

N° 290

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 Juin 1988

PROPOSITION DE LOI

*tendant à garantir la présence de deux candidats au second tour
des élections législatives et cantonales,*

PRÉSENTÉE

Par M. Ernest CARTIGNY,

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.)

Mesdames, Messieurs,

Peut-on concevoir, dans une démocratie réelle, des élections sans choix ? Est-il normal que par le seul jeu des mécanismes en vigueur les électeurs n'aient d'autre possibilité que de s'abstenir, de voter blanc ou de ratifier une candidature unique ?

I. LE CONSTAT

C'est pourtant la situation qui a prévalu, au second tour des élections législatives des 5 et 12 juin dernier, dans vingt des circonscriptions qui n'avaient pas élu dès le premier tour leurs députés. Il ne s'agit d'ailleurs pas là d'une nouveauté : une circonscription se trouvait dans cette situation lors du second tour des élections législatives de 1973, puis huit circonscriptions en 1978 et dix en 1981.

Le phénomène semble ainsi appelé non seulement à devenir une donnée permanente des consultations électorales mais encore à s'amplifier. Ses conséquences sont pourtant malsaines ainsi que permet de l'affirmer l'examen cas par cas des circonscriptions qui se sont trouvées dans cette situation depuis 1973 (1) :

. Le **taux d'abstention** dans ces circonscriptions est bien entendu supérieur au taux national mais on constate surtout qu'il progresse d'une consultation à l'autre et atteint désormais des pourcentages alarmants : il oscillait de 20,05 % à 35,87 % en 1978 ; de 36,52 % à 48,78 % en 1981, et varie de 39,75 % à 65,32 % en 1988, quatorze des vingt circonscriptions recensées cette année-là subissant un taux d'abstention supérieur à 50 %.

(1) Conformément au chapitre VI de l'Instruction générale du Bureau du Sénat qui dispose qu' "il ne peut être inséré ni annexes, ni tableaux, ni graphiques dans les propositions de loi" les tableaux statistiques réalisés pour l'élaboration de la présente proposition seront remis directement à M. le Président de la Commission saisie du texte.

. La frustration des électeurs concernés se manifeste non seulement par des abstentions massives mais également par un nombre de **bulletins blancs ou nuls** parfois très élevé : en 1988, pour les vingt circonscriptions concernées, dix ont des pourcentages de bulletins blancs ou nuls compris entre 25 et 30 %, huit des pourcentages compris entre 20 et 25 % ; une circonscription ayant un pourcentage inférieur à 10 % et une autre un pourcentage supérieur à 30 %.

. La conséquence de ces deux phénomènes est bien entendu que les députés élus au second tour dans ces conditions ne rassemblent sur leur nom qu'un **faible nombre d'électeurs inscrits** : toujours en 1988, on observe que cinq des élus ont recueilli des suffrages de la part de moins d'un tiers des inscrits, et que le député ayant atteint le pourcentage le plus favorable n'obtient jamais que 44,91 % des suffrages des électeurs inscrits (Pas de Calais - 11ème).

. Il convient enfin d'observer que la progression du nombre des circonscriptions à candidature unique au second tour n'est pas répartie géographiquement de façon uniforme : en 1981, dix circonscriptions et neuf départements sont concernés par ce phénomène ; en 1988, il s'agit toujours de neuf départements mais le nombre de circonscriptions a doublé : en Seine Saint Denis, sept circonscriptions sur un total de treize ont un candidat unique au second tour ; trois circonscriptions du Pas de Calais sont dans la même situation ; deux du Nord, de la Seine Maritime et du Val de Marne ; et enfin une des Hauts de Seine, du Val d'Oise, du Rhône et de la Guadeloupe.

Il est clair, à la lecture de ce constat, qu'il appartient au législateur de prendre une initiative permettant d'éviter que se renouvellent des situations excluant toute possibilité de choix pour les électeurs. La solution est d'ailleurs simple : il suffit de corriger sur un seul point le mécanisme de l'article L. 162 du Code électoral dont le fonctionnement peut actuellement priver de toute possibilité de choix le corps électoral.

II. LES CAUSES DU PHENOMENE

1. L'article L. 162 du Code électoral détermine les conditions à remplir pour être candidat au second tour des élections législatives ainsi que les modalités de dépôt des candidatures.

. Les modalités sont simples : il suffit de retenir qu'il existe un délai-limite pour le dépôt des candidatures, fixé à minuit le mardi qui suit le premier tour, ou au mercredi minuit lorsque par suite d'un cas de force majeure, le recensement des votes n'a pu être effectué dans le délai normal.

