



# **Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions**

**Refaire la démocratie**

**Présenté par  
MM. Claude BARTOLONE  
et Michel WINOCK  
Co-Présidents**

**TOME 1**

*Le groupe de travail sur l'avenir des institutions est composé de :*

*co-présidents :*

- M. Claude Bartolone (président de l'Assemblée nationale) ;
- M. Michel Winock (historien) ;

*élus et personnalités qualifiées :*

- M. Bernard Accoyer (député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale) ;
- Mme Marie-Louise Antoni (personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise) ;
- M. Denis Baranger (professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas) ;
- Mme Karine Berger (députée des Hautes-Alpes) ;
- Mme Marie-George Buffet (députée de la Seine-Saint-Denis) ;
- M. Luc Carvounas (sénateur du Val-de-Marne) ;
- Mme Marie-Anne Cohendet (professeur de droit public à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) ;
- Mme Seybah Dagoma (députée de Paris) ;
- Mme Cécile Duflot (députée de Paris) ;
- M. Michaël Foessel (professeur de philosophie à l'école Polytechnique) ;
- Mme Mireille Imbert-Quaretta (conseillère d'État, présidente de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet) ;
- Mme Christine Lazerges (professeure émérite de droit privé et sciences criminelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme) ;
- M. Ferdinand Mélin-Soucramanien (professeur à l'université de Bordeaux, déontologue de l'Assemblée nationale) ;
- M. Arnaud Richard (député des Yvelines) ;
- M. Alain-Gérard Slama (historien, éditorialiste) ;
- M. Bernard Thibault (personnalité du monde syndical, membre du conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail représentant les travailleurs) ;
- Mme Virginie Tournay (chercheuse en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po) ;
- M. Alain Tourret (député du Calvados) ;
- M. Guillaume Tusseau (professeur de droit public à Sciences Po Paris) ;
- Mme Cécile Untermaier (députée de Saône-et-Loire) ;
- Mme Marie-Jo Zimmermann (députée de la Moselle).

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRÉSENTATION .....</b>	9
<b>AVANT-PROPOS DE M. CLAUDE BARTOLONE .....</b>	11
<b>AVANT-PROPOS DE M. MICHEL WINOCK .....</b>	17
<b>LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE .....</b>	23
I. DES INSTITUTIONS MISES AU DÉFI PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE .....	27
II. DES INSTITUTIONS ANCIENNES DANS UNE RÉPUBLIQUE ÉBRANLÉE .....	29
1. La fin du progrès social ? .....	29
2. Indivisibilité et solidarité .....	31
3. Un collectif à repenser ? .....	33
III. LES INSTITUTIONS FACE À UNE NOUVELLE TEMPORALITÉ .....	34
<b>THÈME N° 1 : RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS .....</b>	39
<b>I. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE FACE AUX ATTENTES DES CITOYENS .....</b>	40
A. UN SYSTÈME AMBIGU ET PLASTIQUE .....	40
1. Démocratie et représentation ont pu être présentées comme antagonistes .....	40
2. Le système représentatif est en constante évolution .....	41
B. UN DÉFAUT DE REPRÉSENTATIVITÉ .....	42
1. Le contexte politique et économique rend plus difficile le fonctionnement de la démocratie représentative.....	42
2. Malgré des efforts, notamment dans le domaine de la parité, la représentativité des élus demeure insatisfaisante.....	43
3. L'affaiblissement de la démocratie sociale renforce ce sentiment de « mal-représentation » .....	46
<b>II. PROPOSITIONS : RENFORCER LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA REPRÉSENTATION.....</b>	48
A. FAVORISER UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU PERSONNEL POLITIQUE .....	49
Proposition n° 1 : Imposer le non-cumul des mandats dans le temps .....	49

Proposition n° 2 : Mettre en place un véritable statut de l'élu .....	51
<b>B. INTRODUIRE UN MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL .....</b>	<b>53</b>
Proposition n° 3 : Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale.....	53
1. Les effets attendus du scrutin proportionnel.....	53
2. Pour l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale .....	55
<b>THÈME N° 2 : UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS.....</b>	<b>57</b>
<b>I. LA PARTICIPATION ÉLECTORALE EST EN CRISE, ALORS QUE D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT SE DÉVELOPPENT .....</b>	<b>59</b>
<b>A. LA PARTICIPATION POLITIQUE S'EST, DEPUIS LE XIX<sup>E</sup> SIÈCLE, CONFONDUE AVEC « L'ACTE DE VOTE » QUI EST AUJOURD'HUI EN CRISE .....</b>	<b>59</b>
1. La participation politique a longtemps été limitée à la participation électorale .....	59
a. La conception française du suffrage fait de celui-ci un droit personnel du citoyen, fondement de la démocratie représentative.....	59
b. Cette conception limite cependant les autres formes de participation.....	60
2. La montée de l'abstention est perçue comme un signe de l'affaiblissement de la vie démocratique française et des institutions.....	61
a. L'abstention est en forte hausse depuis les années 1970, notamment dans certaines catégories de la population .....	61
b. L'abstention peut revêtir un sens politique.....	62
c. L'abstention résulte également, pour partie, de l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains .....	63
3. Le vote obligatoire en débat.....	64
<b>B. D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION TÉMOIGNENT D'UNE RÉELLE VITALITÉ DÉMOCRATIQUE .....</b>	<b>65</b>
1. Même en marge des institutions, le citoyen reste au cœur de la vie publique.....	65
2. Les institutions tendent également à ouvrir la prise de décision publique à la participation citoyenne .....	66
3. Dans certains domaines, notamment l'environnement, de nouveaux modes de participation, mais aussi de représentation, doivent être développés.....	67
<b>II. PROPOSITIONS : PERFECTIONNER L'OUTIL RÉFÉRENDAIRE ET RÉVISER LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES .....</b>	<b>68</b>
Proposition n° 4 : Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire.....	68
1. Élargir le champ du référendum .....	69
2. Créer un véritable référendum d'initiative populaire.....	69
Proposition n° 5 : Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales .....	71

<b>THÈME N° 3 : UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ .....</b>	<b>73</b>
<b>I. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES INITIAUX DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE REND NÉCESSAIRE UNE RÉFORME D'AMPLEUR .....</b>	<b>75</b>
<b>A. LA PRIMAUTÉ DU CHEF DE L'ÉTAT S'EST MUÉE, DANS LA PRATIQUE, EN UNE TOUTE-PUISSANCE.....</b>	<b>75</b>
1. Les pouvoirs du Président de la République empiètent sur ceux du Premier ministre.....	75
2. Le Président de la République n'est pas responsable politiquement .....	76
3. L'articulation des institutions européennes et françaises impose de repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République.....	77
<b>B. LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ONT, PARADOXALEMENT, ACCENTUÉ CES DÉRIVES .....</b>	<b>77</b>
1. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et la majorité parlementaire .....	77
2. Malgré la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Président de la République demeure un acteur politique et institutionnel largement irresponsable .....	78
<b>II. PROPOSITIONS : VERS UN NOUVEAU RÔLE ET UNE NOUVELLE DURÉE DE MANDAT POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE .....</b>	<b>79</b>
Proposition n° 6 : Redéfinir le rôle du Président de la République .....	79
1. Maintenir l'élection au suffrage universel direct .....	79
2. Moderniser le rôle d'arbitre .....	80
Proposition n° 7 : Réinventer le septennat .....	81
1. Vers un mandat de sept ans non renouvelable .....	81
2. Pour une inversion du calendrier électoral, en cas de maintien du quinquennat ...	82
Proposition n° 8 : Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes .....	83
<b>THÈME N° 4 : LE PARLEMENT DU NON-CUMUL.....</b>	<b>85</b>
<b>I. LA REVALORISATION DU PARLEMENT EST AU CŒUR DES RÉFORMES VISANT AU RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS.....</b>	<b>88</b>
<b>A. L'ENJEU DE LA REVALORISATION DU PARLEMENT SE HEURTE À DES ATTENTES PARADOXALES.....</b>	<b>88</b>
1. Le temps législatif n'est pas le temps médiatique .....	88
2. L' « inflation législative », source d'insécurité juridique, alimente la défiance des citoyens .....	89
<b>B. DES RÉFORMES SUCCESSIVES ONT DÉJÀ DOTÉ LE PARLEMENT DE NOMBREUX OUTILS.....</b>	<b>92</b>
1. Les réformes ont cherché à améliorer le fonctionnement du Parlement.....	92

2. Des outils nombreux, mais sans doute insuffisamment utilisés, sont désormais à la disposition des parlementaires.....	95
<b>C. CERTAINES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ONT EU POUR CONSÉQUENCE, PARFOIS INDIRECTE, D’AFFAIBLIR LE PARLEMENT .....</b>	<b>96</b>
1. La mise en œuvre du quinquennat .....	96
2. La session unique .....	96
3. Le partage de l’ordre du jour .....	97
<b>II. PROPOSITIONS : FONDER LE PARLEMENT DU NON-CUMUL .....</b>	<b>99</b>
Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions .....	99
Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.....	100
Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans .....	103
1. Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes .....	103
2. Libérer le droit d’amendement dans le domaine financier .....	104
3. Interdire au Gouvernement d’amender ses projets de loi ou, <i>a minima</i> , soumettre ses amendements à un délai de dépôt.....	104
Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi.....	105
1. Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l’usage ne serait pas contingenté .....	105
2. Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives .....	106
3. Rénover la procédure de discussion des textes .....	106
Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l’opposition .....	108
1. Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions.....	108
2. Instituer un contre-rapporteur d’opposition.....	108
3. Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l’auteur d’une question au Gouvernement .....	109
4. Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.....	109
5. Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d’application à l’expiration d’un délai de six mois.....	110
Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes .....	110
1. Développer les ateliers législatifs citoyens .....	110
2. Expérimenter le dépôt d’amendements citoyens .....	110

3. Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement.....	112
<b>THÈME N° 5 : CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT .....</b>	<b>115</b>
<b>I. INVESTIE D'ATTENTES CROISSANTES DE LA PART DES CITOYENS, LA JUSTICE FAIT PARADOXALEMENT L'OBJET DE NOMBREUSES CRITIQUES.....</b>	<b>116</b>
<b>A. ATTRIBUT ESSENTIEL DE L'ÉTAT, LA JUSTICE PEINE À AFFIRMER SON INDÉPENDANCE .....</b>	<b>116</b>
1. Le juge a longtemps été cantonné à un rôle de « bouche » de la loi.....	116
2. L'indépendance de la justice, inachevée, doit être consolidée .....	117
<b>B. LA JUSTICE FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET DE FORTES ATTENTES ET DE VIVES CRITIQUES .....</b>	<b>120</b>
1. La « judiciarisation » de la société est à l'œuvre.....	120
2. La justice suscite cependant méfiance et critiques .....	121
<b>II. PROPOSITIONS : RENFORCER LES JUSTICES JUDICIAIRE, SOCIALE ET CONSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>123</b>
Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice.....	123
1. Consacrer l'indépendance et l'impartialité du « pouvoir » judiciaire dans le titre VIII de la Constitution .....	123
2. Réformer le Parquet pour accroître son indépendance. ....	123
3. Faire du CSM le garant de l'indépendance de la justice.....	124
Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales .....	126
Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel.....	126
1. Renouveler sa composition et son mode de nomination.....	127
2. Réformer son fonctionnement.....	128
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>131</b>
<b>CONTRIBUTIONS .....</b>	<b>137</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>203</b>



## PRÉSENTATION

Le présent rapport est le fruit d'une réflexion menée, entre les mois de novembre 2014 et de septembre 2015, par le groupe de travail sur l'avenir des institutions.

Réuni à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, ce groupe de travail s'est distingué d'emblée par son origine, sa composition et l'angle sous lequel il a choisi d'aborder ses travaux. Il s'agit de la première mission de réflexion sur les institutions d'importance qui n'a pas été réunie par un Président de la République mais par le Parlement lui-même. Cette genèse a permis au groupe de travail d'organiser ses travaux avec une grande liberté et de produire une réflexion originale dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République.

Résolument mixte, co-présidé par un historien faisant autorité, M. Michel Winock, le groupe se composait de onze élus, députés ou sénateur, et de douze personnalités qualifiées <sup>(1)</sup>. Cette diversité a conduit à aborder la question des institutions de la V<sup>e</sup> République non sous le seul angle juridique, mais en les inscrivant dans une perspective historique, politique et sociale plus large.

Au cours de ces dix mois de travaux, le groupe de travail a organisé dix-sept réunions et entendu trente et une personnes. Ces auditions ont été ouvertes à la presse et diffusées en direct sur le site de l'Assemblée nationale. Leurs comptes rendus écrits ont été également mis en ligne, garantissant la complète transparence des travaux du groupe. L'audition de personnalités aux profils très divers a permis de confronter, d'enrichir et de faire évoluer les opinions des membres du groupe de travail.

La méthode retenue pour déterminer le choix des orientations et des propositions portées par le groupe de travail apparaît particulièrement originale. Il a été en effet décidé de procéder au moyen d'un questionnaire préférentiel. Celui-ci a été constitué au terme du cycle des auditions menées par le groupe, afin d'embrasser l'ensemble des thématiques inscrites à son ordre du jour. Structuré autour de cinq grands axes (« rééquilibrer les pouvoirs ? », « moderniser le Parlement », « favoriser un renouveau démocratique ? », « Europe », « Justice ») qui reprenait le programme des auditions menées. Il comportait 83 questions principales et 50 sous-questions, soit un total de 133 questions. Une page avait été laissée vierge à la fin du questionnaire pour que chaque participant puisse y exprimer des « remarques personnelles ».

Afin de permettre à la fois l'expression nuancée de leurs opinions et la détermination d'orientations communes, les membres du groupe ont été invités à

---

(1) La composition du groupe de travail est détaillée page 2.

indiquer, pour chacune de ces questions, leur degré d'adhésion. Ainsi, la note de 5 signifiait qu'ils étaient « tout à fait d'accord », la note de 4 « plutôt d'accord », la note de 2 « plutôt pas d'accord » et la note de 1 « pas du tout d'accord ». L'abstention pouvait être signifiée par une note de 3.

Les résultats des questionnaires ont été analysés afin de dégager les points les plus consensuels. Une proposition a été considérée comme adoptée lorsqu'une majorité relative de membres du groupe s'est prononcée en sa faveur qu'ils soient « tout à fait » ou « plutôt » d'accord avec cette orientation. Aucune prééminence particulière n'a été accordée aux réponses données par les deux présidents. Les notes moyennes attribuées à chacune des propositions ont permis de mesurer le degré d'adhésion du groupe à celles-ci : plus cette moyenne est proche de 5 plus la proposition est consensuelle, plus elle s'en éloigne et plus elle est controversée.

