



N° 3400

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2011.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à modifier l'article 7 de la Constitution afin de renforcer
l'expression démocratique et citoyenne du peuple français à l'occasion
de l'élection du Président de la République,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Alain BOCQUET, Michel VAXÈS, François ASENSI, Jean-Pierre BRARD,
Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Marc DOLEZ, Jacqueline
FRAYSSE, Pierre GOSNAT, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, et Jean-Claude
SANDRIER,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En janvier 2006, les députés communistes et républicains ont déposé une proposition de loi constitutionnelle n° 2835, tendant à renforcer l'expression démocratique et citoyenne du peuple français, à l'occasion de l'élection du Président de la République. Cette volonté que soit donné priorité à l'expression citoyenne demeure cinq ans après, d'une éclatante actualité. Et la situation présente, les conditions dans lesquelles la société française se prépare à aborder l'échéance présidentielle de 2012, dans le prolongement d'élections européennes, régionales et cantonales marquées par des taux alarmants et records d'abstention, nécessitent que cette proposition de loi soit redéposée et soumise à la réflexion et à la décision de l'Assemblée nationale.

Souhaitée par le général de Gaulle en 1962, moins de quatre ans après le référendum approuvant le texte qui allait devenir la Constitution du 4 octobre 1958, l'élection du Président de la République au suffrage universel a renforcé la prééminence d'une seule personne sur nos institutions. À tel point que cette réforme a pu être analysée, par de nombreux observateurs et juristes, comme un renforcement du pouvoir personnel, à la fois dans la droite ligne des événements qui bousculèrent la République, et comme s'inscrivant dans une certaine dérive plébiscitaire dont notre histoire garde les stigmates.

Il est clair, dès lors, que le rôle du Parlement s'est trouvé pour le moins amoindri, quand il ne s'est pas réduit, telle une peau de chagrin, à celui d'une simple chambre d'enregistrement. Ainsi, le processus de verrouillage de nos institutions et de présidentialisation du régime s'est-il mis en marche, jusqu'à ses excès, constatés dans notre histoire républicaine récente et dénoncés à partir de points de vue ou de familles politiques forts différents.

Il n'est, en tout cas, nullement contestable que cette réforme aura été essentielle quant à ses conséquences négatives sur la vie politique contemporaine, jusqu'aux débats d'aujourd'hui. Au passage, nous noterons que les différents locataires du Palais de l'Élysée se sont bien accommodés des institutions, quand bien même ils ne se sont pas tout bonnement « coulés » dedans. Force est de constater aujourd'hui que le régime du pouvoir présidentiel personnel est poussé à son paroxysme.

La première application de ce changement de mode électoral a eu lieu, l'on s'en souvient, en décembre 1965. À ce jour, ce sont huit élections présidentielles qui ont été organisées. Celle de 2002 a vu la première application de la réduction de la durée du mandat à cinq ans et de l'inversion du calendrier électoral subordonnant l'élection législative au scrutin présidentiel.

Plusieurs constats peuvent être faits lorsque l'on analyse les résultats des huit élections présidentielles.

Il en va ainsi de la baisse régulière, et très préoccupante, du pourcentage des voix obtenues par les candidats au regard du nombre des électeurs inscrits : c'est l'un des phénomènes les plus marquants.

De fait, si l'on regarde le pourcentage de voix obtenu par rapport au nombre des inscrits (seul paramètre fiable et indépendant des variations du taux de participation) par les deux candidats arrivés en tête et pouvant, seuls, se maintenir au second tour au terme de l'article 7 de la Constitution, la baisse est édifiante comme en témoigne, pour l'essentiel, le tableau suivant.

Pour l'essentiel en effet, sachant que si les résultats du premier tour de 2007 paraissent a priori s'inscrire en rupture d'un déficit très alarmant de représentativité, il convient de souligner aussitôt que le dernier scrutin présidentiel fut délibérément dramatisé et placé sous le risque d'une répétition désastreuse pour la démocratie, du 21 avril 2002. À cet élément s'ajoutant le renouvellement des personnalités en lice.