. Le droit de se présenter au second tour est soumis au respect des conditions suivantes :

- s'être présenté au premier tour ;

- avoir obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits ;

. mais cette deuxième condition peut fort bien, en raison par exemple d'un nombre important de candidatures, n'être remplie par aucun candidat ou par un seul. C'est pourquoi le même article L. 162 prévoit, afin d'éviter précisément l'unicité de candidatures au second tour, les deux hypothèses suivantes :

- dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second ;

- dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.

2. D'où provient alors ce fait,, constaté à vingt reprises en 1988, qu'un seul candidat reste en lice au second tour ? Il est tout simplement la conséquence de la décision de l'un des deux seuls candidats autorisés à se présenter de ne pas se présenter effectivement ainsi que de l'impossibilité, dans ce cas, pour le candidat suivant de déposer sa candidature. Cette situation se présente généralement lorsque les deux candidats admis à se présenter appartiennent à des formations politiques ayant conclu un accord de désistement réciproque, c'est-à-dire idéologiquement proches mais cependant distinctes. La candidature unique prive donc les électeurs n'appartenant pas à ces courants de pensée de toute possibilité de manifester leur préférence -ou leur moindre refus- et les contraint à se réfugier dans l'abstention, le vote nul ou le vote blanc...

III. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

1. Des initiatives ont déjà été prises pour remédier à cette situation malsaine, sous forme d'amendement ou de proposition de loi :

. le 9 juillet 1976, alors qu'il débattait du projet de loi modifiant certaines dispositions du Code électoral et relatif à l'effectif des conseils municipaux, le Sénat adoptait, sur proposition de sa commission des Lois, avec l'accord du Gouvernement, et sans qu'aucune opposition se soit manifestée, un amendement autorisant le candidat suivant à se présenter au second tour "lorsqu'à la clôture normale des inscriptions, il apparaît qu'un seul des candidats susceptibles de se maintenir au deuxième tour s'est inscrit... Dans ce cas les inscriptions sont de nouveau ouvertes au bénéfice de ce seul candidat" pour une matinée supplémentaire (Journal Officiel - p. 2326).

La commission mixte paritaire, réunie le même jour, ne retint pas cette disposition : il est vrai qu'aux élections législatives de 1973, un seul cas de candidature unique au second tour avait été recensé.

. Les élections de 1978 et 1981 ayant montré une progression du phénomène, M. Gilbert GANTIER, député, déposa à deux reprises une proposition de loi reprenant, avec une rédaction légèrement différente l'amendement adopté par le Sénat (sixième législature n° 56 et septième législature n° 161). Ces propositions de loi n'eurent malheureusement aucune suite si bien qu'en 1988 le nombre de circonscriptions dotées d'une candidature unique au second tour doublait par rapport à 1981.

2. L'objet de la présente proposition de loi est donc de saisir à nouveau le Sénat de ce problème préoccupant. Elle n'innove pas, dans son dispositif, par rapport à ce que votre assemblée avait décidé le 9 juillet 1976 en adoptant l'amendement de sa commission des Lois non plus que par rapport aux propositions de loi de M. Gilbert GANTIER :

. l'article premier tend à réouvrir le délai de présentation des candidatures au seul bénéfice du candidat ayant recueilli au premier tour le plus grand nombre de suffrages après les candidats susceptibles de se maintenir au second tour lorsqu'il apparaît, à la clôture des inscriptions, qu'un seul de ceux-ci s'est inscrit ;

. l'article 2 introduit une modification identique dans l'article L. 210-1 du Code électoral relatif aux élections cantonales. Les conditions de candidature au second tour sont en effet pour ces élections identiques à celles qui sont en vigueur pour les élections législatives et les problèmes sont par conséquent identiques.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Il est inséré le nouvel alinéa suivant, entre le cinquième et le sixième alinéa de l'article L. 162 du Code électoral :

"Toutefois s'il apparaît, à la clôture des inscriptions, qu'un seul des candidats susceptibles de se maintenir au second tour s'est inscrit, le candidat ayant obtenu après ceux-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se présenter au second. Dans ce cas les inscriptions sont de nouveau ouvertes au bénéfice de ce seul candidat jusqu'au mercredi midi, ou au jeudi midi lorsqu'il est fait application de l'alinéa 2 du présent article."

Art.2

L'article L. 210-1 du Code électoral est complété par le nouvel alinéa suivant :

"Toutefois s'il apparaît, à la clôture des inscriptions, qu'un seul des candidats susceptibles de se maintenir au second tour s'est inscrit, le candidat ayant obtenu après ceux-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se présenter au second. Dans ce cas les inscriptions sont de nouveaux ouvertes au bénéfice de ce seul candidat pendant une durée de douze heures à compter de la clôture des inscriptions."