Au total, cette méthode particulièrement innovante a permis de dégager dix-sept propositions relevant des cinq axes de réflexion qui ont structuré les travaux de la mission : la représentation, la participation, le fonctionnement de l'exécutif, le Parlement, la justice.

## AVANT-PROPOS DE M. CLAUDE BARTOLONE

### PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le présent rapport naît d'une conviction profonde : la V<sup>e</sup> République souffre d'une insuffisance démocratique.

Conçue en 1958 pour répondre aux défis de son époque, la V<sup>e</sup> République a apporté stabilité et continuité à notre pays. Dans une période trouble, pleine de bruit et de fureur – frappée par la guerre d'Algérie, la décolonisation et la Guerre froide – elle a su rester debout, comme un donjon au milieu d'un champ de ruines.

À bien des égards, elle a fait entrer la France, selon les mots de Guy Carcassonne, « *dans le club, limité mais ouvert, des démocraties modernes* ».

Et pourtant, c'est bien d'une insuffisance démocratique qu'elle semble aujourd'hui souffrir. Comme si ce qui faisait autrefois sa force contribuait aujourd'hui à l'affaiblir. Comme si la résistance et la robustesse de nos institutions, loin de favoriser la vitalité de notre démocratie, l'asphyxiaient en partie. Comme si notre régime n'était plus en mesure de répondre aux attentes légitimes des citoyens et des citoyennes.

De la démocratie découlent, en effet, deux exigences : que le citoyen ait le sentiment que sa volonté politique est pleinement représentée et que cette volonté soit en mesure d'agir sur l'avenir collectif de la Nation. En d'autres termes : que le peuple souverain est maître de son destin.

Or c'est bien là où le bât blesse. Nos compatriotes, à l'aube de ce nouveau siècle, pour l'écrasante majorité d'entre eux, ne partagent nullement ce sentiment. De là, l'impossibilité de construire tout nouveau projet commun.

Bien évidemment, la V<sup>e</sup> République ne saurait être tenue pour la seule responsable. Les dérives d'une minorité d'élus, l'affaiblissement de la responsabilité politique au profit de la responsabilité judiciaire et pénale, le rejet de la prise de décision sur l'administration, l'hystérisation du débat public par certains médias au détriment de l'information, ont nécessairement contribué à l'apparition de ce symptôme.

Pourtant, le mal est plus profond. Il s'explique essentiellement, selon moi, par le fait que nous avons changé de monde et que les institutions de la V<sup>e</sup> République n'ont pas été pensées pour ce monde-là. Un monde où l'émergence de l'Europe et la révolution de la décentralisation ont profondément changé la donne dans le fonctionnement de nos institutions. Un monde globalisé, numérisé,

fonctionnant en flux et en réseau, où le capitalisme n'est plus managérial mais financier. Un monde plus incertain et plus instable, en proie à la peur de l'avenir et à l'idéalisation du passé. Un monde où les décisions ne sont plus acceptées simplement parce qu'elles ont été décrétées par une autorité constitutionnellement fondée. Mais aussi un monde porteur de nouvelles promesses, où émergent de nouvelles formes de coopération et de solidarités, d'engagements et d'expressions citoyennes, en marge de toute institution traditionnelle.

\*\*\*

De cette idée est né notre groupe de travail. Une entreprise que l'on pourrait qualifier, en un sens, d'« expérience démocratique » originale, dès lors qu'elle ne connaît nul précédent.

Pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, en effet, une commission créée à l'initiative de l'Assemblée nationale a décidé de débattre librement et sous le regard des citoyens de l'avenir de nos institutions. Cette première caractéristique mérite à elle seule d'être soulignée, tant notre pays présente la particularité d'avoir pensé toutes ses révisions constitutionnelles – y compris celles touchant au Parlement – à travers des rapports administratifs issus de commissions créées par le seul pouvoir exécutif et composées quasi exclusivement de juristes et de haut-fonctionnaires.

À l'inverse, et c'est une deuxième originalité, ce groupe de travail, paritaire et transpartisan, est composé d'autant de parlementaires – issus de l'ensemble des groupes politiques – que d'universitaires et de personnalités qualifiées, bien au-delà des seuls cercles juridiques. Ce format en dit long sur notre démarche. D'une part, il exprime notre souhait de ne pas nous situer dans un quelconque affrontement partisan mais de nous placer sur le terrain des idées et du débat politique. D'autre part, il souligne que notre objectif n'est pas de proposer un nouveau « mécano institutionnel », mais de partir des évolutions qu'a connues notre société depuis cinquante ans pour imaginer ce que pourraient être demain les institutions de la République. Pour cette raison, le regard de la philosophie, de la sociologie et de l'histoire, l'expérience de la démocratie politique, sociale et environnementale, étaient tout aussi indispensables que l'analyse juridique.

Je tiens à ce titre à remercier les personnalités qualifiées qui ont accepté notre invitation, au premier rang desquelles, Michel Winock, qui a présidé à mes côtés cette mission. Il a su déposer sur nos travaux la patine de l'histoire, qui seule prévient de toute hubris constitutionnelle et dissipe certains mythes tenaces, y compris sur nos institutions.

L'originalité de cette expérience se traduit également par notre méthode de travail et la confection du rapport. Il est le résultat de nos débats – qu'il cite abondamment – et des réponses apportées par chaque membre au questionnaire dit « préférentiel », annexé au présent document. Toutes les propositions présentées ci-après se sont ainsi imposées, soit de façon consensuelle, soit de

manière clairement majoritaire. Cela ne signifie donc nullement qu'elles ont fait l'unanimité ou que chaque proposition engage la totalité du groupe.

Mon collègue et prédécesseur Bernard Accoyer a ainsi rappelé, à de nombreuses reprises, son opposition à toute évolution constitutionnelle majeure. Si beaucoup d'entre nous ne partagent pas sa position, il n'en demeure pas moins qu'il a su, par la grande qualité de ses mises en garde, enrichir la qualité de nos débats. Je tiens à le remercier pour sa présence et son apport à nos travaux.

De la même manière, il se peut que certains membres soient en désaccord avec telle ou telle mesure. À titre personnel, j'ai fait part de mes réserves quant à la limitation des mandats dans le temps, qui présente le risque d'un transfert du pouvoir politique vers l'administration. Pour autant, cette proposition a recueilli une majorité de soutiens, elle figure donc dans le rapport.

Un certain nombre de points – en vérité très peu – ont quant à eux scindé le groupe en deux blocs de taille égale. C'est le cas de la question du vote obligatoire. Malgré l'absence de tout consensus, je demeure convaincu, qu'associé à la reconnaissance pleine et entière du vote blanc, son instauration demeure une piste intéressante de revitalisation de notre démocratie.

Pour le reste, le groupe de travail s'est accordé sur l'essentiel et a formulé des propositions particulièrement intéressantes sur au moins quatre questions fondamentales pour notre démocratie.

Tout d'abord, celle de la nature du régime : il y a un an, une partie de notre commission – dont je faisais partie – appelait de ses vœux l'instauration d'un régime présidentiel, quand une autre défendait l'idée d'un régime parlementaire strict sur le modèle de nos voisins européens ; un dernier bloc défendant, quant à lui, le statu quo.

Au fil de nos discussions, nos réflexions ont cheminé et évolué pour se rejoindre sur plusieurs points.

En premier lieu sur un constat partagé : le quinquennat, en mettant le Président de la République en première ligne, a ajouté à la confusion des rôles entre le chef de l'État et le Premier ministre. De plus, revenir sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'aurait guère de sens, à une époque où la personnalisation du pouvoir touche l'ensemble des démocraties.

En second lieu, sur l'idée que le choix binaire entre deux modèles « parfaits », à savoir le régime présidentiel et le régime parlementaire, était sans doute, par bien des aspects, dépassé. Et qu'au fond nous partagions les mêmes objectifs, à savoir : mieux définir le rôle de chaque institution, renforcer notre système de contre-pouvoirs et instaurer des mécanismes permettant à ceux chargés de prendre des décisions d'en rendre régulièrement compte et d'en assumer clairement la responsabilité politique. C'est ce qui nous a conduits à défendre un retour au septennat, sans prôner pour autant un retour en arrière, dès lors qu'il

s'accompagnerait d'une meilleure définition des rôles de chacun et que le Président de la République verrait sa mission davantage tournée vers le long terme.

La question de la représentation, ensuite, a également été au cœur de nos discussions ; et de ce fait, celle du mode de scrutin. L'éclairage des historiens membres du groupe de travail et de Jean-Claude Casanova, au cours de son audition, a été sur ce point essentiel : il a permis de tordre le cou à plusieurs idées reçues, en particulier celle qui voudrait que le scrutin proportionnel rime nécessairement avec instabilité politique.

Soulignons ainsi, avec eux, que le scrutin majoritaire à deux tours actuel était également celui de la période marquée par la plus grande instabilité gouvernementale : celle de la III<sup>e</sup> République. Insistons également sur le fait que la France est quasiment le seul pays en Europe, avec le Royaume Uni, à ne pas avoir adopté le scrutin proportionnel et que, dans les pays où il est en vigueur, on ne note aucune instabilité particulière. Rappelons enfin, que la V<sup>e</sup> République en instaurant un « parlementarisme rationalisé » a offert au pouvoir exécutif les moyens de gouverner, y compris en l'absence du fait majoritaire, que nul en 1958 ne pouvait anticiper.

Plus fondamentalement, il apparaît à la lumière de nos débats, que le scrutin proportionnel est le seul à pouvoir répondre aux principes de justice et de représentativité. Il garantit, en effet, à tous les électeurs d'être représentés, y compris ceux qui appartiennent à des formations politiques minoritaires. En outre, il permet de favoriser la parité et la diversité et donc la représentation de la société française.

Telles sont les raisons qui ont poussé le groupe de travail à défendre, à la quasi-totalité de ses membres, a minima l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale, en moyenne de l'ordre de 15 %. Une large majorité d'entre nous, dont Michel Winock et moi-même, a exprimé le souhait d'aller plus loin : nous nous sommes majoritairement prononcés en faveur soit d'un « régime mixte » – reposant sur un scrutin uninominal avec représentation proportionnelle et permettant l'élection de la moitié des députés à la proportionnelle – soit d'un scrutin de liste, à deux tours, avec prime majoritaire, ces deux modèles permettant de combiner représentativité et stabilité.

Le groupe de travail a bien évidemment conscience des inquiétudes légitimes que suscitera cette proposition, formulée alors que notre pays doit affronter une montée des extrêmes et des discours xénophobes. Nous sommes néanmoins convaincus, d'une part, qu'au regard des résultats électoraux enregistrés par ces formations politiques, le scrutin majoritaire ne constituera plus à terme une barrière et, d'autre part, que le vote en faveur de ces formations comporte également une dimension protestataire. Or, comme le soulignait Jean-Claude Casanova : « *la meilleure manière de réduire le vote de protestation c'est d'élire les gens pour lesquels les protestataires votent* ».

Enfin et surtout, ce dilemme interroge directement le rôle du Parlement. Si celui-ci a, en vertu de la Constitution, pour mission de voter la loi, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, il a également la responsabilité d'animer le débat public. Or il ne peut assumer ce rôle si les débats qui agitent la société française en sont exclus. Il ne peut assumer ce rôle si les adversaires de la République et de ses valeurs ne sont pas combattus dans l'arène de la démocratie. C'est ma plus profonde conviction : on ne peut gagner les combats qu'on refuse de mener.

Ce qui nous amène mécaniquement à un troisième sujet fondamental : l'avenir du Parlement. Une large partie de ce rapport y est consacrée. Le contraire aurait été étonnant. Cette partie exprime bien des idées en moi solidement ancrées.

Nous y avons ainsi abordé la question difficile mais inéluctable de la rénovation du bicamérisme. Je regrette à ce titre qu'un seul sénateur ait pu participer à nos débats, et cela au moment même où de nombreux voisins européens se penchent sur cette question. Voilà pourquoi je tiens à remercier ici sincèrement Luc Carvounas, qui a activement participé à nos travaux.

Nous avons formulé des propositions concrètes, s'agissant de la fabrique de la loi, qui doit être selon nous refondée. De la même manière, nous avons émis plusieurs recommandations de nature à renforcer la place de l'opposition et le contrôle de l'exécutif.

Enfin, avant de conclure cet avant-propos, je souhaite insister sur une proposition présentée ci-après et qui est à mes yeux capitale : l'instauration d'un véritable referendum d'initiative citoyenne.

Si nous voulons insuffler un véritable renouveau démocratique dans notre pays, nous devons redonner du pouvoir aux citoyens et leur offrir la possibilité d'interpeller leurs représentants. La démocratie ne peut plus se résumer, comme ce fut trop longtemps le cas, au temps de l'élection, sous peine d'être condamnée à disparaître. Pour les mêmes raisons, toutes les nouvelles formes de participation et d'innovation démocratique doivent être encouragées.

\*\*\*

En conclusion, le présent rapport ne prétend nullement à l'exhaustivité. Bien des sujets, notamment celui que nous venons d'évoquer, et que l'on résume parfois sous le terme de « démocratie participative », aurait mérité de plus amples développements. De la même manière, il ne prétend pas apporter de réponses définitives.

Il a pour seule ambition – et elle est déjà grande – d'aborder sous un angle différent un débat qui a été trop souvent mal posé dans notre pays, et qui mérite pourtant d'être à nouveau engagé et porté.

Parce que, comme l'écrivait Jacques Derrida, la démocratie est toujours « à venir ». Parce qu'elle est toujours inachevée et qu'elle doit être sans cesse réinventée. Et parce qu'elle a besoin, pour cela, de chaque citoyenne et de chaque citoyen.

Oui, c'est de l'imagination et de l'engagement des Françaises et des Français que dépend l'avenir de notre démocratie. En ce sens, ce rapport est une invitation.

