

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi organique de M. ROBERT BRUYNEEL tendant à modifier certains articles du Code électoral, de façon à prévoir le remplacement, par des élections partielles, des membres du Parlement dont le siège devient vacant,

Par M. ROBERT BRUYNEEL,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le fonctionnement normal d'un système représentatif exige que la vacance d'un siège au Parlement soit régulièrement comblée pour permettre le libre jeu des forces politiques et assurer la représentation complète de toutes les circonscriptions.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajoux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant, N...

Voir le numéro :

Sénat : 205 (1966-1967).

Les causes de vacance sont nombreuses : décès, démission, déchéance, invalidation, acceptation d'autres fonctions incompatibles avec le mandat parlementaire.

Notre histoire constitutionnelle et le droit comparé nous montrent que les solutions trouvées varient le plus souvent avec les modes de scrutin en vigueur dans l'espace et le temps.

Au scrutin majoritaire de la III^e République ou de la Grande-Bretagne, s'allie généralement le recours aux élections partielles qui donnent à l'électeur de nouvelles possibilités de choix. Un système de représentation proportionnelle, comme celui de 1946, permet l'occupation du siège devenu libre par le suivant de liste.

Mais il ne s'agit pas là d'une classification rigide. Chaque mode de scrutin admet des exceptions à la règle.

Les textes relatifs aux pouvoirs publics ont introduit ou ressuscité en France, en 1958, une solution qui mêle les deux modalités habituelles et en ajoute une troisième : un suppléant dont la présence est obligatoire auprès du candidat à une élection parlementaire au scrutin majoritaire. Il remplace automatiquement le député ou le sénateur élu en cas de décès, d'accession aux fonctions de ministre ou de membre du Conseil constitutionnel, ou d'acceptation d'une mission conférée par le Gouvernement et se prolongeant au-delà de six mois. Dans les autres cas, la vacance est comblée par des élections partielles. Ce régime n'est pas applicable aux sénateurs élus à la représentation proportionnelle qui sont remplacés, le cas échéant, par leur suivant de liste.

Une série de dispositions, détaillées jusqu'à en être inapplicables, comme celles de l'article L. O. 134 du Code électoral, précisent la situation de ce suppléant, dont le statut hybride a surpris la doctrine et la pratique. Plusieurs consultations électorales ont accru l'ambiguïté de ce mode de remplacement qui ne paraît pas satisfaisant à la grande majorité de nos concitoyens.

S'il n'est pas de solution parfaite à un problème qui, en fait, en pose de nombreux autres, il faut pourtant tenter de lui donner une réponse plus proche des réalités politiques.

Le souci essentiel doit être de ne pas enlever à l'électeur la liberté du choix de l'élu.

La proposition de loi organique qui vous est soumise a, en conséquence, pour objet l'abrogation ou la modification de certains articles du Code électoral afin d'assurer, par des élections partielles, le remplacement des membres du Parlement dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit, sauf pour les sénateurs élus à la représentation proportionnelle. Il s'agit donc de supprimer le système du « remplaçant éventuel » dont l'application a révélé les graves et multiples inconvénients et suscité des critiques nombreuses et justifiées.

Avant d'expliquer les raisons de ce qui peut apparaître comme un échec et d'exposer les motifs qui justifient un retour aux élections partielles, il convient de décrire l'institution du suppléant telle qu'elle paraît dans les textes actuellement en vigueur.

I. — Les textes actuellement en vigueur.

Ce sont deux ordonnances portant loi organique qui ont posé le principe du remplaçant élu en même temps que le titulaire et appelé, dans certaines hypothèses, à lui succéder. Des dispositions législatives ordinaires ont précisé son statut et son rôle.

Il n'est pas sans intérêt de chercher des précédents auxquels il pourrait se rattacher, tant dans notre histoire que dans les institutions des Etats étrangers.

A. — *Les textes.*

1. — Le principe.

L'ordonnance portant loi organique n° 58-1065 du 7 novembre 1958, incorporée dans le Code électoral, prévoit que les députés dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonctions gouvernementales, de membre du Conseil constitutionnel, ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire conférée par le Gouvernement, sont remplacés, jusqu'au renouvellement de l'Assemblée Nationale, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet.

Conformément à l'ordonnance portant loi organique n° 58-1097 du 15 novembre 1958, ce système est applicable aux sénateurs élus au scrutin majoritaire ; ceux élus à la représentation proportionnelle, dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit, sont remplacés par des candidats figurant immédiatement après eux sur la liste.

Le suppléant existe, en conséquence, pour les seuls députés et sénateurs élus au scrutin majoritaire ; ce sont les plus nombreux. Il ne succède au titulaire que dans des cas limitativement énumérés ; ce sont les plus courants.

