

# Régionales : le mode de scrutin proposé est anticonstitutionnel

Par **GUY CARCASSONNE**  
professeur  
de droit public  
à l'université  
Paris Ouest-  
Nanterre-  
La Défense

La réforme territoriale que le gouvernement propose nourrira tant de débats qu'il est impossible de les aborder tous en même temps. Arrêtons-nous donc un instant sur celui relatif au seul mode de scrutin : les conseillers territoriaux seraient élus au scrutin majoritaire à un tour pour 80% d'entre eux et par une représentation proportionnelle tronquée pour les 20% restants. Passons sur l'étrangeté de ce dispositif et sur son injustice. Passons même sur les nombreux reproches d'inconstitutionnalité qu'il pourrait encourir pour n'en retenir qu'un seul, radical : tout scrutin uninominal à un tour est contraire à la Constitution.

L'affirmation peut surprendre quand on sait que les modes de scrutin relèvent de la loi ordinaire et que la Constitution paraît la laisser libre d'adopter le système de son choix. Pourtant, il semble bien qu'un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFLR) s'oppose ici aux vœux de l'exécutif. Qu'est-ce qu'un PFLR ? C'est un ensemble de principes visés, sans que nulle liste n'en soit dressée, par le préambule de 1946, repris en 1958. Ces principes ont valeur constitutionnelle et l'on sait que figurent parmi eux, entre autres exemples, la liberté d'association ou l'existence de deux ordres de juridictions, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel.

A quoi reconnaît-on un PFLR ? Parce qu'il ne voulait être ni accusé ni tenté de découvrir de tels principes à sa guise, le juge constitutionnel en a défini précisé-

**Les conseillers territoriaux seraient élus au scrutin majoritaire à un tour pour 80% d'entre eux et par une représentation proportionnelle tronquée pour les 20% restants.**

ment les critères, qui doivent être tous présents. Pour qu'une règle accède à ce statut enviable il faut, premièrement, qu'elle résulte d'une loi, et non simplement d'une tra-

dition ou d'un décret ; deuxièmement, que cette loi soit une loi de la République, et non héritée, sans confirmation explicite, de la Monarchie ou de l'Empire ; troisièmement, que cette loi de la République soit antérieure à 1946, puisque de cette époque date la référence qui ne pouvait viser des textes futurs ; quatrièmement, que la règle n'ait jamais connu d'exception, permanence sans laquelle il ne s'agirait pas d'un principe ; cinquièmement, enfin, que ceux qui l'ont établi l'aient clairement entendu comme fondamental, et pas seulement comme un choix circonstanciel.

Or, il est aisé de constater ici l'existence d'un principe, qui réunit simultanément ces cinq critères : tout mode de scrutin majoritaire uninominal comporte nécessairement deux tours. Si le scrutin d'arrondissement fut adopté le 2 février 1852, formellement sous la République mais après qu'un coup d'Etat l'avait déjà mise entre parenthèses, la République authentique, la Troisième, se l'est formellement approprié par les lois du 18 février 1873, du 13 février 1889 puis du 21 juillet 1927. Des lois donc, de la République sans aucun doute, antérieures à 1946.

Connurent-elles des éclipses ? Oui et non. Oui en ceci que le Parlement a pu parfois passagèrement adopter des modes de scrutins proportionnels ou plurinominaux. Non, en revanche, dans la mesure où jamais un scrutin majoritaire uninominal à un seul tour ne vit le jour. Le système pouvait être proportionnel ou majoritaire, plurinominal ou uninominal mais, dès lors qu'il était majoritaire uninominal, ce qui fut le cas de très loin le plus fréquent (1876, 1877, 1881, 1889, 1893, 1898, 1902, 1906, 1910, 1914, 1928, 1932, 1936), il com-

portait nécessairement deux tours. Il en allait d'ailleurs systématiquement de même pour toutes les autres élections majoritaires uninominales : celles des conseillers généraux et des sénateurs (pour lesquels étaient même prévus trois tours de scrutin, la majorité absolue étant exigée pour être élu au premier ou au deuxième tour).

S'agissait-il d'une volonté de principe ? A n'en pas douter quand on lit les débats. Comme le déclarait, dès 1873, le député Savary, auteur de la proposition qui, à une large majorité, allait devenir la loi : *« Il me suffit aujourd'hui de constater, avec l'appui de presque tous les précédents législatifs, avec l'opinion de tous les publicistes, avec celle du public tout entier, que la règle fondamentale du gouvernement représentatif est que les élus représentent la majorité du corps électoral, et que, s'ils ne représentent que la minorité, l'existence du gouvernement représentatif, les droits des Assemblées délibérantes ont perdu leur raison d'être. Je dis que se contenter d'élections de minorité, c'est faire une œuvre contraire au but même du gouvernement représentatif ; que les droits que nous apportons tous dans cette enceinte dérivent du mandat que nous a donné la majorité de nos concitoyens ; que les décisions des Assemblées n'ont de valeur que parce que ces Assemblées représentent l'opinion de la majorité du pays exprimée par des électeurs libres et non celle d'une fraction qui constituerait une minorité plus*

*ou moins considérable. »* De nombreuses citations ultérieures vont dans le même sens.

La cause paraît donc bien entendue : il existe un PFLR, un principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel tout scrutin majoritaire uninominal doit comporter deux tours. Quoi de plus naturel au demeurant ? Une révision de la Constitution serait nécessaire pour privatiser un service public national, mais elle ne le serait pas pour rompre avec des principes électifs dont les racines remontent plus haut encore que la Première République elle-même (loi du 22 décembre 1789, puis constitutions du 14 septembre 1791, du 24 juin 1793, du 5 fructidor an III...)

Sans s'arrêter aux méfaits intrinsèques des scrutins majoritaires à un tour, dont le Royaume-Uni et les Etats-Unis s'accoutument malgré tous leurs inconvénients, il est douteux qu'ils puissent s'acclimater en France, en dépit des rêves récurrents dans certaines sphères politiques. Il y va de la liberté de choix de l'électeur, de la sincérité du scrutin, de la représentativité de l'élu, du pluralisme des Assemblées... De la démocratie en somme. Surtout, et c'est ce qu'il s'agissait de démontrer ici, il est probable qu'un scrutin uninominal à un seul tour ne saurait même être envisagé sans une révision préalable de la Constitution. C'est bien le moins qu'exigerait une aussi discutée révolution.