## AVANT-PROPOS DE M. MICHEL WINOCK

### HISTORIEN, CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Les Français ont souvent eu dans leur histoire la tentation de réorganiser leur vie publique de fond en comble : une quinzaine de constitutions depuis 1791 en fait foi. Les membres du groupe de travail, que M. Claude Bartolone m'a fait l'honneur de co-présider avec lui, n'ont pas été saisis par l'illusion de la feuille blanche sur laquelle on reconstruit l'État et la société. Simplement, la plupart d'entre nous étions, dès le départ, convaincus des failles de notre démocratie. En reprenant la formule de Pierre Rosanvallon, nous pourrions dire que notre régime politique peut être dit démocratique, « mais que nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement »<sup>(1)</sup>. Certes, tout système démocratique est imparfait, mais on peut estimer que le nôtre est en crise, au simple regard de la désaffection des citoyens pour ceux qui les gouvernent, de la montée en puissance des populismes et, comme l'attestent régulièrement les enquêtes d'opinion, du scepticisme sur la politique en général.

Il est apparu à la plupart d'entre nous que notre vie politique était altérée notamment par trois maux, auxquels je me bornerai ici : l'excès de pouvoir dont dispose le Président de la République, le défaut de représentativité des instances dirigeantes et les carences de démocratie participative.

La V<sup>e</sup> République a opéré un renversement de la tradition républicaine dans l'histoire du pouvoir exécutif, en attribuant au Président, élu au suffrage universel depuis la révision de 1962, une puissance sans précédent. La conjoncture l'expliquait, la guerre d'Algérie justifiait ce renforcement. À la lettre, la Constitution de 1958 fait du Président un arbitre (« *Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* », Art. 5) ; en fait, du propre aveu du général de Gaulle, il est le véritable chef du gouvernement, sauf en période de « cohabitation » (que le fondateur se refusait d'envisager). La réforme du quinquennat et l'égalisation de la durée des mandats législatif et présidentiel qui en résulte a encore renforcé la fonction gouvernementale du président de la République. La surpuissance de celui-ci échappe à la responsabilité parlementaire à laquelle seul est soumis le Premier ministre. De Gaulle, du moins, pratiquait par intermittence la question de confiance par la voie du référendum plébiscitaire. Un vote négatif au référendum de 1969 l'amena à quitter le pouvoir. Une telle pratique est périmée : en 2005, le « Non » au référendum sur le traité constitutionnel européen n'a pas empêché le Président Chirac de rester à son poste malgré le désaveu et son successeur de faire voter par le Parlement les grandes lignes de ce traité rejeté par le peuple souverain.

---

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

Cet épisode a été ressenti par beaucoup comme un déni de démocratie et a aggravé la discordance entre les électeurs et leurs élus.

Exerçant la fonction symbolique d'incarner la Nation, le Président de la République s'attribue aussi la fonction politique d'un chef de majorité, contrairement aux articles 20 et 21 de la Constitution, selon lesquels « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » / « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Raymond Aron parlait d'une « monarchie paternaliste introduite sous couvert de la Constitution de 1958 », et le général de Gaulle qualifiait lui-même le régime qu'il avait fondé de « monarchie électorale », – une anomalie peu compatible avec les principes républicains.

Deux solutions à ce déséquilibre ont été proposées régulièrement : d'une part, instaurer un véritable régime présidentiel, impliquant la suppression du poste de Premier ministre, à l'américaine ; d'autre part, instaurer un strict régime parlementaire, à l'européenne, en revenant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Notre groupe de travail, a décidé *in fine* d'écarter ces deux options, et de travailler dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs entre Président de la République et Premier ministre, complété par un autre rééquilibrage, entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Parallèlement, un véritable pouvoir judiciaire acquerrait sa pleine indépendance.

Élu pour sept ans au suffrage universel, sans mandat renouvelable, le Président de la République, garantissant les « valeurs de la Nation », chargé des « enjeux à long terme », serait doté d'un domaine réservé : la politique étrangère et la défense nationale. Il désignerait toujours le Premier ministre, mais, lors de la formation d'un nouveau Gouvernement, un vote de confiance de l'Assemblée serait nécessaire. Responsable devant le Parlement, le Premier ministre exercerait pleinement la conduite de la politique de la Nation.

De son côté, le poids du Parlement doit être renforcé. En cas de maintien du quinquennat, il est souhaité que les élections législatives devancent l'élection présidentielle. Le nombre des députés et des sénateurs est aujourd'hui excessif et doit être sensiblement diminué. Notre rapport expose aussi les réformes qui s'imposent dans la procédure législative, défend le contrôle parlementaire systématique de l'application de la loi et le contrôle renforcé sur les nominations décidées par le Président de la République.

La majorité de notre groupe de travail désire modifier le rôle du Sénat, tout en préservant sa compétence législative. Sa fusion avec le Conseil économique, social et environnemental est souhaitée, mais tous ses membres doivent demeurer des élus. Le mode de scrutin aux élections sénatoriales doit être modifié, afin de corriger la surreprésentation des communes rurales.

D'autre part, une meilleure coordination doit avoir lieu entre le Parlement et l'Union européenne. Nos concitoyens sont mal informés des discussions et des résolutions européennes. Une séance mensuelle à l'Assemblée nationale de

questions au Gouvernement pourrait être consacrée aux affaires européennes. Au moment des Conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement (en amont de ceux-ci ou en aval), une séance de questions/réponses doit être organisée à l'Assemblée avec le Président de la République.

La deuxième question sur laquelle j'insisterai porte sur les lacunes de la représentation. En 1944, le gouvernement provisoire du général de Gaulle a accordé le droit de vote aux femmes, qui est confirmé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ». Les femmes devenues électrices étaient devenues aussi éligibles, mais la féminisation de l'Assemblée nationale n'a guère suivi.

De 32 députées à la Constituante élues en octobre 1945, leur nombre a décliné à partir de 1951, pour tomber à 8 élues en 1958. Leur nombre s'est relevé à partir de 1978, mais n'a dépassé le chiffre 100 qu'en 2007, pour arriver à 155 aux élections de 2012, soit un peu en-dessous de 30 %. Nous étions encore très au-dessous de la parité prévue par la loi du même nom votée le 6 juin 2000.

Les différents partis politiques ont appliqué différemment la parité. Pour les élections de 2012, le Parti socialiste a eu 105 élues de sexe féminin, soit 37,5 % de son groupe parlementaire. L'UMP a eu 27 élues, soit un peu moins de 14 %. La prime de la féminisation ayant été rapportée par les Verts, avec 9 élues sur 17 députés, soit presque 53 %. Pour être équitable, il est notable que dans la représentation des femmes au Parlement, la France est, dans l'Union européenne, certes très loin de la Suède ou de la Finlande, mais elle occupe la 10<sup>e</sup> place, ce qui est sensiblement mieux que le Royaume Uni et l'Italie.

Faut-il améliorer la loi de parité de 2000 ? Les élections départementales de 2015 se sont déroulées sous l'obligation de candidatures couplées homme-femme. Doit-on appliquer la formule aux élections générales ?

En dehors de la représentation des deux sexes, on doit aussi réfléchir sur la représentation sociale. Il va de soi qu'une assemblée, qu'un Parlement n'a pas vocation à représenter la stricte proportionnalité des catégories socio-professionnelles. Mais de trop grands écarts finissent par provoquer un schisme entre une classe politique recrutée dans les catégories sociales supérieures et les classes populaires ; il y a là une tendance à l'oligarchie bien perçue et dénoncée par l'opinion.

La composition sociale des assemblées, elle, n'a jamais été équitable. Mais l'inégalité s'est accrue depuis 1986. Si l'on s'en tient aux ouvriers, ceux-ci représentaient 6 % des députés en 1978 ; aujourd'hui, 1 %. Autre chiffre : sous la IV<sup>e</sup> République, le nombre total des ouvriers devenus députés a été de 133 ; il pouvait rivaliser avec les agriculteurs (136) et les avocats (142).

Si l'on prend pour critère le niveau des diplômes, en 2007 l'écrasante majorité des députés étaient munis d'un diplôme d'études supérieures, alors que dans la population les sans diplômes ou titulaires du seul certificat d'études représentent près de 30 % de la population, quand bien même les Français de moins de 50 ans sont de plus en plus diplômés.

Cette sous-représentation populaire est-elle inéluctable ? Cette question pose celle du mode de scrutin.

Depuis l'établissement du suffrage universel, on sait que le mode de scrutin influe sur les résultats des élections. Deux modèles ont dominé l'histoire électorale : soit le scrutin uninominal majoritaire, soit le scrutin de liste proportionnel dans le cadre départemental. Le cœur de la question consiste à répondre à deux impératifs qui peuvent être contradictoires : l'impératif démocratique de la représentation équitable et l'impératif de la gouvernabilité d'une démocratie.

Les radicaux se sont montrés longtemps les champions du scrutin uninominal, et le philosophe Alain qui leur était proche, s'en est fait le théoricien : *« La représentation proportionnelle est un système évidemment raisonnable et évidemment juste ; seulement, partout où on l'a essayée, elle a produit des effets imprévus et tout à fait funestes, par la formation d'une poussière de partis, dont chacun est sans force pour gouverner, mais très puissant pour empêcher »*. Il insistait aussi sur la possibilité offerte à l'électeur par le scrutin uninominal de contrôler son député, alors que dans le scrutin de liste il doit se prononcer pour des candidats choisis par des états-majors et qui échappent complètement à son contrôle.

Cependant, le mode de scrutin uninominal fut régulièrement remis en question, à la fois par la droite et par les partis de gauche, au nom de l'équité de la représentation. La réforme du mode de scrutin eut lieu pour les élections de 1919 (gagnées par la droite du Bloc national) et 1924 (gagnées par le Cartel des gauches), mais on en revint encore au scrutin uninominal pour les trois dernières élections législatives de la III<sup>e</sup> République. Le Front populaire lui-même, malgré les socialistes et les communistes partisans de la proportionnelle, ne le remit pas en cause. Le scrutin uninominal, qui a présidé aux élections de 1928, 1932 et 1936, n'a nullement empêché l'instabilité ministérielle : entre 1928 et 1940, en l'espace donc de douze ans, la France a compté 28 gouvernements successifs.

La IV<sup>e</sup> République qui a suivi a été l'œuvre de trois partis, les socialistes, les communistes et les démocrates-chrétiens du MRP, également favorables à la proportionnelle. Le scrutin de liste départemental fut ainsi restauré. D'aucuns y ont vu l'une des causes de l'instabilité du régime. Pierre Mendès France revendiqua le retour au scrutin uninominal, mais c'est la V<sup>e</sup> République qui devait le rétablir, sans qu'il soit inscrit dans la Constitution. L'Union de la gauche, réalisée en 1972, mit la proportionnelle à son programme. François Mitterrand, vainqueur à la présidentielle de 1981, décida de l'appliquer. Mais il fut alors

suspecté, non sans raison, de vouloir ainsi diviser la droite, en offrant au Front national une chance de représentation parlementaire qu'il n'avait pu obtenir avec le scrutin majoritaire. La nouvelle loi n'empêcha pas la droite républicaine de l'emporter, même si ce fut de justesse, aux élections de 1986. La nouvelle majorité, dirigée par Jacques Chirac, devenu Premier ministre dans la première cohabitation, fit rétablir le scrutin majoritaire. Celui-ci présida aux élections de 1988, à l'issue desquelles la gauche revenait au pouvoir, mais en ne disposant que d'une majorité relative.

Au total, ce scrutin majoritaire uninominal à deux tours a paru comme un des piliers de la V<sup>e</sup> République. Il ne cesse pourtant d'être contesté, et d'abord par toutes les formations injustement écartées de l'Assemblée. Non seulement en raison de son injustice, mais aussi en raison de la rigidité du bipartisme, ou du simili-bipartisme, qu'il a contribué à fabriquer. On s'accorde de plus en plus sur la nécessité de modifier le mode de scrutin, en faveur d'une légère « dose de proportionnelle », de l'ordre de 10 à 15 % des sièges. La majorité de notre groupe sur ce point va plus loin. Plusieurs modalités ont été envisagées afin de concilier stabilité et représentativité : un scrutin proportionnel avec prime majoritaire, ou un système mixte, combinant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire.

Afin de favoriser la diversité de la représentation, un véritable statut de l'élu nous paraît nécessaire, qui puisse assurer à chacun la garantie de sa réintégration dans l'entreprise comme dans l'administration.

Le troisième point sur lequel j'insisterai est celui de la participation des citoyens aux décisions politiques. Nous faisons nôtre la réflexion du philosophe Paul Ricœur : « *Quant à la définition de la démocratie par rapport au pouvoir, je dirai que la démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain* ». Les voies de la démocratie participative sont diverses : ateliers législatifs citoyens, dépôts d'amendements citoyens sont à expérimenter... Mais l'une de ces voies la plus évidente est certainement l'élargissement du référendum et la pratique d'un référendum d'initiative populaire selon des conditions juridiques à définir, et moyennant un quorum de participation exigé. Le champ du référendum devrait être élargi à toutes les matières législatives. Ce sont quelques-unes des pistes que notre rapport détaille.

Une urgence est avérée, celle de combler le fossé qui ne cesse de s'élargir entre les citoyens et leurs dirigeants politiques. Dans cette perspective, une rénovation démocratique, une refondation de l'ordre collectif fondée sur l'égalité s'impose. Notre rapport de travail en énumère les propositions concrètes. Notre groupe n'est pas unanime, ce rapport fait état de nos divergences, mais notre volonté de démocratisation a inspiré tous nos débats. Puisse ce travail représenter une base de discussion entre tous ceux qui sont attachés à la République et désirent surmonter la crise de confiance qui affecte aujourd'hui ses pratiques.



## LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE

« *La V<sup>e</sup> République se situe au point de rencontre d'une cause conjoncturelle (la crise de la décolonisation) et d'une cause structurelle (la crise des institutions)* »<sup>(1)</sup>. Nées d'une double défaillance et faites pour résister aux « chocs », les institutions de la V<sup>e</sup> République ont, depuis leur naissance, fait la preuve de leur solidité.

« *Si j'avais à défendre la Constitution de la V<sup>e</sup> République, je le ferais d'abord en la comparant aux constitutions qui l'ont précédée. Il est manifeste qu'auprès des défauts et des impuissances de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République, elle a fait preuve d'une solidité et d'une efficacité qu'aucun régime politique n'avait eues dans l'histoire française depuis la Révolution. Elle a permis aux gouvernements successifs de gouverner. Née dans des circonstances dramatiques – la guerre d'Algérie –, elle a permis à notre pays d'assumer la décolonisation, d'affronter les impératifs de la modernisation et d'entreprendre de grandes réformes sociales et sociétales* » soulignait ainsi M. Michel Winock lors de la première réunion du groupe de travail<sup>(2)</sup>.