2. — Les conditions.

Aux termes des articles L. 155 et L. 299 du Code électoral, la déclaration du candidat doit indiquer les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et profession du remplaçant ; elle s'accompagne de l'acceptation écrite de celui-ci qui doit en outre remplir les conditions d'éligibilité exigées des candidats.

Nul, de plus, ne peut figurer en qualité de remplaçant sur plusieurs déclarations de candidatures. Nul ne peut être à la fois candidat et remplaçant d'un autre candidat.

L'article L. O. 134 ajoute qu'un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée Nationale.

L'article L. 162 interdit, enfin, au candidat de présenter au second tour de scrutin un remplaçant autre que celui qu'il avait désigné dans sa déclaration de candidature lors du premier tour.

3. — Le rôle du remplaçant.

Il est défini et limité par les articles L. 163, L. O. 176, L. O. 135, L. O. 138, L. O. 319 du Code électoral.

Avant l'ouverture du scrutin, lorsque le candidat décède postérieurement à l'expiration du délai prévu pour le dépôt des déclarations de candidatures, son remplaçant devient candidat et peut désigner un nouveau remplaçant. Lorsque le remplaçant décède pendant la même période, le candidat peut en désigner un nouveau.

Après l'élection, le remplaçant prend le siège du candidat élu lorsque celui-ci devient vacant pour une des causes énumérées ci-dessus. Ce remplacement dure jusqu'au renouvellement de l'Assemblée Nationale.

Au Sénat, conformément à l'article L. O. 323, le mandat des personnes ayant remplacé le titulaire expire à la date où ce dernier aurait été lui-même soumis à renouvellement.

S'il tient son siège de l'acceptation par le candidat de fonctions gouvernementales, le suppléant ne pourra, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui (art. L. O. 135).

Elue député, toute personne ayant la qualité de remplaçant d'un député ou d'un sénateur perd, de ce fait, cette qualité (art. L. O. 138).

Telles sont donc les principales dispositions concernant le suppléant.

Il convient de remarquer que, bien qu'élu avec le titulaire, il ne joue aucun rôle officiel tant qu'une des éventualités prévues pour son entrée au Parlement ne se produit pas. Sa participation aux manifestations et l'aide qu'il peut apporter au parlementaire en fonction n'ont qu'un caractère officieux et restent soumises à un accord de volonté personnel qui n'existe pas toujours.

Ces textes, en 1958, paraissaient introduire dans notre législation électorale une innovation qui répondait certes à des préoccupations actuelles et particulières au système français. Elle se rapprochait aussi de précédents, dont il n'est pas sûr qu'on se soit inspiré, mais qu'il est intéressant de vous signaler.

B. — *Les précédents.*

1. — Notre histoire parlementaire.

Le problème de la vacance du siège se posa dès que se réunirent régulièrement des assemblées.

Ce que l'on a appelé « l'innovation de la V^e République » trouve des origines lointaines dans le règlement des Etats Généraux du 3 mai 1789. Mais la suppléance ne s'y exerçait qu'en cas de décès.

Elle s'expliquait d'ailleurs en raison de l'âge des représentants et des difficultés de communication. C'était une institution du droit coutumier qui ressemblait davantage à un mandat de droit privé qu'à l'exercice d'une fonction publique.

La Constituante ne la faisait théoriquement jouer qu'en cas de démission et sous réserve que le suppléant ait été élu par le même « pays » que le titulaire.

L'Assemblée législative, la Convention et la Chambre des Représentants des Cent jours admirent une semblable formule. On la retrouve en 1848, dans un décret du 5 mars qui prévoyait l'élection de suppléants mais pour les seules élections des vieilles colonies à l'Assemblée Nationale. Le remplacement avait d'ailleurs lieu même en cas d'invalidation.

L'institution, on le sait, disparut totalement sous la III^e et la IV^e République.

2. — Les pays étrangers.

S'ils appliquent généralement les solutions traditionnelles qui sont la conséquence du mode de scrutin, certains admettent l'élection de remplaçants lors des élections générales. C'est le cas de la Hongrie, malgré son système de liste unique, et celui des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède par exemple.

Telle se présente, dans la législation actuelle, l'histoire institutionnelle et le droit comparé, l'existence du remplaçant.

Cette innovation ou cette adaptation à la vie politique française d'une modalité de remplacement allait, dès 1958, être très critiquée.

L'application pratique du système consacre les insuffisances qui expliquent ce que nous tenons pour un échec.

