

—

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 175, DE M. JEAN-PIERRE LICARI
MODIFIANT LA LOI N° 839 DU 23 FEVRIER 1968
SUR LES ELECTIONS NATIONALES ET COMMUNALES

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :
M. Jean-Charles S. GARDETTO)

Le 28 mars 2002, le Conseil National votait à l'unanimité moins deux abstentions la future loi n° 1.250, promulguée le 9 avril 2002, modifiant la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales.

Tout le monde connaît ou se souvient des circonstances dans lesquelles le législateur monégasque a été amené à adopter ce texte, qui l'a notamment conduit à repenser le système électoral alors en vigueur pour les élections au Conseil National. L'introduction du pluralisme dans la composition de la représentation nationale a constitué la suite et le complément logique de la révision constitutionnelle souhaitée par S.A.S. le Prince Rainier III et votée le même jour, visant à moderniser le fonctionnement de nos institutions pour mieux prendre en compte, dans le respect de nos équilibres et de nos spécificités, « *l'évolution générale des sociétés modernes* » et les grands principes démocratiques partagés par les nations membres du Conseil de l'Europe auquel Monaco avait choisi d'adhérer. Mais si chacun a pu se féliciter des « *modifications historiques* » consacrées par la loi de révision constitutionnelle du 2 avril 2002 qui, rappelons-le, a notamment permis le renforcement des prérogatives de l'Assemblée en lui reconnaissant le droit d'amendement et un pouvoir renforcé d'initiative des lois et en augmentant du tiers le nombre de ses élus, on se souvient que l'enthousiasme autour de la future loi n° 1.250 et des modifications qu'elle a emportées sur le mode de scrutin a quant à lui été beaucoup plus mitigé.

Si sur la forme, l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la loi électorale s'est présentée comme une initiative du Conseil National de l'époque, au travers de la proposition de loi, n° 162, déposée et votée en séance publique le 12 décembre 2001 et reprise par le Gouvernement à peine deux mois plus tard sous la forme du projet de loi n° 731, on se rappellera que c'est à contre-cœur que les parlementaires de la majorité d'alors apportaient leurs voix au texte dont ils étaient pourtant signataires, déplorant de devoir, sous la pression d'une « *demande extérieure* », abandonner un mode de scrutin majoritaire à deux tours qualifié de « *système de bon sens* » pour un système garantissant une représentation pluraliste dont chacun s'accordait alors à souligner les dangers plutôt que les avantages. Pour ne reprendre que l'une des nombreuses interventions auxquelles ont donné lieu les débats sur la modification de la loi électorale, citons par exemple la déclaration de M. Rainier BOISSON dans cet hémicycle à l'occasion du vote de la proposition de loi n° 162 : « *Aujourd'hui, nous avons un système électoral qui, pour moi, est le système le plus démocratique possible, puisque les électeurs peuvent choisir ceux qu'ils veulent parmi l'ensemble des candidats et composer ainsi leur Conseil National "à la carte". Il est bien évident que l'introduction d'un pluralisme obligatoire va limiter ces prérogatives très larges puisqu'il y aura forcément des élus d'autres groupes, par la logique des quotients et des moyennes, qui eux n'émaneront pas forcément de la volonté majoritaire des Monégasques, mais d'une mathématique. [...] Je reste pour ma part très réticent aux systèmes de partis politiques tels que préconisés et défendus par le Conseil de l'Europe qui tendent à détourner au profit de la formation elle-même une part des prérogatives de l'électeur dans la liberté de choix du candidat* ».

Ce bref propos introductif pour rappeler qu'en dépit de l'enrichissement indéniable qu'a représenté pour notre Institution et la vie politique de notre Pays l'abandon partiel de la règle majoritaire permettant de garantir aux formations minoritaires l'accès à la représentation nationale, comme cela se pratique du reste aujourd'hui dans la grande majorité des Etats d'Europe, cette évolution est à mettre sur le compte des avancées démocratiques dont la réalisation a été rendue possible par la candidature de Monaco au Conseil de l'Europe.