« *Malgré cela, nos institutions ne répondent plus exactement à l'attente des citoyens. La Constitution a été le fruit d'une période dramatique, à un moment où la France était au bord de la guerre civile. Elle fut approuvée par l'immense majorité du corps électoral, lassée d'une République irrésolue, divisée, incapable de faire face au terrible problème algérien. C'était il y a cinquante-six ans. Les temps ont changé, la demande est nouvelle* » ajoutait-il.

Force est de constater, en effet, que si les institutions de la V<sup>e</sup> République ont été largement approuvées en 1958, elles ne semblent plus aujourd'hui, faire l'objet du même consensus. Ainsi, selon le baromètre de la confiance établi en janvier 2015 par le Cevipof, 73 % des Français considèrent que notre démocratie fonctionne mal<sup>(3)</sup>. En outre, selon un récent sondage, deux-tiers des Français jugeraient les institutions actuelles « dépassées »<sup>(4)</sup>.

Quant à la « solidité » de la V<sup>e</sup> République, tant louée, elle suscite également des questions. Mme Cécile Duflot, lors de la réunion du 26 juin 2015, affirmait ainsi : « *Une explosion peut venir beaucoup plus vite que prévu. On pousse le système jusqu'à l'extrême, et on se dit que ça tient (...) mais un chêne est solide jusqu'à ce qu'il casse* ». De même, Mme Laurence Parisot, auditionnée par le groupe de travail, soutenait que « *nos institutions, très solides (...) ne permettent pas de réagir convenablement dans un monde incertain où*

---

(1) Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 21<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 2010.

(2) Réunion du jeudi 27 novembre 2014.

(3) CEVIPOF, Baromètre de la confiance, janvier 2015

(4) Sondage YouGov pour 20 Minutes, lundi 6 octobre 2014.

*s'enchaînent les crises financières et géopolitiques* » <sup>(1)</sup>. Derrière la robustesse de la V<sup>e</sup> République, ne faut-il pas voir, en effet, aussi une forme de raideur, de pesanteur, peu adaptée aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle ?

Une chose est sûre : la V<sup>e</sup> République se retrouve, aujourd'hui, au cœur de ce qu'il est convenu d'appeler « *la crise* » <sup>(2)</sup>. Citant Antonio Gramsci, selon lequel « *la crise consiste dans le fait que le vieux monde se meurt, que le nouveau monde tarde à apparaître et que, dans ce clair-obscur, surgissent les monstres* », le Président Claude Bartolone précisait : « *Si crise il y a, c'est en effet (...) parce que nous sommes entrés dans un nouveau monde. (...) Notre République, notre Nation, est bousculée, interpellée par la mondialisation, l'émergence de l'Europe, les mutations de l'individu, la révolution numérique, la montée en puissance des enjeux écologiques, la redéfinition de l'espace public, ou encore l'accélération du temps qui rythme nos vies mais aussi celle de nos institutions. Tous ces problèmes bouleversent un grand nombre de démocraties représentatives. Les monstres qui surgissent dans ce clair-obscur sont partout un peu les mêmes : xénophobie, populisme, antiparlementarisme, crispations identitaires, idéalisation du passé et peur de l'avenir. Ils ne sont pas le monopole des pays frappés par la crise économique ; ce qui nous prouve bien, d'ailleurs, que l'urgence n'est pas simplement économique et que tout ne se résoudra pas avec le retour de la croissance* » <sup>(3)</sup>.

Dès lors, l'objet du présent rapport est de savoir si, d'une part, des institutions qui ont été conçues et imaginées pour répondre aux défis que devait affronter la France en 1958, permettent de répondre aux enjeux du présent, et d'autre part, si elles n'ont pas elles-mêmes une part de responsabilité dans la crise que nous traversons. Enfin, il convient de déterminer ce que nous pouvons ou non espérer de leur rénovation et cela dans un contexte d'urgence économique et sociale

*« Est-il important de nous pencher sur les institutions alors que nous connaissons une crise économique et sociale mondiale ? Je pense que c'est le cœur du sujet : nous ne pourrons pas surmonter cette crise si nous ne surmontons pas la crise démocratique à laquelle nous sommes confrontés et si nous ne faisons pas de nos compatriotes des citoyennes et des citoyens, les actrices et les acteurs*

---

(1) Laurence Parisot, « *Le premier problème de la France, ce sont ses institutions* », La Tribune, 29 septembre 2014.

(2) Comme le soulignait Mme Virginie Tournay lors de la réunion du vendredi 19 décembre 2014, ce terme n'est pas dénué d'ambiguïtés : « Étymologiquement, le mot « *crise* » correspond à un moment-clé, à un moment charnière paroxystique qui appelle un dénouement, une sortie de crise, une décision. Mais aujourd'hui, la crise ne désigne plus un moment : elle renvoie, de manière presque oxymorique, à un état permanent dont il n'est pas possible de sortir ; elle n'est pas perçue comme liée au tournant d'une décision, mais comme intervenant dans un univers où règne l'indécidable. Si l'usage du terme en tant que tel n'est pas illégitime, il se caractérise par une inversion dans la façon d'expliquer les choses. Ainsi, on en vient parfois à dire que les conflits, le chômage, c'est la faute à la crise, alors qu'il faudrait plutôt expliquer les figures que recouvre cette dénomination générale de crise. En d'autres termes, on observe aujourd'hui une manière d'utiliser le mot « *crise* » qui fait de celle-ci ce qui explique et non ce qui est à expliquer. ».

(3) Réunion du 19 décembre 2014.

*des solutions à mettre en œuvre. Il faut redonner toute sa place au peuple souverain si nous voulons surmonter les autres crises* », affirmait Mme Marie-George Buffet lors de la première réunion du groupe de travail.

Remettre le citoyen et plus largement la volonté souveraine du peuple au cœur de nos institutions, telle a été la direction que s'est fixée le groupe de travail.

Dans cette perspective, ses réflexions se sont articulées autour de trois grandes questions.

La première est celle de la représentation politique et découle d'un constat largement partagé : les citoyens et les citoyennes des démocraties modernes se sentent insuffisamment écoutés, reconnus et surtout représentés. En France, ce sentiment est particulièrement prégnant : les Françaises et les Français estiment que leur opinion politique n'est pas prise en compte, et doutent que leurs aspirations soient également celles de leurs représentants. Le fossé entre le peuple et ses élus ne cesserait ainsi de se creuser, le taux d'abstention n'étant que le miroir de cette défiance.

La deuxième question, sous-jacente aux débats du groupe de travail, a été récemment conceptualisée par M. Pierre Rosanvallon. Compte tenu de la place désormais prédominante du pouvoir exécutif dans les démocraties modernes, un sentiment de « mal-gouvernement » est venu s'ajouter au sentiment de « mal-représentation ». Si l'on en croit le professeur au Collège de France, ce sentiment serait consubstantiel au fait que le pouvoir des citoyens est encore aujourd'hui limité à l'élection – directe ou indirecte – de la tête de leur exécutif. Cette « *démocratie d'autorisation* », reposant sur l'élection, doit être prolongée par une « *démocratie d'exercice* », « *celle-ci ayant pour objet de déterminer les qualités attendues des gouvernants et les règles organisant leurs relations avec les gouvernés* ». Car « *à l'âge de la prédominance du pouvoir exécutif, la clef de la démocratie réside dans les conditions du contrôle de ce dernier par la société* » <sup>(1)</sup>.

La dernière question est sans aucun doute la plus vaste : elle renvoie à la capacité du politique à influencer sur le réel, à une époque où beaucoup de citoyens estiment que la politique n'est plus en mesure de pouvoir changer le cours des choses, et que notre destin collectif est désormais déterminé par la main invisible du marché. Les critiques adressées à la démocratie représentative, souligne M. Michaël Foessel, « *ne sont en effet qu'un aspect d'une crise plus profonde qui renvoie à un doute sur la capacité de la politique à influencer réellement sur le cours des choses. La démocratie, c'est la définition la plus répandue, désigne le pouvoir du peuple sur le peuple (c'est le sens étymologique). Elle suppose donc que, à condition que la volonté du peuple puisse s'exprimer, elle soit aussi en mesure de s'incarner, c'est-à-dire d'agir sur le réel. (...) Or cette croyance dans l'efficiencia*

---

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

*du politique est aujourd'hui remise en cause du fait de l'existence d'une administration d'État qui détient une part importante du pouvoir et, surtout, du poids des nécessités ou des idéologies économiques sur la marche des affaires. Ce n'est pas simplement que les citoyens ont, pour beaucoup, abandonné l'espoir de « lendemains qui chantent », c'est plus profondément que l'idée s'est installée que la politique ne constituait plus le principal lieu de décision collective. »<sup>(1)</sup>.*

Le groupe de travail n'a évidemment pas la prétention d'avoir épuisé ces questions, ni d'avoir pu aborder l'ensemble des enjeux liés aux institutions. Pour autant, c'est bien sur cette apparente crise démocratique qu'il a concentré son attention et à laquelle il a tenté d'apporter des réponses.

Pour ce faire, il ne s'est pas contenté d'étudier les éventuelles défaillances institutionnelles et lacunes de notre Constitution : une telle démarche l'aurait fait « passer à côté de l'essentiel », pour reprendre une mise en garde formulée par le Président Claude Bartolone dès la séance du 19 décembre 2014. L'essentiel se trouve tout autant, en effet, dans les mutations de la société et du monde : « Avant de se demander : « Quelles institutions ? », encore faut-il se poser la question : pour quelle Nation et pour quelles missions ? Voilà la question que s'est posé, en son temps, le général de Gaulle, lui qui rappelait dans le discours de Bayeux la célèbre réponse du sage Solon aux Grecs qui l'interrogeaient sur la meilleure constitution : « Dites-moi d'abord pour quel peuple et à quelle époque. » Voilà les premières questions que nous devons nous poser : pour quel peuple et pour quelle époque ? ».

Ainsi, avant de s'interroger sur les dysfonctionnements et les limites des institutions de la V<sup>e</sup> République, sans doute faut-il jeter sur la crise un regard plus large et chercher à mieux comprendre l'environnement politique, économique et social dans lequel elles s'inscrivent aujourd'hui. Quels liens entretiennent les institutions avec la crise économique (I) ? Dans quelle République et quelle société s'inscrivent désormais les institutions imaginées et conçues en 1958 (II) ? Dans quel temps politique et médiatique sont-elles contraintes d'agir (III) ?

---

(1) Michaël Foessel, « Peut-on aimer la démocratie ? » cours dispensé à l'École polytechnique, 2014. Publication en ligne : <https://catalogue.polytechnique.fr/site.php?id=546&fileid=7580>.

## I. DES INSTITUTIONS MISES AU DÉFI PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La crise actuelle est vécue, avant tout, comme une crise économique et sociale. 40 % des personnes interrogées à l'occasion d'un sondage récent<sup>(1)</sup> considéraient que la plus lourde menace qui pèse sur l'unité de la société est la crise économique et financière. 37 % d'entre elles mettaient en cause l'accroissement des inégalités sociales<sup>(2)</sup>. Parmi les dangers qui pèsent sur la « *capacité à bien vivre ensemble aujourd'hui* », ce sont les différences de niveaux de vie qui sont dénoncées avant les différences culturelles, religieuses ou ethniques.

La crise économique a, en effet, conduit à une dégradation des conditions de vie d'une partie de la population et, partant, de sa confiance en l'avenir. Le taux de chômage au sens du Bureau international du Travail a atteint, au premier trimestre 2015, 10,3 % de la population active. Le taux de chômage des 15-24 ans était de 24,1 %. La crise enraine le chômage et détériore la compétitivité de l'économie française. La désindustrialisation accentue la pression qui pèse sur les personnes les moins qualifiées<sup>(3)</sup>. Le *Portrait social de la France* publié par l'INSEE en novembre 2014 met en évidence les conséquences sociales de la crise : entre 2007 et 2012, 400 000 chômeurs de longue durée supplémentaires ont été recensés, ce qui a porté leur nombre à 1,1 million ; le nombre de personnes sans domicile fixe a augmenté de 44 % ; le revenu salarial n'a progressé que de 0,2 % par an en euros constants, alors qu'il avait progressé de 0,6 % par an entre 2002 et 2007<sup>(4)</sup>. De plus, comme le montre l'Observatoire des inégalités, le nombre de travailleurs pauvres ne cessent d'augmenter depuis la crise de 2008. Ainsi, en France, environ un million de travailleurs perçoivent moins de 828 euros par mois pour vivre, prestations comprises. Or insiste Mme Marie-George Buffet : « *à cause du bas salaire, la pauvreté est quotidienne et s'installe dans le long terme. Le mur est là. La précarité vient de ce qu'on vit, de plus en plus souvent, avec moins que le SMIC – 1 444 euros – puisque l'on travaille de moins en moins 35 heures par semaine* »<sup>(5)</sup>.

La crise économique n'est évidemment pas dépourvue de tout lien avec la crise des institutions. Comme le soulignait M. Bernard Thibault lors de la réunion du 19 décembre 2014 : « *Il semble évident que la crise économique et son fort impact social ne sont pas sans répercussions sur la perception de l'efficacité d'institutions qui apparaissent en décalage par rapport à ce que nombre de nos*

---

(1) Sondage Ipsos « *vivre ensemble : entre unité et diversité* » (octobre 2014).

(2) Les personnes interrogées répondaient à la question : « Selon vous, qu'est-ce qui menace le plus aujourd'hui la capacité à bien vivre ensemble en France ? ». Elles étaient autorisées à donner deux réponses au plus, le total est donc supérieur à 100.

(3) Guillaume Ferrero, Alexandre Gazaniol, Guy Lalanne, « *L'industrie : quels défis pour l'économie française ?* », Lettre du Trésor-Eco, n° 124, février 2014 ; Lilas Demmou, « *Le recul de l'emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle réalité ?* », Lettre du Trésor-Eco, n° 77, septembre 2010.

(4) France, portrait social, *Insee Références*, Édition 2014, novembre 2014. Publication en ligne : [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/FPORSOC14.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/FPORSOC14.pdf).

(5) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

*concitoyens considèrent comme prioritaire, d'institutions qui sont parfois dans l'ignorance, voire la négation de ces urgences. En retour, si les institutions ne peuvent être présentées comme étant à l'origine de la crise économique et sociale, elles peuvent néanmoins alimenter le sentiment de ne pas en prendre l'exacte dimension et, de ce fait, quitte à généraliser sans doute à l'excès, contribuer elles-mêmes au désamour dont elles sont victimes, voire à leur discrédit ».*

Ainsi, la crise a une quadruple incidence sur le regard que les citoyens portent sur leurs institutions et leurs représentants politiques :

- Elle corrobore la thèse d'un pouvoir politique devenu impuissant.