*

* *

II. — Les inconvénients de la suppléance.

Avant d'apparaître dans les faits, les inconvénients du système ont été immédiatement prévus par les observateurs de la vie politique et les théoriciens du droit public.

L'arrivée sur la scène politique du remplaçant fut vivement critiquée au lendemain de la promulgation d'une ordonnance visant spécialement les élections législatives de novembre 1958. Dans *Le Monde* du 14 octobre 1958, sous le titre : « Les Damoiseaux », Pierre Vianson-Ponté le décrivit ainsi :

« Au milieu des fils légitimes du peuple souverain le suppléant est une sorte d'enfant trouvé aux origines électoralement impures, voué à un médiocre destin...

« L'étrange institution de la suppléance réussit ce tour de force de restituer au suffrage uninominal quelques-uns des inconvénients du système de liste, sans lui conférer aucun des avantages ; elle va exactement à contre-courant de cette volonté d'établir un régime électoral simple et clair. »

Les auteurs de droit public ne soulignant pas seulement les inconvénients politiques, qui devaient apparaître plus clairement dans la pratique ultérieure, mettent la lumière sur l'ambiguïté juridique qui entoure la suppléance.

Quant à ses occasions de jouer tout d'abord ; il y a de nombreuses causes de vacance d'un siège et il peut sembler arbitraire d'en distinguer certaines, qui donneront lieu à remplacement automatique et d'autres qui entraîneront des élections nouvelles.

Quant à la situation du remplaçant, ensuite, que l'on peut considérer comme jouissant de la confiance des électeurs et qui est réduit pourtant à n'être qu'une ombre.

Non encore parlementaire, il ne tombe pas sous le coup des dispositions visant les cas d'incompatibilité, ce qui lui confère vis-à-vis du titulaire certains privilèges. Mais, lié à son candidat devenu, le cas échéant, ministre, il ne peut se présenter contre lui aux élections suivantes ; il est frappé ainsi d'une incapacité juridique grave ; dans ce cas, en revanche, il n'a pas à rendre compte de son mandat.

La controverse récente sur l'article 134 montre également les inconséquences auxquelles peut conduire une réglementation pointilleuse. En interdisant, dans un but de moralisation, à un député, un sénateur, ou au remplaçant d'un parlementaire d'être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée Nationale, cet article rendrait inévitable, par son application rigoureuse, l'invalidation de nombreux élus.

Ce ne sont là que quelques difficultés aperçues par la doctrine, au milieu de nombreuses autres révélées par la pratique.

Les promoteurs du système en attendaient, grâce à son automatisation, une stabilité politique accrue. Conçue principalement pour répondre à l'incompatibilité des fonctions ministérielle et parlementaire, sans recourir à des élections partielles, elle devait selon leurs vœux assurer le maintien d'une majorité au sein de l'Assemblée.

En fait, ce mode de remplacement engendre des difficultés majeures :

a) Au moment de choisir son suppléant, le candidat doit faire face à de délicats problèmes :

— s'il craint une personnalité trop forte, qui risque de le supplanter peu à peu dans l'esprit de l'électeur, il est tenté de désigner un personnage falot peu capable, le cas échéant, d'exercer à sa place son mandat ;

— s'il préfère, au contraire, pour assurer une élection problématique, renforcer sa position, il va chercher à s'adjoindre un suppléant de grande notoriété qui attirera sur lui les suffrages de la circonscription.

Ce système uninominal à deux noms encourage de cette façon des conjonctions surprenantes. Il n'est pas rare qu'un candidat, pour augmenter ses chances de succès, désigne un suppléant n'ayant pas les mêmes opinions ou la même audience électorale que lui. Ainsi, des électeurs ayant élu un candidat au vu de son appartenance politique peuvent être représentés ultérieurement par un député d'une autre tendance.

b) Au moment de la décision, c'est à l'électeur d'être gêné dans son option :

— son choix est compliqué par la présence d'un suppléant qu'il connaît mal ou qu'il n'apprécie guère. Il peut craindre alors, en élisant le titulaire, d'être représenté plus tard par une personne qui n'a pas, en fait, sa confiance.

— d'autre part, s'il a tout lieu de croire que le candidat sera appelé au Gouvernement, il sait que son vote perd sa signification ; votant pour le titulaire, il vote en fait pour son suppléant. La campagne électorale met en vedette non pas celui-ci, mais celui-là.

c) Quand s'ouvre la suppléance, enfin, se pose la question du rôle propre du remplaçant et de ses devoirs et responsabilités, tant vis-à-vis du candidat titulaire que de l'électorat.

Doit-il n'être qu'une doublure ou doit-il voter en conscience ?