		%/inscrits		%/inscrits
1965	Charles de Gaulle	37,45 %	François Mitterrand	26,61 %
1969	Georges Pompidou	34,06 %	Alain Poher	17,85 %
1974	François Mitterrand	36,09 %	Valéry Giscard d'Estaing	27,21 %
1981	Valéry Giscard d'Estaing	22,59 %	François Mitterrand	20,62 %
1988	François Mitterrand	27,19 %	Jacques Chirac	15,91 %
1995	Lionel Jospin	17,75 %	Jacques Chirac	15,87 %
2002	Jacques Chirac	13,75 %	Jean-Marie Le Pen	11,66 %
2007	Nicolas Sarkozy	25,74 %	Ségolène Royal	21,36 %

il faut également noter que, passée l'élection de 1974, jamais au cours des cinq scrutins présidentiels suivants, l'addition des pourcentages des deux candidats parvenus en tête à l'issue du premier tour, n'a dépassé, ni à fortiori atteint voire même significativement approché le seuil des 50 %. Sur les cinq élections présidentielles allant de 1981 à 2007, les deux

candidats arrivés en tête représentent en moyenne et pris ensemble, 38,48 % des inscrits. Sur les trois échéances précédentes (1965, 1969, 1974), cette moyenne s'établissait à 59,75 %. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, la chute est vertigineuse.

Une objection pourrait s'imposer au premier abord, celle de la multiplication du nombre des candidats. Mais si l'on analyse les scrutins, l'on s'aperçoit que celle-ci ne joue que marginalement en terme de grandes masses – à l'exception notable de l'élection de 2002 –, la plupart des candidats ne réalisant que des scores inférieurs à 10 % du nombre des inscrits. Si l'on retient ce paramètre – 10 % des inscrits – qui apparaît significatif, l'analyse des résultats peut être affinée :

	Nombre de candidats	Passent la barre des 10 % des inscrits
en 1965	6 candidats	3 candidats
en 1969	7 candidats	3 candidats
en 1974	12 candidats	3 candidats
en 1981	10 candidats	4 candidats
en 1988	9 candidats	4 candidats
en 1995	9 candidats	4 candidats
en 2002	16 candidats	3 candidats
en 2007	12 candidats	3 candidats

Un nombre de 9 ou 10 candidats n'a donc pas fait obstacle, pour 4 d'entre eux, au dépassement des 10 % des inscrits, en 1981, 1988 et 1995, alors qu'avec moins de candidats, 3 seulement passaient cette barre en 1965 et 1969. Deux exceptions : 1974, avec 12 candidats, 3 seulement franchissent les 10 % des inscrits et 2002 avec son record de candidats. En 2007, on retrouve à l'identique les chiffres de l'élection de 1974.

La multiplication du nombre des candidats n'est certes pas sans effet, l'on ne saurait le nier. Mais n'est-ce pas là un signe de recherche d'identité et de repères de la part de la société française, devant les défis, les peurs, les craintes pour l'avenir, les doutes, les promesses non tenues, le rejet des institutions, le rejet du et des politiques ?

L'émergence d'une citoyenneté nouvelle n'est-elle pas l'un des faits majeurs d'aujourd'hui ? N'est-il pas légitime que la démocratie soit en débat plus de cinquante ans après 1958, dans un monde profondément bouleversé, du fait d'une révolution scientifique, technologique et informationnelle mais également du fait de nouvelles formes de domination

et d'exploitation qui se parent des pseudo vertus – libérales et mondiales – d'un système économique qui met les êtres humains à bout de souffle et rend exsangue notre planète ?

Revenant aux présidentielles, il est nécessaire d'aller plus loin dans cette analyse et de regarder le cumul des scores réalisés par les candidats arrivant chacun sous la barre des 10 % des inscrits. Avoisinant les 10 % de 1965 à 1988, les résultats cumulés de ces candidats font un bond en 1995, et surtout en 2002.