Attribut traditionnel du politique, le pouvoir serait de fait « passé » du côté du monde économique. Les responsables politiques et plus généralement l'État, seraient ainsi désormais impuissants face au marché. Or, comme le rappelait M. Alain-Gérard Slama : « *L'État a construit la France en créant la nation, ce qui rend notre pays plus vulnérable à la mondialisation que ceux façonnés par un peuple ayant cherché son État. Les citoyens ont le sentiment que l'État a perdu de son pouvoir au profit de l'Union européenne et des enceintes où se rencontrent les pays les plus avancés économiquement comme le G7 et le G20. Pourtant, il subsiste un champ immense d'action pour les responsables politiques à l'intérieur de chaque nation* » <sup>(1)</sup>.

- Elle alimente la défiance des citoyens vis-à-vis de la parole politique en mettant en évidence un décalage entre les promesses électorales et la situation vécue par la population.

Certes, ce problème est consubstantiel au principe de l'élection. Comme le souligne M. Pierre Rosanvallon : « *Le problème est que l'élection ne consiste pas seulement en un choix d'orientation : elle prend en effet pratiquement la forme d'une sélection concurrentielle des personnes. (...) Elle a en effet pour conséquence de stimuler l'offre politique électorale sous les espèces d'un emballage de promesses. Et en retour d'alimenter le désenchantement lorsque les élus, arrivés au pouvoir au terme d'une escalade victorieuse, se montrent incapables d'honorer les engagements qui les ont fait triompher* » <sup>(2)</sup>. Il n'en demeure pas moins que la crise économique a pour effet de souligner cet écart.

- La crise économique se traduit par un désengagement de la vie politique, qui peut aller jusqu'au rejet des institutions.

Ce désengagement touche, il est vrai, tous les citoyens, mais le chômage et la précarité ont des effets sur la participation politique. Certaines études tendent à démontrer que la précarité accroît l'abstention <sup>(3)</sup>. Une autre étude, publiée en avril

---

(1) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

(2) Pierre Rosanvallon, op. cit.

(3) L'enquête électorale de l'INSEE 2007-2008 mettait ainsi en évidence un taux d'abstention chez les chômeurs, dans le Nord-Pas-de-Calais, supérieur de 5,3 points à celui du reste de la population.

2014 par le cabinet de conseil Taddeo, conclut à une absence de relation entre taux de chômage et abstention, mais, à l'inverse, à une forte corrélation entre l'augmentation du taux de chômage et celle du vote extrême <sup>(1)</sup>.

Notons, néanmoins, que la crise a été également à l'origine de nouvelles formes d'expressions démocratiques en marge des institutions traditionnelles. Comme le notait M. Guillaume Tusseau lors de la réunion du 19 décembre 2014, il suffit de penser au mouvement *« des Indignados en Espagne, [au] mouvement Occupy ou [aux] manifestations citoyennes qui se développent dans notre pays contre certains projets d'aménagement (...). Ces phénomènes méritent d'autant plus notre attention qu'ils surgissent précisément dans les sphères les plus déclassées de la société et s'opposent à une forme de démocratie plus lointaine qui serait, pour formuler les choses de manière abrupte, l'apanage des classes supérieures ou d'une élite parisienne »*.

- La crise économique exacerbe le sentiment d'une France « à deux vitesses », opposant les victimes des difficultés économiques et sociales et les « nantis » dont feraient naturellement partie les élites politiques. En outre, comme le soulignait Mme Marie-George Buffet lors de la même réunion : *« Il faut (...) mesurer le niveau de souffrance sociale, qu'elle soit, bien sûr, matérielle – crise économique et sociale, bas salaires, précarité –, liée à l'insécurité, ou encore liée au passage du droit vers l'assistance. Or l'assistance est source de division entre les gens car face à un droit nous sommes tous et toutes égaux alors que, face à des aides, à des allocations, nous ne le sommes plus : l'autre ne touche pas ce que je touche, ou bien perçoit plus que moi »*.

## II. DES INSTITUTIONS ANCIENNES DANS UNE RÉPUBLIQUE ÉBRANLÉE

*« La République n'est pas seulement un système institutionnel (...). C'est aussi une communauté de citoyens soudée par un attachement sentimental et culturel à un régime instauré de haute lutte »*, rappelait en guise d'introduction M. Michel Winock le 19 décembre 2014. Suivant son analyse, le groupe de travail fait le constat, quasi unanime, que les principes qui fondent la République se trouvent aujourd'hui « ébranlés », que cela soit « la foi dans le progrès », l'égalité, la solidarité, l'indivisibilité, le patriotisme, la laïcité, ou bien encore l'intégrité.

### 1. La fin du progrès social ?

La fin des Trente Glorieuses, l'apparition du chômage de masse, l'apparition de nouvelles menaces, notamment environnementales, ont mis en effet fin à la foi dans le progrès. *« Dans le domaine intellectuel, c'est une*

---

(1) Étude réalisée par le cabinet de conseil en stratégie de communication Taddeo, publiée en avril 2014 et croisant l'analyse statique et dynamique du taux de chômage et les résultats des élections municipales de 2008 et 2014 aux premiers et seconds tours dans 900 communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants.

*idéologie de la décadence, du déclin, qui a pris forme* » déclare ainsi M. Michel Winock <sup>(1)</sup>. Or, souligne-t-il, « *si la République perd en route la notion de progrès, elle perd certainement l'un de ses fondements intellectuels* ».

L'idée de promotion sociale, et à travers elle d'égalité, est plus particulièrement mise à mal. Ainsi le système scolaire à la française, loin d'être un ascenseur social, apparaît comme l'un des plus socialement inégalitaires des pays développés. Dès 1970, dans *La Reproduction : Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron soulignaient le rôle de l'école dans la reproduction des inégalités sociales. En 2012, les résultats de l'enquête PISA montrent qu'un élève issu d'un milieu défavorisé a aujourd'hui moins de chance de réussir qu'en 2003. En 2012, neuf enfants de cadres et d'enseignants sur dix, un enfant d'employés sur deux et quatre enfants d'ouvriers sur dix étaient scolarisés, cinq ans après leur entrée au collège, dans le second cycle général et technologique. Dans les zones défavorisées, où les vecteurs traditionnels d'intégration se délitent encore plus, l'école semble également échouer à jouer son rôle. Mme Agnès van Zanten explore dans son livre *L'École de la périphérie*, publié en 2012, la réalité des établissements scolaires des banlieues défavorisées et met en évidence, au terme de sept années d'enquête, les processus qui construisent la ségrégation scolaire <sup>(2)</sup>.

Plus généralement, le système scolaire serait à l'origine d'un profond sentiment de défiance chez les Françaises et les Français. Selon les économistes Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, auteurs, en 2012, de *La Fabrique de la défiance*, l'école est en effet à l'origine d'un sentiment généralisé de méfiance, dans la mesure où elle repose sur un système d'exclusion des plus faibles au profit des meilleurs et sur la compétition plutôt que la coopération.

Enfin, l'enseignement moral et civique, au cœur de la formation du futur citoyen, semble se heurter à une double difficulté : une hésitation sur le corpus de valeurs collectives à transmettre aux jeunes générations – l'école de la III<sup>e</sup> République était, quant à elle, structurée autour d'un fort patriotisme – et une transmission défailante de la connaissance des institutions.

Certains auteurs insistent sur la nécessité d'asseoir les bases d'une éducation civique dès la maternelle et les premières années de l'enseignement primaire <sup>(3)</sup>. L'arrêté du 12 juin 2015 de la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche fixe, dans le prolongement de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École du 8 juillet 2013, les programmes pour l'enseignement moral et civique mis en œuvre à partir du

---

(1) Réunion du vendredi 19 décembre.

(2) De même, dans *Banlieue de la République*, publié en 2011, Gilles Kepel constate non seulement que le taux de réussite aux examens à Clichy-Montfermeil est largement inférieur à la moyenne nationale et que plus de la moitié des élèves sont orientés vers des certificats d'aptitude professionnelle (CAP) et des brevets d'études professionnelles (BEP), mais aussi que l'apprentissage des règles communes et de la citoyenneté est insatisfaisant.

(3) Alain-Gérard Slama, *L'Éducation civique à l'école, Avis et rapport du CESE, 2009.*

mois de septembre 2015. Dispensé dès le cours préparatoire, cet enseignement vise néanmoins davantage à transmettre des valeurs et des normes de comportement en groupe <sup>(1)</sup> qu'une connaissance des institutions françaises. Cette familiarisation du futur citoyen avec les institutions dans lesquelles s'inscrira sa vie civique n'est aujourd'hui qu'insuffisamment assurée dans le cadre du parcours scolaire.

De même que la promotion scolaire, la promotion au sein des entreprises semble avoir largement disparu. Pourtant, relève Mme Marie-George Buffet : « À une certaine époque, les entreprises formaient des gens qui entraient avec un CAP et qui parvenaient ensuite à des positions de responsabilité. Les grandes entreprises permettaient cela – je pense en particulier à l'industrie automobile. La promotion interne est beaucoup moins une réalité aujourd'hui : les grandes écoles industrielles, les écoles patronales, comme on les appelait, ont quasiment disparu, même si on note que le secteur aéronautique semble y revenir » <sup>(2)</sup>.

## 2. Indivisibilité et solidarité

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Si cet article constitue, selon la formule de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien la « *carte d'identité* » de la République, il semble bien éloigné de la réalité territoriale.

L'indivisibilité de la République a été en effet ébranlée par l'apparition de profondes fractures territoriales qui ne sont pas sans effet sur la perception des institutions par les citoyens.

1) Dans les territoires ruraux, qui sont principalement confrontés à un problème d'accès aux services publics (santé, poste, école), les institutions souffrent d'un déficit de proximité de plus en plus marqué. Si la place de la mairie reste essentielle, le rôle de l'administration territoriale de l'État (préfectures et sous-préfectures), des collectivités territoriales (départements et régions) et l'image que renvoient les institutions nationales, jugées trop éloignées, sont débattus.

2) Dans les zones périphériques, c'est un sentiment de relégation qui s'installe. Les zones périurbaines sont souvent les premières touchées par la crise économique alors qu'elles avaient été portées par les Trente glorieuses et le mythe fondateur, et républicain, de l'ascenseur social. Une impression de déclassement semble être à l'œuvre, tout comme une crise de l'identité face à une perte des repères et des certitudes. Face à ces difficultés, les institutions sont ressenties comme impuissantes, voire indifférentes. C'est cette population, souvent qualifiée

---

(1) *Projet d'enseignement moral et civique du Conseil supérieur des programmes (3 juillet 2014).*

(2) *Réunion du vendredi 19 décembre 2014.*

d'« invisible » et d'« oubliée », qui est notamment séduite par la montée d'un discours populiste très critique envers les institutions <sup>(1)</sup>.

3) Dans les banlieues, la crise de l'intégration se traduit par une défiance vis-à-vis des institutions, jugées incapables de garantir une véritable égalité des chances. Dans les zones urbaines sensibles (ZUS), où le taux de chômage (en 2012) est deux fois et demi plus élevé qu'ailleurs et où 45 % des jeunes de 15 à 24 ans n'ont pas d'emploi <sup>(2)</sup>, les efforts déployés par les politiques publiques (notamment en matière de politique de la ville) peinent à produire un satisfecit vis-à-vis d'un système politique et institutionnel qui ne parvient pas à insuffler une véritable espérance. Pour certains, au premier rang desquels Mme Marie-George Buffet, « *les notions de quartier, d'association de proximité, de terrain de proximité, de centre social de quartier... ont [même] conduit à enfermer des quartiers, à effacer l'idée de commune, de bassin de vie.* » <sup>(3)</sup>.

La diversité de la crise des territoires produit des conséquences similaires qui alimentent la réflexion sur l'avenir des institutions :

a) Vu des territoires éloignés, les hommes et les femmes politiques, les gouvernants, sont perçus comme coupés des réalités « du terrain » et les institutions jugées « hors-sol », aussi bien au niveau national qu'europpéen. Ces enjeux renvoient vers une question centrale : celle du **sens de la représentation**. La démocratie représentative est en crise, la diversité et la singularité des territoires, et donc la réalité quotidienne des citoyens, sont difficilement représentées, et prises en compte, par les institutions.

b) Le besoin de proximité et de reconnaissance se traduit par le développement de **nouvelles formes d'engagement** au sein de la société. Le renouveau de l'engagement associatif, dont la vigueur est soulignée par de nombreuses études <sup>(4)</sup>, illustre la progression de liens de solidarités alternatifs à ceux traditionnellement proposés par le système institutionnel. Se pose ainsi la question de la prise en compte de cette nouvelle société civile au sein des institutions.

Émergent aussi de nouveaux engagements militants sur les territoires, notamment à l'encontre de grands projets d'aménagement.

c) Pour Laurent Davezies <sup>(5)</sup>, la crise économique qui touche actuellement nos territoires peut condamner l'égalité territoriale à la française si des formes de

---

(1) Laurent Davezies et al., « *La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment* », Esprit, 2013/3, p. 23.

(2) Observatoire des inégalités, 2014 (<http://www.inegalites.fr/spip.php?article312>)

(3) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

(4) Le rapport 2013 de France Bénévolat (« *La situation du bénévolat en France* », 2013) décrit ainsi une hausse « considérable » du nombre de bénévoles entre 2010 et 2013 (+ 14 %, 20,9 millions de bénévoles en France).

(5) Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « *La République des idées* », 2012.

redistribution verticale et de **solidarité nationale** ne sont pas maintenues (notamment pour pallier la désaffection des territoires en marge par les populations les plus mobiles, incitées à s'en éloigner).

Des réformes ont été entreprises : métropoles, Grand-Paris, mode de scrutin des élections départementales, délimitation des régions... Une réflexion plus large sur l'avenir des institutions englobe cependant d'autres questions : celles de la gouvernance, de la représentation au niveau national des territoires et de la diversité des réalités quotidiennes en France, de la démocratie de proximité. Si l'article 24 de la Constitution confie la tâche de « *la représentation des collectivités territoriales* » au Sénat, il apparaît que cela ne répond pas aux deux problématiques actuelles : la solidarité des territoires et la représentation des citoyens.

Le groupe de travail s'est préoccupé de la manière de préserver la solidarité nationale par le biais des institutions. Le sentiment d'inclusion au sein du territoire national passe nécessairement par la recherche d'une meilleure représentation de la diversité des territoires de la République.