Gardons-le donc présent à l'esprit en examinant le sujet qui nous occupe aujourd'hui : c'est pour répondre à l'exigence d'un fonctionnement démocratique renforcé de l'institution parlementaire monégasque, à laquelle avait été subordonnée toute éventuelle suite favorable à la demande d'adhésion de Monaco, que le législateur a imaginé le mécanisme atypique qui caractérise aujourd'hui le système électoral en vigueur pour les élections nationales. Pour complexe qu'il soit, ce système de scrutin mixte, prévoyant une répartition des deux tiers des sièges au Conseil National au scrutin majoritaire et l'attribution du tiers restant au scrutin proportionnel, a fait la preuve de son efficacité démocratique aux dernières élections de février 2003 puisqu'en plus d'avoir coïncidé avec un renouveau des équilibres politiques au sein du parlement monégasque, c'est à lui que nous devons aujourd'hui la présence de trois élus de l'opposition dans nos rangs. Cette présence, notre majorité l'a toujours revendiquée comme un atout, en s'efforçant de faire jouer à plein le processus démocratique et en formulant tout récemment encore, à la faveur du vote le 30 juin dernier de la proposition de loi n° 176 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, diverses propositions concrètes destinées à renforcer les conditions d'existence et d'expression de ce pluralisme.

La proposition de loi qui nous est soumise vise à revenir sur une modalité du nouveau mode de scrutin organisé par la loi du 9 avril 2002, en supprimant l'obligation faite aux partis qui concourent à l'élection de présenter une liste de treize candidats au moins, correspondant à la majorité absolue des sièges au Conseil.

Cette condition, inscrite à l'article 20 de la loi n° 839 modifiée, avait, il convient de le rappeler, été introduite par le législateur de 2002 au vu de l'économie du nouveau mode de scrutin mixte envisagé qui supposait :

- d'une part, que les listes soient plurinominales pour permettre la répartition des sièges attribués au scrutin de liste proportionnel ;
- d'autre part, que le nombre minimal de candidats par liste soit suffisamment élevé pour préserver la faculté de l'élection de dégager des majorités

cohérentes en évitant un trop grand morcellement des voix entre les diverses candidatures en présence, le mécanisme proportionnel étant déjà en soi un facteur de pluralisme des représentations.

Pour reprendre les termes du Rapporteur de la Commission de Législation de l'époque, M. Alain MICHEL, ces deux impératifs « *excluai[en]t d'évidence les listes trop peu nombreuses et, a fortiori, les candidatures uniques* ». En revanche, il avait été considéré qu'il convenait de ne pas exiger pour autant la présentation de listes complètes composées obligatoirement de 24 candidats, ceci en vue d'éviter une trop grande rigidité de la procédure électorale compte-tenu de la suppression du deuxième tour de scrutin. L'option avait donc été retenue de permettre la présentation de listes incomplètes, sous réserve qu'elles comprennent un nombre de candidats au moins égal à la majorité absolue des sièges à l'Assemblée.

C'est ce raisonnement qui se trouve aujourd'hui remis en cause par la proposition de loi dont nous sommes saisis. Selon son rédacteur, l'exigence d'un nombre minimum de treize candidats par liste serait encore inutilement contraignante au vu de la nature et de la spécificité des mécanismes institutionnels monégasques et agirait dans les faits comme un véritable verrou anti-démocratique, en empêchant les candidats isolés ou les petites formations de se présenter à l'élection et en entravant par là-même la liberté d'expression du peuple monégasque empêché de voter pour ces candidats ou formations. Sa suppression serait à l'inverse un gage supplémentaire du fonctionnement démocratique de nos institutions, en permettant de consacrer une totale liberté de choix de l'électeur et la faculté de chaque candidat ou formation de prétendre à la représentation.