Ainsi, d'un total autour de 15 % en 1995, ces candidats réalisent près du tiers des inscrits en 2002 et 20,02 % en 2007 dans un contexte de radicalisation très forte des choix, notamment consécutive à l'élection de 2002. S'agit-il d'un désaveu du système ? S'agit-il d'un message fort des Françaises et des Français, et lequel ? Il s'agit là assurément, chacune et chacun pourra en convenir, d'un tournant dans le système électoral.

Crise de la société française, crise de nos institutions (école, justice, police...) : les constats et les analyses ne manquent pas comme on l'a vu plus haut. Si tel n'est pas l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle, il n'en demeure pas moins vrai, remarquons-le au passage, qu'une réforme institutionnelle d'ampleur devrait être mise à l'ordre du jour.

Les député-e-s communistes et républicains avaient rappelé par ailleurs dans leur texte de 2006, leurs propositions à ce sujet, tendant par exemple à rééquilibrer les pouvoirs, à contenir et réduire les pouvoirs exorbitants du chef de l'État, notamment par un autre mode de désignation. S'agissant de l'expression démocratique et citoyenne du peuple français et de la Présidence de la République, leurs propositions contiennent notamment les dispositions suivantes :

– Une VI^e République devrait s'inscrire dans la continuité d'une tradition démocratique née en 1789, mais elle devrait être en même temps la première République d'un nouvel âge démocratique, développant en tous domaines une logique d'implication citoyenne directe.

– Sans ce nouvel essor du pouvoir citoyen, qu'il faudra impulser à toutes les échelles de territoire, du local au national, de l'Europe au monde, toute politique de changement sera gravement handicapée, voire vaine.

L'inscription grandissante de ces aspirations au sein de la société française a conduit le Président de la République en exercice, à faire

adopter la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Loi de diversion mais aussi loi de renforcement de la vie politique et de la vie parlementaire autour de la fonction présidentielle. Loi contre laquelle les députés communistes et du Parti de Gauche ont par conséquent fermement voté, en dénonçant son incapacité à créer les conditions d'une République démocratique et solidaire, et le choix présidentiel de tourner le dos à l'exigence d'un essor de la citoyenneté.

Voilà pourquoi demeure pleinement d'actualité le besoin d'une nouvelle Constitution dont le moteur se trouve dans une implication citoyenne active.

- Sous toutes ses formes, l'initiative citoyenne sera élargie, y compris à des propositions législatives, le référendum d'initiative populaire également. Toutes les assemblées élues devront mettre à leur ordre du jour toute proposition émanant d'une partie des citoyens, dont le seuil sera déterminé par la loi.

- La souveraineté populaire sera renforcée par un rapprochement significatif des élu-e-s et de la population qu'ils représentent. La parité sera généralisée et rendue obligatoire dans tous les scrutins. La proportionnelle sera généralisée à toutes les élections. La durée des mandats sera réduite et leur cumul strictement limité. La citoyenneté de résidence sera établie. Des comités ou des conseils locaux veilleront à l'information, à l'exercice de la participation citoyenne et au contrôle de l'activité des élus.

- La logique des institutions sera celle de la prépondérance du législatif sur l'exécutif. Les pratiques qui rabaissent la représentation nationale telles que le vote bloqué ou le recours à l'article 49-3 seront abandonnées. Le rôle de l'Assemblée nationale sera revalorisé. Le Sénat ne sera plus une seconde chambre, mais assurera le lien entre l'initiative citoyenne et la représentation parlementaire. La responsabilité de l'exécutif incombera d'abord au Premier ministre et à son gouvernement. Le rôle du Président de la République sera réduit. Il faudra aller vers son élection pour cinq ans au suffrage universel indirect.

Ces propositions, qui ne sont pas exhaustives, ne sont pas à prendre ou à laisser : elles prennent leur place dans le grand débat qui doit être organisé sur ces questions institutionnelles dans le pays.