Trahissant l'interdiction du mandat impératif dans le premier cas, il peut dans le second soit mettre en fâcheuse posture en le désavouant le titulaire devenu ministre, soit s'opposer aux vœux de ses électeurs.

Ce dédoublement fait du suppléant, au dire de certains, soit un « ectoplasme » soit un « traître ».

Sans employer ce dernier qualificatif, force nous est de constater qu'il arrive qu'un suppléant ne s'accorde pas avec le titulaire pendant la campagne électorale, ou adopte, après les élections, des positions politiques diamétralement opposées tout en conservant sa qualité.

Le jeu de la suppléance peut donc entraîner, par le fait de ce décalage d'opinion, un changement des forces politiques au Parlement sans ratification des électeurs. Il va ainsi à l'encontre du vœu initial de stabilité.

L'un des moindres inconvénients n'est pas celui posé par le cas des parlementaires devenus ministres.

On a pu, en effet, constater que, pour ménager leur avenir et conserver leur audience, ils continuaient à s'occuper de leur ancienne circonscription, parallèlement à leur nouvelle fonction. Ne cessant, de ce fait, d'en demeurer les véritables représentants, ils relèguent leurs suppléants à un rôle subalterne et les privent au surplus de la capacité d'être éligibles contre eux aux prochaines élections.

Cette dualité de représentation d'une circonscription, enfin, est contraire aux règles traditionnelles qui régissent la matière et aboutit à une injustice flagrante.

Ainsi se multiplient les inconvénients et la complexité d'un système imaginé pour simplifier et clarifier la situation politique.

Supprimer les suppléants revient à trouver une solution différente au problème du remplacement. Cette solution, c'est le retour aux élections partielles.

*
* *

III. — Retour aux élections partielles.

Les élections partielles existent certes dans les textes actuels. Mais, prévues en droit pour les cas non énumérés par l'article L. O. 178, elles sont en réalité réduites à des hypothèses relativement rares. Il semble pourtant, eu égard au passé, à l'exemple étranger et à la logique même du système, que ce soit là le mécanisme le plus favorable pour pourvoir à la vacance des sièges pour quelque cause que ce soit.

Si les suppléants existaient déjà dans les assemblées révolutionnaires, ce sont plus généralement les élections partielles qui ont, dans nos institutions, permis de pourvoir aux sièges vacants, quel que soit, d'ailleurs, le mode de scrutin en vigueur. Le champ d'application restait pourtant relativement limité, puisqu'il n'existait pas d'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire. Une hypothèse supplémentaire ouvrait cependant droit, jusqu'en 1889, à élections complémentaires : la possibilité de candidatures multiples qui laissait à l'élu une faculté d'option et rendait nécessaires de nouvelles consultations dans les circonscriptions ainsi dépourvues de représentant.

Sous la III^e République, le système électoral fut généralement un scrutin majoritaire uninominal d'arrondissement. Parallèlement, des élections complémentaires permirent de combler les vacances de sièges dues principalement à des décès ou des démissions. Leurs résultats furent autant de tests auxquels en quelques occasions le parti au pouvoir voulut mettre fin : des textes de 1875 devant le succès des républicains, de 1889 devant le succès boulangiste, de 1920 devant celui des gauches, les supprimèrent temporairement.

Cette suppression est, il faut le reconnaître, une tentation toute naturelle pour certains gouvernants chez qui le culte de l'autorité et de la stabilité s'accompagne d'une méfiance à l'égard du jeu normal de la règle démocratique.

La IV^e République instaura, on le sait, un régime électoral proportionnaliste. Il sembla évident et normal de recourir alors au système de remplacement automatique par le suivant de liste. En fait, si une loi de 1946 interdit les élections partielles, une loi de 1951 les rétablit et c'est en vain qu'une proposition de loi de 1957 tenta de les supprimer. Au sein d'un système de représentation proportionnelle, même atténuée par la modalité des apparentements, l'intrusion d'élections partielles ajouta une complexité qui leur enleva une partie de leur valeur.

L'indifférence des électeurs et les manœuvres politiques auxquelles elles donnèrent lieu ne sont peut-être pas étrangères à la désaffection qu'on leur témoigna en 1958.

Dans « La Mort de l'Etat républicain », pourtant, M. Michel Debré écrivait, en commentant la suppression des élections partielles due à la loi du 5 octobre 1946 : « Il n'y aura plus d'élections partielles : il faut le reconnaître, le peuple est volé de sa souveraineté ! »

Ce sont sans doute les exemples étrangers, et particulièrement celui de la Grande-Bretagne, qui incitent les partisans des consultations fréquentes de l'électeur et de sa participation aux décisions, à voir d'un œil favorable le retour à ces élections qui permettent de sonder, mieux que les machines électroniques, l'état d'esprit de l'opinion.