### 3. Un collectif à repenser ?

En résumé, c'est la notion même de collectif qui semble aujourd'hui interrogée. Les individus veulent être de plus en plus reconnus dans leur différence et leur singularité, comme le note Robert Castel : « *les individus ont plus de souci d'affirmer leurs différences et leur singularité que de cultiver ce qui en fait des semblables* »<sup>(1)</sup>.

Partant de ce point de vue, M. Guillaume Tusseau interrogeait, lors de la séance du 19 décembre 2014, l'idée même de République, en proposant de se concentrer davantage sur la notion de liberté : « *Dans cette perspective, le rôle de l'État, de la République, des institutions ne consisterait plus à prendre en charge la vie des citoyens, en construisant une citoyenneté adossée à un modèle richement et précisément défini, mais à créer les conditions de ce qu'un auteur américain, Robert Nozick, a appelé une « utopie d'utopies ». L'État, la République et la société deviendraient, en d'autres termes, un socle minimal permettant à chaque groupe social, à chaque communauté de développer ses propres utopies et de les faire cohabiter dans une forme de pluralisme (...). Cela passe nécessairement par un ensemble d'éléments, au premier rang desquels le développement de l'école et de la capacité de cette dernière à instruire, davantage qu'à éduquer. Cela suppose également un niveau de prestations sociales qui garantisse à chacun la capacité de développer ses utopies et à tous les conditions de la coexistence* ».

Quoi qu'il en soit, si le groupe de travail évoque un ébranlement de ses principes, il n'estime pas pour autant que la République soit condamnée. Bien au

---

(1) Robert Castel, « Repenser l'égalité », Le Débat, n°169, 2012/2.

contraire, tous les membres ont rappelé, à l'instar de M. Alain-Gérard Slama, à quel point ces principes « *conservent leur pertinence* ».

Les manifestations du 11 janvier 2015 témoignent, à ce titre, de l'attachement des citoyens aux valeurs républicaines. Évoquant un « *cri de la conscience démocratique et civique* », M. Michel Winock a souligné le caractère exceptionnel de ces manifestations : « *Un tel mouvement d'union, un tel rassemblement au-delà des clivages hérités et présents, une telle puissance collective dressée contre les assassins de la liberté sont exceptionnels. On compte sur les doigts d'une main les journées où la Nation a fait bloc. Il y eut le 14 juillet 1790, la Fête de la Fédération à Paris, où les représentants de toutes les régions vinrent proclamer au Champ-de-Mars leur appartenance à la Nation française. Il y eut le mois de février 1848 où, sur les ruines de la monarchie, la nouvelle République s'est affirmée dans une liesse extraordinaire. Il y eut le 14 juillet 1919, conséquence de l'union sacrée et de la victoire. Il y eut enfin le 25 août 1944, l'immense manifestation autour du général de Gaulle consacrant la libération de Paris. Ce sont toujours les moments dramatiques – la révolution ou la guerre – qui ont provoqué l'union. En 2015, ce n'est ni la guerre ni la révolution, mais un autre drame qui a soulevé le peuple français : la volonté d'assassiner la liberté d'expression.* » <sup>(1)</sup>.

### III. LES INSTITUTIONS FACE À UNE NOUVELLE TEMPORALITÉ

Comme le notait M. Michaël Foessel lors de la réunion du 27 novembre 2014, penser l'avenir des institutions amène à réfléchir sur « *le temps politique, au moment où l'accélération, à la suite de progrès techniques – si tant est qu'il s'agisse de progrès –, rend le discours politique et la temporalité politique beaucoup plus complexes qu'auparavant. Ce qu'on appelle la crise des institutions (...) et la difficulté de la représentation sont aussi liées, je le crois, à l'oubli de ce qu'est une durée politique, de ce qu'est la maturation de la décision politique, qui n'est précisément pas la durée médiatique ou la durée économique* ».

Si l'on en croit le penseur allemand Hartmut Rosa, notre monde est en effet confronté à un phénomène d'« accélération ». Alors que le temps libre ne cesse d'augmenter, au niveau global, les individus ne cessent d'avoir le sentiment de manquer de temps. L'innovation technique, le changement social et les nouveaux rythmes de vie sont les trois principaux facteurs de cette transformation <sup>(2)</sup>.

L'espace démocratique ne déroge pas à la règle. L'action politique est ainsi entraînée dans une forme de frénésie temporelle, une « *dictature de*

---

(1) Michel Winock, « *Un cri de la conscience démocratique et civique* », Le Monde, 15 janvier 2015.

(2) Hartmut Rosa, Accélération. Une critique sociale du temps, *La Découverte*, coll. « *Théorie critique* », 2010.

*l'urgence* »<sup>(1)</sup>. Le symbole le plus flagrant de cette accélération reste l'avènement de l'information en continu (notamment via les chaînes d'information télévisées). Plus généralement, cette accélération a deux principales conséquences pour la démocratie :

### 1) L'accélération de l'agenda politique.

L'accélération de l'agenda politique a modifié le fonctionnement des institutions : instauration de la session unique conduisant paradoxalement à une surcharge de l'ordre du jour<sup>(2)</sup>, emballement de la procédure législative au détriment de la qualité des textes, passage du septennat au quinquennat visant à contracter le temps politique<sup>(3)</sup> ...

### 2) La communication au détriment du fond ?

La vie politique est elle-même devenue continue, comme en témoignent le nombre de matinales radio, de multiplex politiques le soir ou le dimanche, sans compter les effets induits par les nouveaux systèmes d'information (chaînes d'information continue, twitter, etc). Cette augmentation de l'offre ne se traduit pas toujours au plan qualitatif, mais surtout au niveau quantitatif<sup>(4)</sup>. Pour M. Gilles Finchelstein, l'emballement du système politique provoque une « *nécessité de faire du remplissage [qui] conduit à faire du plein avec du vide ou à peu près* »<sup>(5)</sup>. Dans le même temps, les responsables politiques sont invités à réagir « à chaud » sur chaque événement, sans délai de réflexion nécessaire à la prise en compte de la situation.

Ce phénomène produit des effets qui sont aujourd'hui critiqués, à la fois sur l'image que renvoient les institutions comme sur les nouvelles attentes qui émergent chez les citoyens :

a) Le message politique est donc omniprésent mais pas forcément pertinent. Un paradoxe qui produit parfois des **effets indésirables**. Du côté de l'exécutif, le système médiatique renforce l'hyperpersonnalisation des acteurs, à commencer par le Président de la République, et accentue la mise en scène des rapports de force. Côté législatif, les médias se focalisent, par exemple, sur les questions au Gouvernement, qui ne sauraient pourtant constituer la principale forme de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement.

---

(1) Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Fayard, 2011.

(2) Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

(3) Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

(4) En témoigne la croissance du nombre de sondages réalisés pour les élections présidentielles : 111 en 1981, 153 en 1988, 157 en 1995, 193 en 2002, 293 en 2007 et 409 en 2012.

(5) Gilles Finchelstein, « Les chaînes d'info en continu ont une incidence sur la hiérarchie de la parole politique », *Le Monde*, 7 décembre 2013.

b) Cette omniprésence peut également générer une forme de **frustration** chez les citoyens. Le message et l'action politiques s'affichent en continu et en temps réel alors que les résultats concrets ne peuvent se manifester que dans une perspective temporelle plus éloignée. D'où l'instauration d'un cercle vicieux que décrit M. Gilles Finchelstein, celui de faire du remplissage en attendant le temps du concret. « *Tout va plus vite et rien ne change : le paradoxe de l'accélération* » écrit ainsi M. Michaël Foessel<sup>(1)</sup>. Le système institutionnel est confronté au problème du temps, aussi bien à court terme qu'à long terme.

c) Cette nouvelle temporalité conduit à placer le politique sous l'empire des émotions et du « *storytelling* ». Cependant comme le notait M. Michaël Foessel, lors de la réunion du 10 avril 2015, si « *la politique ne se déploie pas dans la neutralisation des émotions* » elle suppose « *la conquête de temporalités dépassionnées, comme celles de la négociation, de la délibération et de la réflexion ne faisant pas appel aux sentiments* ».

En outre, les mécanismes de communication sont d'autant plus contreproductifs qu'ils sont désormais immédiatement « décodés » par les citoyens, comme le souligne Mme Cécile Duflot : « *Face à cette impasse, il faut privilégier l'honnêteté. Des chercheurs et des communicants américains ont montré que la politique s'inscrivait dans un cycle long ; l'identité des personnes politiques, leur action et le paysage qu'elles composent dans la durée possèdent une grande importance.* »<sup>(2)</sup>.

Les médias portent évidemment une part de responsabilité. Ainsi, selon M. Bernard Thibault : « *le temps d'écoute des journaux télévisés et radiophoniques demeure très élevé, mais le taux de défiance envers l'information diffusée atteint, lui aussi, de hauts niveaux. Plusieurs responsables de médias en sont conscients, mais aucun changement n'est conduit dans ce domaine. Le pluralisme des médias est trop faible et résulte de la contrainte économique et financière qui pèse sur les entreprises de ce secteur, et cette situation s'avère préjudiciable à la démocratie* »<sup>(3)</sup>.

Pour autant, la responsabilité du système médiatique ne saurait être totale.

a) D'abord, le système institutionnel régule lui-même le système médiatique, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur les nouvelles missions et perspectives du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Ensuite, il est aussi un acteur de son orientation, par le biais du service public audiovisuel et radiophonique. Enfin, les médias restent un outil essentiel de démocratisation (les citoyens peuvent désormais regarder un meeting de campagne présidentielle sans être militant, ni se déplacer) et de maintien du pluralisme en France.

---

(1) Michaël Foessel, « *Tout va plus vite et rien ne change : le paradoxe de l'accélération* », Esprit, 2010/6, p. 212.

(2) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(3) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

b) M. Jean-Claude Guillebaud <sup>(1)</sup> parle à propos des médias d'un « *empire (...) sans empereur* », au caractère « *liquide* » et diffus au sein de l'ensemble de la société. La question de la constitution d'un réel contre-pouvoir, régulé et solidifié <sup>(2)</sup> se pose, tout comme celle de l'adaptation du système institutionnel aux nouveaux impératifs de la communication et de l'information.

\*  
\* \*

En conclusion, le constat dressé ne « *doit pas aboutir à l'idée qu'il y aurait un âge d'or de la République à jamais disparu. Nous devons surtout, (...) prendre en compte les bouleversements de l'histoire depuis un demi-siècle. (...) La question (...) est de savoir comment, face aux nouvelles conditions de travail et de vie, nous pouvons "refaire du collectif" – et de savoir si des réformes institutionnelles peuvent y contribuer* », comme le rappelait M. Michel Winock <sup>(3)</sup>.

La quasi-totalité des membres du groupe de travail en sont convaincus. D'une part, parce que les « *institutions sont l'une des clefs pour faire revivre [les] principes* » républicains, comme le notait Mme Karine Berger. D'autre part, parce qu'il ne peut y avoir de définition d'un projet de société et de vie commune, sans des institutions permettant aux citoyens et aux citoyennes d'être les acteurs de sa construction.

Comme le résumait M. Michaël Foessel, lors de la réunion du 27 novembre 2014 : « *On s'égarerait en pensant que la question des institutions est seconde et qu'on ne peut tenter de repolitiser le débat politique – ou les citoyens – autrement qu'en parlant d'économie et de social. C'est en effet par les institutions – qui ne doivent pas être entendues comme un simple partage du pouvoir mais doivent faire l'objet d'une réflexion sur ce qu'est le pouvoir dans un monde où il semble être de plus en plus évanescant, voire invisible – que l'on peut espérer que les citoyens, à condition de les associer le plus largement possible (...), se retrouveront dans un jeu auquel, il faut bien le dire, ils sont une majorité à ne plus croire. Et l'un des moyens fondamentaux pour que les citoyens s'intéressent à nouveau à un jeu auquel ils ne croient plus, c'est de leur donner la possibilité d'en récrire au moins partiellement les règles* ».

---

(1) Jean-Claude Guillebaud, « *La question médiatique* », Le Débat, n° 138, 2006/1, p. 95.

(2) *Le système médiatique doit, au même titre que le système institutionnel, regagner la confiance des citoyens : en 2014, la presse n'est jugée « crédible » que par 55 % des Français ; la radio par 58 % et la télévision par 50 % (sondage TNS Sofres, Baromètre de confiance dans les médias 2014).*

(3) Réunion du vendredi 19 décembre 2014.

Le groupe de travail a choisi *in fine* d'écarter la question du passage éventuel d'une V<sup>e</sup> à une VI<sup>e</sup> République. Changer le numéro de la Constitution pourrait, certes, permettre d'adresser un message fort à des citoyens impatients de voir le fonctionnement des institutions révisé en profondeur. Cependant, l'Histoire incite à davantage de prudence. L'avènement des différentes républiques, en France, a toujours résulté jusqu'à présent de crises – internes ou externes – particulièrement graves et douloureuses. En outre, plusieurs intervenants ont souligné que sitôt une VI<sup>e</sup> République adoptée, des voix s'élèveraient pour appeler de leur vœux l'avènement d'une VII<sup>e</sup>. Enfin et surtout, il est possible de faire sensiblement évoluer les institutions en modifiant la Constitution de 1958, sans pour autant modifier le nom de cette dernière – qui n'est d'ailleurs qu'un nom d'usage qui n'apparaît à aucun moment dans le texte constitutionnel <sup>(1)</sup>. « *Certains juristes américains parlent de Constitution vivante. Je pense vraiment qu'un système né en 1787 – en 1958 pour nous – peut évoluer sans qu'on le révisé formellement* », affirmait ainsi M. Denis Baranger lors de la réunion du 27 novembre 2014.

Plus généralement, le groupe de travail s'est intéressé à cinq thèmes.

La question de **la représentation**, au carrefour des crises politique, économique, sociale et institutionnelle est le premier thème qu'ont choisi d'aborder les membres du groupe

Elle invite, en creux, à s'interroger sur la notion de **participation des citoyens**, deuxième thème de ce rapport.

La nécessité de revaloriser la démocratie représentative a ensuite conduit le groupe de travail à aborder l'architecture générale des institutions de la V<sup>e</sup> République, se penchant successivement sur le **fonctionnement de l'exécutif**, et plus précisément sur le problème de l'« hyper-présidentialisation » (thème n° 3) et sur **l'avènement d'un Parlement du non-cumul**, plus démocratique et plus efficace (thème n° 4).

Enfin, le groupe de travail s'est interrogé sur la **revalorisation de la justice** (thème n° 5).

