- L'**article 9** supprime la limitation des domaines pour lesquels un référendum est possible.

- L'**article 10** prévoit que le Parlement ne peut adopter une disposition en contradiction avec le résultat d'un référendum datant de moins de dix ans.

- L'**article 11** instaure un vrai référendum d'initiative populaire en supprimant le verrou des 185 parlementaires autorisant le recueil des signatures citoyennes nécessaires à son organisation. Il abaisse aussi à 500 000 signatures citoyennes le seuil des parrainages susceptibles de déclencher un tel référendum. Il rend enfin possible la mise en cause d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Le Titre III tend à renforcer le pluralisme et la transparence de la démocratie.

- L'**article 12** reconnaît le vote blanc comme un suffrage exprimé à part entière et dispose que s'il représente plus de 50 % des votants, le scrutin est alors annulé.

- L'**article 13** prévoit la possibilité de rendre inéligible à vie toute personne condamnée pour certains crimes incompatibles avec la moralité.

- L'**article 14** supprime la disposition prévoyant que les anciens Présidents de la République sont membres à vie du Conseil constitutionnel.

- L'**article 15** interdit tout cumul d'une fonction ministérielle avec un mandat exécutif local.

- L'**article 16** abaisse substantiellement le nombre de députés ou de sénateurs requis pour la saisine du Conseil constitutionnel sur une loi avant sa promulgation. Le but est de donner à des groupes minoritaires la possibilité de faire vérifier la constitutionnalité d'un texte voté par le Parlement.

- L'**article 17** crée une « Banque de la Démocratie » pour garantir la neutralité des institutions bancaires dans le financement du pluralisme politique.

Proposition de loi constitutionnelle visant à développer une démocratie directe et citoyenne, à moraliser la vie politique et à rénover les institutions de la V^{ème} République

TITRE I

**POUR UNE DÉMOCRATIE PLUS REPRÉSENTATIVE
DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES**

Article 1^{er}

- ① I. – L'article 24 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « À l'Assemblée nationale, les députés dont le nombre ne peut excéder quatre cent quatre sont élus au suffrage direct. Pour au plus 85 %, ils sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Pour au moins 15 %, ils sont élus sur une liste nationale complémentaire, au scrutin proportionnel sur la base des suffrages obtenus au premier tour par les partis politiques auxquels les candidats non élus au scrutin majoritaire s'étaient rattachés. » ;
- ④ 2° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑤ « Au Sénat, les sénateurs dont le nombre ne peut excéder deux cent quarante-quatre sont élus au suffrage indirect. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. » ;
- ⑥ 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. »
- ⑧ II. – Au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, après les mots : « leur indemnité, », sont insérés les mots : « le mode de scrutin pour leur élection, ».

Article 2

Le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution est complété par trois phrases ainsi rédigées : « Lorsqu'un scrutin se déroule dans le cadre de plusieurs circonscriptions, leur délimitation et la répartition des sièges sont arrêtées en fonction du nombre des électeurs inscrits. La délimitation doit être la plus régulière possible. D'autres impératifs d'intérêt général peuvent également être pris en compte, notamment la représentation des territoires ruraux. »

Article 3

L'article 1^{er} de la présente loi constitutionnelle s'applique aux députés à compter du renouvellement prévu en 2022. Il s'applique aux sénateurs à compter du renouvellement prévu en 2023.

Article 4

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° Le titre XI est abrogé ;
- ③ 2° Le titre XI *bis* devient le titre XI ainsi rétabli.

TITRE II

RÉAFFIRMER LA PRIMAUTÉ DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET DÉVELOPPER LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Article 5

- ① Le Préambule de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La souveraineté du peuple français pour décider de son destin et des principes constitutionnels s'impose à toutes les autres sources du droit, y compris aux normes internationales et à celles de l'Union européenne. »

Article 6

Le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : « Une loi organique garantit le respect de sa primauté sur tout le territoire national. »

Article 7

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 88-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Tout texte élargissant le nombre de pays membres de l'Union Européenne ou délégrant de nouvelles compétences ou de nouveaux pouvoirs à cette dernière doit être approuvé par référendum. » ;
- ④ 2° L'article 88-5 est abrogé.

Article 8

Le troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution est supprimé.

Article 9

- ① L'article 11 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Sur proposition du gouvernement ou d'une des deux assemblées, le Président de la République peut soumettre tout projet ou proposition de loi à référendum. » ;
- ④ 2° Au troisième alinéa, les mots : « portant sur un objet mentionné au premier alinéa » sont supprimés.

Article 10

- ① L'article 11 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Avant l'expiration d'un délai de dix ans suivant la date du scrutin, tout projet de traité et tout projet ou proposition de loi contraire en totalité ou en partie au vote exprimé par le peuple français lors d'un référendum doit être approuvé par référendum. »

Article 11

- ① Le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la première phrase, les mots : « d'un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales » sont remplacés par les mots : « 500 000 électeurs inscrits sur les listes électorales » ;
- ③ 2° Après le mot : « loi », la fin de la seconde phrase est supprimée.

TITRE III

POUR UNE DÉMOCRATIE RÉELLEMENT PLURALISTE ET PLUS TRANSPARENTE

Article 12

Le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution est complété par trois phrases ainsi rédigées : « Tout bulletin qui n'indique pas clairement une intention de vote est déclaré blanc. Le vote blanc est comptabilisé au même titre que les suffrages exprimés. L'élection est annulée lorsque les votes blancs représentent plus de la moitié du nombre des votants. »

Article 13

- ① L'article 3 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Toute personne condamnée pour certains crimes ou pour certains délits graves définis par la loi organique peut être définitivement inéligible. »

Article 14

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est supprimé.

Article 15

- ① L'article 23 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les fonctions de membre du Gouvernement sont également incompatibles, dans les conditions fixées par la loi organique, avec l'exercice d'une fonction exécutive locale et avec la présidence ou la vice-présidence d'une assemblée délibérante. »

Article 16

À la fin du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, les mots : « soixante députés ou soixante sénateurs » sont remplacés par les mots : « trente députés ou vingt sénateurs ».

Article 17

Le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution est complété par les deux phrases ainsi rédigées : « La loi garantit l'égal accès des partis politiques et des candidats aux moyens matériels et financiers qui conditionnent cette finalité. Dans des conditions déterminées par une loi organique, la Banque de la Démocratie a pour mission d'accorder aux partis politiques et aux candidats, les prêts nécessaires à leur participation à la vie démocratique. »