Leurs inconvénients et leurs avantages apparaissent rapidement à la lumière de ces expériences françaises et étrangères.

a) *Les inconvénients.* — Ils sont d'ordre technique et politique :

Technique, particulièrement lorsque, comme en 1946, il s'agit de les introduire dans un suffrage proportionnel. La restauration, depuis 1958, d'un scrutin uninominal majoritaire à deux tours supprime ces difficultés et pose seulement le problème du délai souhaitable pour la nouvelle consultation électorale. Les textes actuels, lorsqu'ils prévoient ces élections, impartissent un délai de trois mois, à moins que l'on ne se trouve dans les douze mois précédant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée Nationale ou un renouvellement partiel du Sénat.

Politique, également en ce que les résultats peuvent remettre en cause des données acquises ou gêner pendant un certain temps le jeu normal des forces politiques. Ainsi peut-on noter :

— le vide créé pendant trois mois par l'absence d'une voix soit dans la majorité, soit dans l'opposition ;

— les tractations politiques auxquelles peuvent aboutir les visées des divers partis sur le siège à pourvoir ;

— l'indifférence ou la lassitude de l'électeur sollicité plus souvent.

b) *Les avantages.* — Ils l'emportent de beaucoup sur les inconvénients et ils sont essentiellement d'ordre politique. Les regardant comme des tests des transformations de l'opinion publique, Barthélémy et Jeze écrivaient : « Les élections partielles se justifient par la nécessité de maintenir en haleine la vie politique du pays : au cours d'une législature, elles permettent de suivre l'opinion ».

Autorisant un exercice plus continu de la souveraineté politique du peuple, elles sont aussi une mesure de sagesse pour un gouvernement soucieux d'interroger le corps électoral sur ses options et de les confronter avec les vœux de l'opposition.

Enfin, à côté de leur vocation de sondage, elles trouvent encore d'autres significations générales ou particulières :

— en témoignant de l'évolution politique globale ;

— en se présentant, pour une formation minoritaire, comme un indice de l'évolution de l'opinion en sa faveur depuis les dernières élections générales ;

— en permettant, parfois, un appel à l'arbitrage de l'électeur, pour un démissionnaire en désaccord avec la politique gouvernementale.

*

* *

Conclusion.

C'est pourquoi, en conclusion, votre Commission vous propose une série de dispositions visant, les unes à abroger certains articles concernant le remplaçant, et les autres à rétablir, dans toutes les hypothèses où le parlementaire n'est pas élu à la représentation proportionnelle, le principe d'élections partielles.

La Commission, dans son ensemble, a approuvé la proposition de loi organique que l'auteur de ces lignes a eu l'honneur de déposer. Elle a cependant tenu à préciser la situation des suppléants actuels en décidant qu'à la promulgation de la présente loi ils perdraient leur qualité de remplaçant ; elle a enfin maintenu la règle en vigueur prévoyant qu'il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent le renouvellement d'un mandat.

*
* *

C'est dans ces conditions que votre Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi organique qui vous est soumis.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article premier.

Les articles L. O. 134, L. O. 135, L. O. 138, L. O. 176, L. O. 177, L. O. 319 et L. O. 321 du Code électoral sont abrogés.

Art. 2.

Les articles L. O. 178, L. O. 179, L. O. 184, L. O. 189, L. O. 322 et L. O. 323 du Code électoral sont ainsi modifiés :

« *Art. L. O. 178* (alinéa 1^{er}). — En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription comme en cas de vacance d'un siège, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »

Art. L. O. 179. — Supprimer, au deuxième alinéa, les mots : « et de leurs remplaçants ».

Art. L. O. 184. — Supprimer les mots : « ainsi que, le cas échéant, au remplaçant ».

« *Art. L. O. 189*. — Ainsi qu'il est dit à l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, sous réserve d'un cas d'inéligibilité de l'élu qui se révélerait ultérieurement, le Conseil constitutionnel statue sur la régularité de l'élection. »

« *Art. L. O. 322* (alinéa 1^{er}). — En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription comme en cas de vacance du siège des sénateurs élus au scrutin majoritaire, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »

« *Art. L. O. 323*. — Le mandat des personnes ayant remplacé, dans les conditions prévues aux articles L. O. 320 et L. O. 322 ci-dessus... » (Le reste sans changement.)

Art. 3.

Les remplaçants des députés et des sénateurs actuellement en fonction et qui ont été élus au scrutin majoritaire perdent la qualité de remplaçant à la promulgation de la présente loi.