La Commission a procédé à l'examen de cette proposition avec, à l'esprit, le souci constant de concilier la volonté d'ouverture démocratique qui anime notre majorité avec l'intérêt supérieur de la nation et la nécessité de préserver et de conforter les nouveaux équilibres institutionnels issus de la réforme d'avril 2002.

La difficulté de concilier ces différents enjeux a été à l'origine d'un très large débat au sein de la Commission, certains élus partageant le point de vue que la règle démocratique devrait en effet conduire à ouvrir l'institution parlementaire à la représentation la plus large, et dès lors à ne pas limiter le nombre et la forme des candidatures, compte tenu par ailleurs de l'existence d'un seuil éliminatoire de 5% pour la répartition à la proportionnelle de nature à écarter de la représentation les partis trop petits ou insuffisamment représentatifs au niveau national.

Mais pour une majorité des membres de la Commission, la suppression de la condition d'un nombre minimal de treize candidats par liste aurait en pratique des effets pervers graves, essentiellement de trois ordres.

1/ En premier lieu, cette suppression porterait atteinte à l'un des objectifs principaux du nouveau mode de scrutin, qui consiste à assurer la présence au sein de l'Assemblée des courants minoritaires représentatifs sans toutefois sacrifier les avantages d'un système de majorité.

Il est un fait que le changement de mode de scrutin n'a pas modifié la primauté de la règle majoritaire à Monaco et qu'ainsi, lorsque les candidats élus au scrutin majoritaire se trouvent pour la majeure partie issus d'une même liste, comme c'est le cas en règle générale, le système de répartition proportionnelle a pour effet d'assurer à cette liste une majorité confortable des sièges au Conseil, dans le même temps où il permet l'ouverture aux minorités. Ce système est au demeurant essentiel pour assurer la cohérence de la représentation nationale et préserver l'unité de l'action parlementaire parallèlement à l'exigence de pluralisme à laquelle il répond.

Or, l'absence de condition relative à la formation et à la composition des listes, outre les candidatures supplémentaires qu'elle pourrait susciter le cas échéant, aurait mathématiquement pour effet d'accroître le nombre de listes en présence et pour résultat de compromettre les chances de chaque liste concourant à l'élection d'accéder à la représentation en nombre suffisant pour détenir une majorité absolue des sièges à l'Assemblée à l'issue du scrutin.

Il suffit pour s'en convaincre de prendre l'exemple simple où, en l'absence de toute condition tenant à un nombre minimal de candidats par liste, cinq partis décideraient de concourir séparément à l'élection. Admettons que sur ces cinq partis, que nous nommerons par commodité les partis P1, P2, P3, P4 et P5, seuls les deux partis les plus représentatifs dans l'opinion (P1 et P2) concourent sur la base d'une liste entière, les autres partis présentant quant à eux chacun une liste partielle composée d'un nombre de candidats inférieur à 13, ainsi que la proposition de loi entend désormais le rendre possible. Admettons par exemple que le parti P3 présente une liste de 11 candidats, le parti P4 une liste de 7 candidats, le parti P5 étant pour sa part représenté à l'élection par un candidat unique. Prenons par ailleurs pour hypothèse que les partis P1 et P2, majoritaires dans l'opinion, réalisent des résultats très proches en recueillant chacun environ 1/3 des voix, le tiers restant des voix étant réparti entre les trois autres partis de manière, par exemple, à permettre l'élection au scrutin majoritaire du candidat unique du parti P5. Dans ce contexte, les suffrages exprimés se répartiraient de la manière suivante :

- P1 : 35% des suffrages exprimés avec 7 candidats élus au scrutin majoritaire
- P2 : 34% des suffrages exprimés avec 5 candidats élus au scrutin majoritaire
- P3 : 15% des suffrages exprimés avec 2 candidats élus au scrutin majoritaire
- P4 : 9% des suffrages exprimés avec 1 candidat élu au scrutin majoritaire
- P5 : 7% des suffrages exprimés avec 1 candidat élu au scrutin majoritaire