---

(1) Rappelons que la Constitution du 4 octobre 1958 a d'ores et déjà fait l'objet de 24 révisions constitutionnelles et que l'actuelle Constitution diffère sensiblement du texte d'origine.

## THÈME N° 1 : RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

Le « gouvernement représentatif », rappelle M. Bernard Manin <sup>(1)</sup>, a été conçu pour contenir et encadrer la démocratie, et non pour l'accomplir. Il s'agit, néanmoins, d'un système « plastique », qui n'a cessé d'évoluer depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle pour répondre aux attentes des citoyens.

Mais ceux-ci se reconnaissent de moins en moins dans leurs représentants. Selon Pierre Rosanvallon <sup>(2)</sup>, la démocratie souffre ainsi des dysfonctionnements des mécanismes de représentation, maladie qu'il nomme « mal-représentation ».

*« Ceux qui ont parlé [de la représentation] ont été unanimes à dénoncer les inégalités observables sur ce plan, dans toutes les assemblées, qu'il s'agisse de la surreprésentation des diplômés du supérieur, des fonctionnaires et des catégories dirigeantes au détriment des populaires, des inégalités entre jeunes et personnes âgées ou entre hommes et femmes. Sans aller jusqu'à préconiser des assemblées-miroirs reflétant scrupuleusement la société, on ne peut que constater que les écarts sont plus profonds que jamais. Comment y remédier ? »*, s'interrogeait M. Michel Winock lors de la réunion du groupe de travail du 27 mars 2015.

Afin de renforcer le caractère démocratique de la représentation et de restaurer la confiance dans le lien représentatif, le groupe de travail a retenu deux axes de propositions :

– renouveler les élus et diversifier leur profil en mettant en œuvre des mécanismes incitatifs ou contraignants, plutôt que de nouveaux quotas, tels **le non-cumul des mandats dans le temps (proposition n° 1)**, la mise en place d'un vrai **statut de d'élus (proposition n° 2)** et l'orientation de certains financements publics des partis politiques vers **l'éducation populaire (proposition n° 3)** ;

– modifier le mode de scrutin aux élections législatives, en introduisant un **scrutin proportionnel (proposition n° 4)**, pour favoriser la représentation des opinions et des différentes composantes de la société.

---

(1) Bernard Manin, Principes du Gouvernement représentatif, Calmann-Lévy, 1995.

(2) Pierre Rosanvallon, Le Parlement des invisibles, Éditions du Seuil, Raconter la vie, 2014.

## I. LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE FACE AUX ATTENTES DES CITOYENS

### A. UN SYSTÈME AMBIGU ET PLASTIQUE

#### 1. Démocratie et représentation ont pu être présentées comme antagonistes

La démocratie athénienne, souvent idéalisée, était fondée sur le tirage au sort et la participation directe des citoyens. « *Le suffrage par le sort* », écrivait Montesquieu dans *L'Esprit des lois*, « *est de nature démocratique ; le suffrage par le choix est celui de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir la patrie* ».

Au Moyen Âge, se sont développés, au sein de l'Église, les premiers éléments d'un système représentatif. « *Les grands inventeurs des systèmes électoraux, dans l'Occident européen, sont en effet les ordres religieux qui ont peaufiné, à partir du XII<sup>e</sup> siècle, tous les systèmes électoraux possibles, avec l'idée que la succession des tours provoquait un affinement du jugement électoral. Dans certains ordres religieux, on procédait même à un dernier tour à l'occasion duquel tout le monde votait de la même façon que la majorité obtenue au tour précédent, afin de montrer que, par la progression des esprits, on atteint l'unanimité, sortant de ce fait de la division* » rappelait ainsi M. Jean-Claude Casanova <sup>(1)</sup>. Mais ce n'est qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, dans le contexte de l'effervescence intellectuelle qui précéda les révolutions américaine (1787) et française (1789), que s'est véritablement produite la rencontre historique entre les concepts de démocratie et de représentation. La politologue Nadia Urbinati, dans un entretien publié en 2008, résumait l'enjeu de la représentation du Moyen Âge à nos jours : « *La question était de résoudre le problème du lien entre centre et périphérie* » <sup>(2)</sup>.

Les justifications classiques du système représentatif continuent d'alimenter une certaine suspicion. Le premier argument, admis par Rousseau lui-même, est d'ordre pratique : les grands États, qui comptent une population nombreuse, ne peuvent la rassembler en une même assemblée et sont donc contraints de renoncer aux principes de la démocratie directe. Le second argument faisait de la représentation une nécessité pour assurer la direction des affaires par les plus compétents. Dans *L'Esprit des lois*, Montesquieu écrivait ainsi : « *Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la*

---

(1) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(2) « *La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ?* », entretien avec Bernard Manin et Nadia Urbinati, *La Vie des idées*, 2008.

démocratie ». Cette affirmation, élitiste, continue d'inspirer les critiques formulées contre le système représentatif.

L'interdiction du mandat impératif, qui figure à l'article 27 de la Constitution de 1958 et répond à la préoccupation de faire de l'élu un représentant de la Nation et non d'intérêts catégoriels, accentue le caractère ambigu de la démocratie représentative : une fois élu, le représentant serait libre d'agir à sa guise. Condorcet exprime cette idée : « *Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes : l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui.* » Raymond Carré de Malberg en tire une conclusion cruelle : « *Il faudrait être bien crédule pour se laisser persuader que les volontés énoncées par une oligarchie sont l'expression de la volonté générale de la communauté, alors surtout que les soi-disant représentés sont exclus de la possibilité d'opposer une volonté contraire à celle qui passe pour représenter la leur* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, pour Jean-Jacques Rousseau, qui ne conçoit de démocratie que directe, le concept de « démocratie représentative » relève de l'oxymore : « *La souveraineté ne peut être représentée pour la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point. (...) Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement* »<sup>(2)</sup>. La représentation serait, par essence, une trahison de la démocratie.

## 2. Le système représentatif est en constante évolution

Il serait faux, néanmoins, de considérer le système représentatif comme monolithique. M. Bernard Manin souligne, dans son ouvrage *Principes du gouvernement représentatif*<sup>(3)</sup>, la complexité de ce concept qui agglomère dans un même mouvement des éléments démocratiques et non-démocratiques. Le système représentatif est ainsi façonné par les époques qu'il traverse.

Loin d'être un pis-aller, la démocratie représentative, rendant possible la stabilité politique, surpassait, pour Thomas Paine, la démocratie directe. Il ajoutait qu'en créant un espace dans lequel les citoyens ne parlaient pas en leur nom propre mais au nom de ceux qu'ils représentaient, elle permettait le dépassement de l'intérêt particulier et la pensée de l'intérêt général. Ces arguments conservent toute leur actualité. Mme Nadia Urbinati<sup>(4)</sup> ajoute que la démocratie représentative donne une « voix » à ceux qui, dans le cadre de la lutte de « tous contre tous » que constitue la démocratie directe, seraient privés de parole. Le principe représentatif,

---

(1) Raymond Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale*, 1931.

(2) Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social ou Principes du droit politique*, 1762.

(3) Bernard Manin, *op. cit.*

(4) Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, 2006.

constitutif de notre système démocratique, n'est cependant pas monolithique et il ne saurait être question pour les institutions de se protéger derrière un concept figé, celui de la volonté générale absolvant la démocratie représentative de tout impératif d'identification aux représentés. M. Denis Baranger mettait en garde le groupe de travail lors de sa réunion du 22 mai 2015 : « *La démocratie a changé car la société n'est plus homogène, et le système représentatif doit intégrer cette évolution (...) Il serait tentant de se contenter de reprendre l'idée du XVIII<sup>e</sup> de la représentation de l'ensemble de la Nation, mais une telle attitude alimenterait des crises sociétales et des radicalisations. Le salut du régime représentatif passe par une prise en compte renouvelée des exigences démocratiques, car si la représentation constitue un phénomène stable, la démocratie repose sur un mouvement et sur un processus d'identification des gouvernants et des gouvernés* ».

## **B. UN DÉFAUT DE REPRÉSENTATIVITÉ**

Dans le cadre de la démocratie représentative, l'élu se voit confier une double mission : incarner celui qui l'a désigné et agir en son nom. Les critiques auxquelles la démocratie représentative est aujourd'hui en butte témoignent d'une certaine confusion entre ces deux principes. Parce que les citoyens peinent à se reconnaître dans l'action des élus qu'ils ont désignés, ils exigent une plus grande similitude entre leurs représentants et eux-mêmes.

### **1. Le contexte politique et économique rend plus difficile le fonctionnement de la démocratie représentative**

La perte de vitalité démocratique que connaît notre pays – qui se traduit par une forte abstention et par une moindre adhésion des citoyens aux partis politiques – n'est pas étrangère au rejet des élites. Faute de ligne idéologique fermement définie, ou de débat politique largement ouvert au peuple, les citoyens se reconnaissent moins dans l'action mise en œuvre par leurs représentants.

M. Bernard Manin évoque ainsi le passage d'une « *démocratie des partis* », à une « *démocratie du public* », marquée par la personnalisation du choix électoral, l'affaiblissement du débat idéologique et la défiance croissante des citoyens envers leurs représentants.

Le sentiment de dissimilarité entre représentants et représentés est accentué par l'accroissement des inégalités économiques et sociales. Le ressentiment vis-à-vis du système représentatif tend en effet à s'accroître à mesure que les citoyens ressentent de manière violente une crise qui semble épargner leurs représentants. Mme Cécile Duflot estimait ainsi, lors de la réunion du 22 mai 2015, que « *l'accentuation de la non-représentativité se conjugue à l'aggravation des inégalités économiques et sociales pour nourrir la crise démocratique très profonde que nous connaissons* ».

La double conjonction de l'affaiblissement des enjeux partisans et de la déconnexion des réalités entre représentants et représentés nourrit la défiance qui distend le lien entre les citoyens et leurs représentants et alimente l'idée fautive selon laquelle les élus devraient représenter de façon parfaite la diversité de la société. Comme le soulignait le Président Claude Bartolone, « *la demande d'une Assemblée nationale qui serait le miroir de la société s'exprime de plus en plus souvent, sans que soient bien mesurées toutes les difficultés que cela peut présenter* »<sup>(1)</sup>. M. Bernard Manin affirmait, lors de la réunion du 29 mai 2015, que « *la similarité sociale ne peut, ni d'un point de vue normatif ni d'un point de vue pratique, constituer le principe de base de la représentation* ». D'une part, « *parce qu'il existe une sorte d'arbitraire des catégories à représenter* » et, d'autre part, parce que « *chaque électeur appartient à plusieurs catégories à la fois et se définit par un ensemble d'attributs – sexe, profession, origines –, et (que) faire reposer la représentation sur la similarité des caractères sociaux conduirait à réifier ces appartenances, à les politiser et à en faire des enjeux de compétition* ».

C'est de ce malentendu, sans doute, que naît le fantasme de la « représentation-miroir ». Fantasme car, s'il faut accroître la représentativité du système français, on ne peut espérer réconcilier représentants et représentés et restaurer la confiance qu'en revivifiant la démocratie française dans son ensemble : dans ce domaine, le rôle des partis et des acteurs de la démocratie sociale apparaît d'une importance cruciale.

M. Bernard Manin a résumé l'approche que le groupe de travail a choisi de retenir : « *Il est possible que les électeurs veuillent de la similarité, mais cela ne signifie pas qu'il faille céder à cette demande, car, à s'engager dans cette voie, on risque d'adopter des solutions de court terme représentant des coûts considérables à moyen-long terme* ». En d'autres termes, si le groupe de travail estime qu'il est nécessaire de renforcer la représentativité des élus, il ne croit pas à un parlement-miroir de la société.

## **2. Malgré des efforts, notamment dans le domaine de la parité, la représentativité des élus demeure insatisfaisante**

Il ne saurait exister de représentation parfaite et idéale, mais le manque actuel de représentativité des élites politiques pose un problème démocratique. On retiendra l'avertissement formulé par Mme Dominique Schnapper : « *Lorsque de nombreuses catégories ont le sentiment d'être exclues de la représentation, un dysfonctionnement se produit au regard des exigences démocratiques* »<sup>(2)</sup>. Mme Marie-Anne Cohendet précisait à juste titre que « *l'on ne pourra obtenir un*

---

(1) Réunion du 22 mai 2015.

(2) Réunion du 30 janvier 2015.

*Parlement miroir mais entre le miroir et le gouffre, peut-être pourrions-nous trouver un intermédiaire raisonnable* »<sup>(1)</sup>.

Ce besoin de proximité et de reconnaissance se traduit par un rejet des représentants mais aussi par le développement de nouvelles formes d'engagement ou de participation politique auxquelles ce rapport consacre sa deuxième partie. L'individualisme et le repli sur la sphère privée ne peuvent donc expliquer le moindre engagement des citoyens dans la vie politique. Il résulte bien de dysfonctionnements du système représentatif.

Sur le long terme, l'écart entre le profil socio-professionnel des représentants et celui des représentés semble pourtant se réduire. L'élargissement du droit de vote a permis de transformer les assemblées notabliaires en assemblées plus démocratiques. Le suffrage universel masculin fut appliqué pour la première fois à l'occasion de l'élection des députés à la Convention en 1792. Il fut d'abord inscrit dans la Constitution de l'an I puis dans la Constitution du 22 frimaire an VIII, avant d'être aboli en 1815 au profit de l'établissement d'un suffrage censitaire – il fallait alors avoir trente ans minimum et payer au moins trois cents francs d'impôts directs pour être électeur et quarante ans minimum et au moins mille francs d'impôts directs pour être éligible. La révolution de 1848, qui conduisit à l'avènement de la II<sup>e</sup> République, permit l'instauration du suffrage universel masculin. Les femmes ne firent leur entrée à l'Assemblée qu'en octobre 1945, peu après avoir obtenu le droit de vote. En 1974, le droit de vote fut abaissé à 18 ans. La possibilité d'être élu de plus en plus jeune dans les assemblées représentatives fut ouverte par le passage, en 2003, de l'âge minimum pour être élu sénateur de 35 à 30 ans, puis en 2011 de 30 à 24 ans. La loi organique du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs a également abaissé l'âge d'éligibilité des députés de vingt-trois à dix-huit ans. « *La question de la représentation est d'abord liée au droit de vote* », rappelait M. Michel Winock<sup>(2)</sup>.

Néanmoins, la représentativité sociale des élus est aujourd'hui en régression, tandis que le renouvellement générationnel et les efforts pour imposer la parité et assurer la représentation des minorités issues de la diversité doivent être consolidés.