Diverses majorités ont essayé, peu ou prou, de répondre au fil des ans à quelques-uns des défis qui viennent d'être évoqués, mais sans jamais pointer l'origine du mal. C'est ainsi que la durée du mandat présidentiel a été ramenée à cinq ans, preuve de l'usure du système et de la personnalité qui l'incarne à un moment donné. Dans un monde où tout va de plus en plus vite, le pouvoir n'échappe pas à la règle. Tel, élu un jour, voit les sondages en sa faveur ou sa cote de popularité décliner le lendemain... Tant de promesses ont été faites, à la veille d'un scrutin, et n'ont pas été tenues par la suite que la tentation est forte, et permanente, de ne plus croire à rien. Pire, ceux-là mêmes qui veulent asservir la Présidence de la République aux lois du marché ou du « *marketing* » entendent encore renforcer la place prééminente du Président de la République et lui ont subordonné le Parlement par l'inversion du calendrier électoral, source d'un bipartisme réducteur de la démocratie.

Pour revenir là encore sur le scrutin présidentiel, le pourcentage de participation doit également être regardé de près. Au **premier tour**, pour chacun des scrutins, il est le suivant :

1965	84,75 %
1969	77,59 %
1974	84,23 %
1981	81,09 %
1988	81,35 %
1995	78,38 %
2002	71,60 %
2007	83,77 %

Par delà ces considérations et analyses, il est un fait que les présidents de la République qui se sont succédé ont essayé d'aller à la rencontre d'une majorité. Mais cette majorité résulte plus du mécanisme qu'impose le second tour que du libre choix ou de l'adhésion de nos concitoyens.

Car c'est bien là l'enseignement majeur des trois derniers scrutins présidentiels : le président en exercice à l'issue du second tour a été élu avec en moyenne 19 % des électeurs inscrits votant pour lui au premier tour.

De fait, les électrices et électeurs ne se reconnaissent plus dans un système où il faut choisir entre deux candidats seulement. La Constitution, dans son article 7, limite en effet à deux le nombre de candidats pouvant se présenter au second tour de l'élection présidentielle.

En pratique, le premier tour se trouve hypothéqué par le second, contribuant ainsi à accroître le décalage entre nos concitoyennes et concitoyens, la vie politique, démocratique et sociale, et nos institutions.

Le bon sens fait sienne cette formule : au premier tour, on choisit ; au second, on élimine ! Il est significatif de ce point de vue que les électrices et électeurs aient à chaque fois fait nettement ressortir trois ou quatre candidats au premier tour. Constat confirmé par le résultat du premier tour de l'élection de 2007. La vie politique et démocratique, c'est avant tout la diversité et le pluralisme. Par sa contrainte du second tour, la loi électorale présidentielle fait donc perdre, aux yeux de nos concitoyens, son intérêt au scrutin.

L'attachement soudain d'une partie de la classe politique pour des « primaires » va contribuer à renforcer le désintérêt des électrices et des électeurs pour cette vie politique et institutionnelle bipolarisée, puisque leur seront désignés les deux candidats aptes à se présenter à leur suffrage : autant passer tout de suite au second tour...

Tournant majeur de ces évolutions, le référendum du 29 mai 2005 sur le projet de Constitution européenne, dont le résultat est révélateur sur bien des aspects qui n'ont pas strictement leur place ici, continue de porter en lui-même, six ans après, une évidence lourde de signification. En effet, les principales formations politiques qui se sont succédé à la direction des affaires du pays (exécutif comme législatif), et qui appelaient à voter « oui », ont reçu le camouflet le plus cinglant de la part de près de 55 % des électrices et électeurs qui ont voté « non ». C'est dire l'étendue de la fracture démocratique ! C'est dire, également, la force du rejet de la bipolarisation de la vie politique française !

Pour permettre l'expression démocratique et citoyenne dans une société française profondément modifiée aujourd'hui et en crise, il importe de faire bouger les institutions.

Une mesure simple et de bon sens peut être mise en œuvre immédiatement, sans procéder à une transformation complète de la Constitution à laquelle il faudra bien pourtant – on l'a vu plus haut –, s'atteler pour répondre aux enjeux contemporains de la démocratie et de la représentation citoyenne.