Avec le nouveau système de scrutin en vigueur depuis 2003 pour l'attribution de 8 sièges à la proportionnelle, le résultat des élections serait alors le suivant :

RESULTAT ELECTIONS					
	P1	P2	P3	P4	P5
NB d'élus au scrutin majoritaire	7	5	2	1	1
NB d'élus au scrutin proportionnel	2	4	1	1	0
NOMBRE TOTAL D'ELUS	9	9	3	2	1

On le voit, dans une telle configuration, et en l'absence de tout mécanisme d'alliance pré-électorale, aucun parti ne détient à l'issue de l'élection une majorité suffisante pour peser sur les décisions de l'Assemblée, exposant l'Institution et les Monégasques aux aléas des querelles partisans et des alliances politiciennes de circonstance en l'absence de véritable politique de majorité.

A l'inverse, le système actuel, qui encourage les mécanismes d'alliance entre listes partielles pour atteindre la « masse critique » requise par la loi électorale, favorise la constitution de groupes d'union en amont de l'élection permettant l'émergence d'une majorité parlementaire stable seule capable de défendre un programme clairement identifié comme constituant le choix des Monégasques pour les années à venir et d'œuvrer efficacement à la réalisation de ce programme en assurant la cohérence des décisions du parlement tout au long de la législature.

Du point de vue de la stricte efficacité des votes exprimés, on voit bien également l'intérêt qu'il y a à permettre aux électeurs, par le biais des alliances de listes, de regrouper utilement leurs suffrages lors du passage aux urnes pour parvenir à un choix majoritaire qui se reflète fidèlement dans la composition de l'Assemblée élue à l'issue du scrutin, par rapport à un système privilégiant l'intérêt des partis minoritaires mais dans lequel le poids relatif des voix de chaque électeur se trouve amoindri.

Au demeurant, c'est bien ce premier système qui apparaît le plus respectueux de la liberté de choix des Monégasques. Loin d'« *entraver la liberté d'expression du peuple monégasque* » comme le stigmatise la proposition de loi, l'exigence de la présentation des candidatures sous forme de listes de treize candidats au moins tend au contraire à garantir que cette liberté d'expression puisse s'exercer efficacement.

C'est du reste la position du Tribunal Suprême qui, saisi d'un recours en annulation de la loi n° 1250, avait déjà eu l'occasion de juger dans un arrêt du 3 décembre 2002 que cette exigence n'avait « *ni pour objet, ni pour effet d'empêcher quiconque de manifester ses opinions* ».

2/ En second lieu, la suppression de la condition d'un nombre minimal de treize candidats par liste amènerait un parasitage évident du discours politique en période d'élections puisqu'en favorisant la multiplication des candidatures, sans exigence de représentativité ou de rassemblement autour d'un programme, elle rendrait plus difficile aux Monégasques la tâche d'identifier clairement les options politiques proposées et de déterminer par leur vote et le choix de leurs représentants, les orientations décisives qui seront imprimées à la législature à venir.

Le risque serait alors d'orienter les électeurs vers des choix de personnes plutôt que vers un véritable choix de programme, qui seul peut donner son sens à l'action du Conseil National.

Cette situation serait en outre susceptible de préjudicier à la qualité des choix offerts à l'électeur en éliminant tout gage de sérieux des candidatures proposées, dans la mesure où tout individu ou groupe d'individus, quelle que soit du reste la nature de leurs motivations, pourrait prétendre à l'élection.

Or il ne suffit pas pour entrer en politique de le vouloir. Pour que l'acte de candidature constitue réellement un acte civique au service de la nation, il faut non seulement être le vecteur de propositions concrètes et constructives pour l'avenir de notre Pays, mais aussi disposer des forces et des moyens nécessaires à les mener à bien. Permettre à des candidats ou à des formations de se présenter à l'élection sans atteindre, dès ce stade, le seuil critique nécessaire à assurer la traduction en actes de leur discours politique, c'est nier notre responsabilité d'élus.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la compétence et le dévouement des candidats indépendants qui ont pu par le passé œuvrer au sein de cette Assemblée. Mais dans un système qui garantit désormais le pluralisme, privilégier l'éligibilité des petites formations plutôt que la primauté et la cohérence du discours politique porté par les candidats à l'élection reviendrait à placer la satisfaction des ambitions personnelles d'un petit nombre avant le souci de l'intérêt général, ce qui ne saurait aller dans le sens du progrès démocratique qui constitue l'objectif affiché de la présente proposition de loi.

3/ Enfin et surtout, ce sont les pouvoirs et les moyens d'action mêmes des représentants élus des Monégasques qui seraient remis en cause si notre Assemblée venait à adopter la présente proposition.

L'équilibre de nos institutions requiert un Conseil National fort, uni et rassemblé autour d'un programme afin de permettre à l'institution parlementaire de tenir le rôle qui est le sien de par la Constitution, au plan législatif mais également comme partenaire et interlocuteur incontournable du Gouvernement sur l'ensemble des sujets intéressant directement la vie des Monégasques.

Le Conseil National se doit d'être une force de proposition, capable d'influer sur les décisions politiques de notre Pays dans l'intérêt de Monaco, des Monégasques et des résidents de la Principauté. Pour mener à bien la mission dont il est investi, le Conseil National doit être animé par une majorité sincère et soudée, garante de la cohérence de son action et engagée fidèlement dans la défense du programme choisi par les Monégasques. Car si la légitimité de notre Assemblée dérive de sa représentativité, c'est dans l'unité d'une majorité stable au sein l'Institution que résident son autorité et les moyens de son action. Il est donc essentiel que notre système d'élections nationales préserve tant cette légitimité que cette autorité.

Et cela est essentiel bien que l'existence d'une majorité parlementaire ne soit pas, à Monaco, dictée par des impératifs de stabilité politique ou par la nécessité de dégager une majorité de gouvernement cohérente, comme elle peut l'être dans les pays à régime parlementaire.

Depuis que notre Pays a été doté d'une constitution, le bon fonctionnement de nos institutions repose sur l'équilibre des volontés du Prince, représenté par le Ministre d'Etat, et des Monégasques représentés par le Conseil National. Cet équilibre, plus encore depuis la révision constitutionnelle d'avril 2002 et le renforcement des prérogatives du Conseil National, oblige à la recherche d'un consensus permanent entre Gouvernement et Conseil National qui ne saurait être trouvé si l'Assemblée est morcelée de l'intérieur entre plusieurs petits groupes d'élus et dépourvue par là-même d'unité et de cohérence. Le climat incertain de division qui

découlerait de l'absence de regroupement des élus des Monégasques autour d'une majorité et d'un programme entraînerait non seulement un affaiblissement de notre Institution, dont la force réside et a toujours résidé dans sa capacité d'union et de cohésion, mais engendrerait par ailleurs un dysfonctionnement institutionnel grave à l'origine de blocages particulièrement préjudiciables à l'administration du Pays.

C'est pourquoi la Commission a considéré comme contre-productive et dangereuse, la modification proposée de l'actuel mode de scrutin dont on a vu qu'elle favorisait l'éclatement de la représentation nationale et pourrait conduire à ce qu'il n'y ait plus, demain, de majorité stable au sein de cette Assemblée.

Qui pourrait voir, dans cette perspective, la marque d'un renforcement du fonctionnement démocratique de nos institutions ? Cette situation serait au contraire à l'origine d'un affaiblissement sans précédent de la représentation démocratique et donc des conditions de la démocratie dans notre Pays.

*

*

*

C'est sur le fondement de ces observations que je vous invite, en ma qualité de rapporteur de la Commission de Législation, à vous prononcer contre l'adoption de cette proposition de loi.