Il est ainsi proposé de modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution afin de faire tomber le verrou d'un duel au second tour, en

permettant à plusieurs candidats, le cas échéant, de se présenter au second tour.

Le Président de la République élu étant celui qui recueille le plus grand nombre des suffrages au second tour. Afin de ne pas reproduire le premier tour, et pour couper court aux critiques sur ce point, conviendra-il sans doute de fixer un seuil au-delà duquel les candidats pourraient maintenir leur candidature au second tour.

Les débats sur cette proposition, que nous souhaitons voir inscrite à l'ordre du jour des travaux du Parlement, pourraient le fixer.

Imaginons un instant que cette solution ait été mise en oeuvre à l'occasion du second tour de l'élection présidentielle de mai 2002. Un troisième candidat, Lionel Jospin (11,19 % des inscrits dans l'analyse que nous avons suivie) aurait pu être candidat au second tour. L'issue du scrutin en aurait été assurément bouleversée. Rappelons que le Président de la République élu voici 9 ans avait bénéficié d'une élection faussée, recueillant 82,21 % des suffrages exprimés (62,01 % des inscrits) devant la menace d'un candidat d'extrême droite professant la haine, le racisme et la xénophobie.

L'on peut raisonnablement affirmer que le candidat élu dans de telles circonstances, pour le moins atypiques, ne l'aurait pas été dans le cadre d'un second tour plus conforme aux traditions républicaines de notre pays et à ses grandes familles de pensée (rappelons ici pour mémoire le célèbre « bonnet blanc – blanc bonnet » de 1969).

Ajoutons au passage la cote de confiance du Président Chirac, qui fluctuait péniblement autour de 50 % dans l'année suivant son élection, appréciation plus que décevante pour un président en exercice ayant réalisé un tel score électoral. Cette cote de confiance s'est dégradée régulièrement depuis 2002, jusqu'à atteindre 21 % en février 2006 (source TNS Sofres/*Figaro-Magazine*). Son successeur a suivi le même parcours en reculoir, passant de 63 % d'opinion favorable en juin 2007, et même 65 % en juillet 2007, à 22 % à peine en mars 2011.

L'histoire nous enseigne, au vu des résultats présidentiels sous la V^e République, que l'élection se joue au premier tour à trois, voire à quatre. Nul ne peut douter de l'esprit de responsabilité des candidats entre le premier et le second tour, impliqués de la sorte dans une issue non contrainte mais librement assumée. La proposition qui vous est soumise

présente ainsi l'avantage de rendre plus clairs les accords politiques de désistement entre les deux tours.

À l'évidence, la prochaine élection présidentielle se prépare d'ores et déjà avec l'objectif de porter une atteinte grave au pluralisme politique. Une campagne orchestrée à grand renfort médiatique tend à faire peser le spectre d'un « *vingt et un avril à l'endroit ou à l'envers* ».

Un tel contexte conduirait à l'élimination électorale de nombre de courants d'idées et des candidats qui les porteront dans le premier tour. La volonté profonde, non avouée, de ce stratagème est de renforcer encore plus le bipartisme dans le paysage politique français.

Il est possible d'empêcher cette dangereuse régression de notre démocratie en modifiant les conditions du scrutin, ne serait-ce qu'à la marge, en supprimant le verrou qui fait obstacle en réalité, à l'expression libre des citoyens.

C'est l'objet de l'article unique ci-dessous que de redonner la main aux électrices et électeurs dans un second tour ouvert, faisant confiance à leur capacité de choisir.

Sous le bénéfice de ces observations et considérations, il vous est demandé, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir délibérer et adopter la présente proposition de loi constitutionnelle.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① 1° La deuxième phrase de l'alinéa premier de l'article 7 de la Constitution est complétée par les mots suivants : « à la majorité simple » ;
- ② 2° La dernière phrase de l'alinéa premier de l'article 7 de la Constitution est supprimée.