Quatre points doivent faire l'objet d'une attention particulière : *a)* les progrès de la parité ; *b)* la représentativité sociale des assemblées élues ; *c)* le renouvellement générationnel des élus ; *d)* la représentation des minorités issues de la diversité.

---

(1) Réunion du 29 mai 2015.

(2) Réunion du 22 mai 2015.

a) Le nombre de femmes élues députées en 2012 est le plus élevé de la V<sup>e</sup> République. Elles étaient huit en novembre 1958 <sup>(1)</sup>, 36 en juin 1981, 107 en juin 2007 et 155, soit presque 27 %, en juin 2012.

Il n'en demeure pas moins que la France reste sur ce point derrière de nombreux pays, comme le Népal et l'Équateur, et au sein de l'Union européenne, très loin derrière certains États membres, comme la Suède, qui compte près de 44,7 % de femmes députées.

Par conséquent, si la parité est en progression constante, l'efficacité des contraintes légales doit être toutefois nuancée. Même le groupe majoritaire Socialiste, républicain et citoyen, issu d'une formation politique qui fait partie des rares à avoir respecté l'obligation légale de présenter 50 % de femmes aux élections législatives, ne comptait qu'un tiers de femmes en son sein au lendemain du scrutin. Un mécanisme plus contraignant a été mis en place à l'occasion des élections départementales de mars 2015 avec la mise en place de binômes paritaires de candidats : ce système a permis une parité totale au sein des assemblées départementales mais a eu moins d'effet sur l'accession des femmes à la tête des exécutifs départementaux puisque, sur 101 départements, seuls 10 sont aujourd'hui présidés par des femmes.

La retenue de la première fraction de l'aide financière publique versée par l'État aux partis politiques est le principal instrument pour réaliser la parité aux élections législatives. Cette retenue a récemment été augmentée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, passant de 75 % à 150 % de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe lorsque celui-ci dépasse 2 %. Il s'agissait de corriger l'écart encore trop important en faveur des candidats masculins constaté lors élections législatives de 2012. Il faudra attendre les élections législatives de 2017 pour voir si cette mesure produit les effets escomptés.

b) Dans une étude portant sur la diversité des députés élus en 2012 <sup>(2)</sup>, le politologue Luc Rouban notait le manque de représentativité sociale de l'Assemblée nationale. Un seul député est ouvrier. Rappelons que lors de la première législature de la IV<sup>e</sup> République (1946-1951), ils étaient près de 65, notamment en raison de l'élection de 150 députés communistes. En France, 19,3 % de la population de quinze ans et plus non scolarisée n'ont aucun diplôme et seuls 8 % ont un diplôme sanctionnant des études supérieures à bac + 2. À l'Assemblée nationale, ces proportions sont respectivement de 2,6 % et 76 %. Le secteur public est nettement surreprésenté : 55 % des députés en sont issus. Ce sont, pour la majorité, des fonctionnaires de catégories intermédiaires. Dans leur rapport d'information sur le statut de l'élu publié en juin 2013, MM. Philippe Doucet et

---

(1) *Contre 33 en octobre 1945.*

(2) *Luc Rouban, « Les électors politiques. Les députés de 2012 : Quelle diversité ? », Élections 2012, n° 8, Cevipof, juillet 2012.*

Philippe Gosselin <sup>(1)</sup> indiquent que les ouvriers représentent respectivement 4,8 % des conseillers municipaux <sup>(2)</sup>, 2 % des maires <sup>(3)</sup>, 0,4 % des conseillers généraux <sup>(4)</sup> et 1,1 % des conseillers régionaux <sup>(5)</sup> alors qu'ils constituent 13,5 % de l'ensemble de la population.

c) Les élus de la XIV<sup>e</sup> législature sont âgés en moyenne de 54,6 ans, contre 55,1 pour ceux de la XIII<sup>e</sup> législature. La moyenne d'âge des nouveaux entrants est de 49,8 ans contre 58,2 pour les députés réélus. Si ces chiffres témoignent d'un certain rajeunissement des représentants de la Nation, la situation est loin d'être satisfaisante : en 1958 comme en 1981, qui étaient il est vrai des années de fort renouvellement, la moyenne d'âge des députés était de 49 ans.

Sans participer à un « jeunisme » quelque peu convenu, il semble néanmoins nécessaire de favoriser un renouvellement générationnel des élus dans la mesure où certaines décisions politiques, notamment dans le domaine de l'environnement et des finances publiques, engagent les générations à venir, dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux des décideurs actuels. De plus, la situation économique difficile place les jeunes dans une position inédite vis-à-vis de l'emploi – mais aussi de la consommation – qui conduit à l'émergence de pratiques et de valeurs nouvelles devant être prises en compte dans le débat public. Ce renouvellement générationnel est entravé par une moindre disponibilité des étudiants et des jeunes actifs, par une difficile mobilité territoriale du fait d'une ségrégation spatiale de plus en plus nette, par un rapport distancié vis-à-vis de la politique traditionnelle qui se traduit par une forte abstention et par la nécessité, pour parvenir à obtenir un mandat national, de mener en amont une carrière de long terme au niveau local, ce qui constitue un des facteurs de la professionnalisation de la vie politique.

d) Le dernier point à aborder – et sans doute le plus délicat – concerne la question de la représentation des minorités issues de la diversité. L'élection de quelques députés issus de la diversité, très largement commentée en 2012, reste largement insuffisante.

### **3. L'affaiblissement de la démocratie sociale renforce ce sentiment de « mal-représentation »**

Le déclin des organisations chargées traditionnellement d'un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions corrobore le sentiment de désaffection. Les partis et les acteurs de la démocratie sociale, chargés

---

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2013 et présenté par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin.

(2) Aux élections de 2008.

(3) Aux élections de 2008.

(4) Aux élections de 2011.

(5) Aux élections de 2010.

traditionnellement d'institutionnaliser les conflits qui parcourent les sociétés démocratiques, semblent susciter le même désintérêt que les institutions représentatives.

*« Une part de l'affaiblissement de notre démocratie politique provient de la diminution de l'influence de la démocratie sociale ; on a trop tendance à opposer l'une à l'autre alors qu'il n'y a qu'une démocratie, alimentée par les champs politique et social »*, affirmait M. Bernard Thibault lors de la réunion du 27 mars 2015.

Les syndicats furent légalisés par la loi du 21 mars 1884 et leur action consacrée dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : *« Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix »*. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 rappelle que la France est une République *« démocratique et sociale »*.

La démocratie sociale française présente néanmoins certaines spécificités. Ainsi, l'extension des conventions collectives y est quasi-automatique, avec un taux de couverture qui avoisine 93 % des salariés en 2008. Le taux d'adhésion syndicale, à l'inverse, est le deuxième plus faible de l'Union européenne, 8 % seulement des salariés étant syndiqués en 2010. M. Jean-Emmanuel Ray, lors de son audition le 27 mars 2015, soulignait le peu d'appétence des plus jeunes pour l'engagement syndical : *« (...) le problème démographique se posera avec une acuité croissante, les militants les plus aguerris étant de plus en plus nombreux à partir à la retraite. Les jeunes salariés ne frappent plus à la porte des syndicats pour des raisons idéologiques, mais, en général, pour solliciter un service, par exemple à l'occasion d'un licenciement. »*

Le problème de la représentativité des syndicats se pose dans les mêmes termes que celui de la représentativité des responsables politiques. Comme le soulignent Mmes Marine Cheuvreux et Corinne Darmaillacq<sup>(1)</sup> : *« L'intérim et les contrats à durée déterminée, touchant dans près de quatre cas sur cinq des ouvriers ou des employés, ne sont en effet pas propices à l'adhésion syndicale : seule une très faible proportion des salariés intérimaires sont syndiqués ; les salariés en CDD [contrat à durée déterminée] le sont un peu plus souvent, mais à un niveau inférieur à celui des salariés en CDI [contrat à durée indéterminée] et surtout à celui des titulaires de la fonction publique »*. Les syndicats sont implantés de façon comparable dans le secteur public et les grandes entreprises privées, mais beaucoup moins présents dans les petites et moyennes entreprises du secteur privé.

Contrairement à la plupart des pays européens où la démocratie sociale est considérée comme fonctionnant de manière exemplaire, l'adhésion à un syndicat n'apporte aux salariés aucun droit, ni aucune prestation particulière. Lors de la

---

(1) Marine Cheuvreux, Corinne Darmaillacq, « La Syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives », Trésor-éco, n° 129, mai 2014.

réunion du 5 février 2015, M. Bernard Thibault rappelait cependant son attachement au système syndical français : « *Sans plaider pour un modèle plus qu'un autre, je ne suis toutefois pas un fervent partisan du mécanisme qui, dans les pays nordiques, contraint les salariés au chômage à se syndiquer pour être indemnisés. On peut se satisfaire que le taux de syndicalisation dans ces pays soit très élevé, autour de 70 %. Mais le taux de syndicalisation augmenterait mécaniquement en France si les mêmes règles s'appliquaient. Pour autant, la démocratie sociale s'en porterait-elle mieux ? Je n'en suis pas convaincu.* ».

Le groupe de travail estime ainsi nécessaire de revitaliser la démocratie sociale qui joue un rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions et dont les dysfonctionnements renforcent la crise de confiance qui menace aujourd'hui la légitimité et l'efficacité de l'ensemble du système politique.

## **II. PROPOSITIONS : RENFORCER LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA REPRÉSENTATION**

Le groupe de travail s'est longuement interrogé sur la question des quotas d'élus et sur l'opportunité de les étendre au-delà de la seule question de la parité.

Cette éventualité a été écartée pour trois raisons. D'abord le choix des catégories à représenter est apparu délicat et potentiellement arbitraire. Les appartenances multiples de chaque citoyen à plusieurs catégories rendraient plus complexe encore la mise en œuvre de cette mesure. Faudrait-il se définir par son sexe, sa profession ou son origine ? Comment faire entrer la complexité de toute identité humaine dans un système de « cases » sans en donner une image réductrice et figée ? Cela ne conduirait-il pas nécessairement à réifier une catégorie particulière ou à valoriser certains réflexes communautaires ? Enfin, comme l'affirmait M. Bernard Manin lors de la réunion du 29 mai 2015, « *le fait qu'il existe une distorsion dans la représentation ne prouve pas que les catégories sous-représentées voient leurs intérêts négligés* ». Ce constat renvoie de nouveau à la question de la représentation miroir.

Lors de son audition, M. Bernard Manin a suggéré trois critères qui, combinés, lui semblaient permettre d'identifier les situations dans lesquelles une politique de quota pouvait s'avérer salutaire : « *Il s'agit des cas où l'on a affaire à des distorsions résistantes, durables, se manifestant dans d'autres domaines [que le champ du pouvoir] et résultant de discriminations avérées* »<sup>(1)</sup>. La parité femmes-hommes répond à ces critères. L'inégalité est avérée et se trouve facilement mesurable puisque les femmes représentent environ la moitié de la population. Ainsi, une politique de quota sur la parité se justifie aussi bien dans le monde politique que professionnel. Lors de la réunion du 22 mai 2015, Mme Marie-Louise

---

(1) Réunion du 29 mai 2015.

Antoni observait que « *les quotas avaient permis l'arrivée des femmes dans les conseils d'administration, [ils] déclenchent un cercle vertueux permettant à l'entreprise de se rendre compte que la complémentarité entre le regard des hommes et celui des femmes améliore les offres faites aux clients. Ces dispositions transforment donc radicalement l'entreprise !* ». Comme le soulignait M. Alain-Gérard Slama lors de la même réunion, les quotas ne peuvent tout régler : « *Le problème est vaste : il touche aux mentalités et, au-delà de la responsabilité du législateur, engage celle des médias, de l'université et de toutes les associations et organisations qui composent notre société* ».

Hors le cas de la parité, comment mettre en place une politique de quota sans contrevenir aux principes républicains qui fondent notre société et notre conception de la citoyenneté <sup>(1)</sup> ? Ainsi, la possibilité de produire des statistiques ethniques ou religieuses a été immédiatement écartée par le groupe de travail. M. Ferdinand Mélin-Soucramanien soulignait ainsi : « *L'universalisme républicain repose peut-être sur un mythe, mais ce mythe est nécessaire. Je veux demeurer aveugle, et je veux surtout que la République continue de demeurer aveugle aux couleurs de peau et aux certificats de baptême* » <sup>(2)</sup>.

Le groupe de travail a choisi d'orienter ses propositions dans deux directions :

– d'abord, il s'agit de renouveler les élus et diversifier leur profil en mettant en œuvre les mécanismes suivants : **le non-cumul des mandats dans le temps**, la mise en place d'un vrai **statut de l'élu** et l'orientation de certains financements publics des partis politiques vers **l'éducation populaire** ;

– la modification du mode de scrutin aux élections législatives, en instaurant un scrutin **proportionnel**, devrait favoriser la représentativité des opinions et des différentes composantes de la société tout en renforçant le système représentatif.

## **A. FAVORISER UNE PLUS GRANDE DIVERSITÉ DU PERSONNEL POLITIQUE**

### **Proposition n° 1 : Imposer le non-cumul des mandats dans le temps**

Les membres du groupe de travail ont estimé dans leur majorité que l'interdiction du cumul des mandats dans le temps – s'entendant comme la possibilité d'exercer plusieurs fois successivement le même mandat – pourrait favoriser l'accès de jeunes élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils.

---

(1) Dominique Schnapper, La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation, Gallimard, 2003.

(2) Réunion du 17 avril 2015.

Depuis 2008, cette mesure s'applique au Président de la République qui ne peut effectuer plus de deux mandats consécutifs. Pour les autres élections, le groupe de travail s'est majoritairement prononcé pour **une limitation à trois mandats successifs**, sans emporter la conviction du Président Claude Bartolone.

Plusieurs arguments ont été mobilisés contre cette réforme. Le risque d'affaiblissement de la position de l'élu tout d'abord, en particulier dans ses relations avec l'administration. Le Président Claude Bartolone affirmait ainsi, lors de la réunion du 13 février 2015 : *« Je sais, pour avoir affronté l'administration lorsque j'étais ministre, quel peut être son pouvoir face à des responsables politiques qui ne restent jamais très longtemps en fonction. Si nous n'affirmons pas la prééminence du politique, non seulement il sera difficile d'expliquer à nos concitoyens qu'il faut indemniser des élus sans pouvoir, mais la démocratie sera affaiblie. Ainsi une limitation du cumul des mandats dans le temps, qui accélérerait la rotation des élus, ne peut se concevoir sans un affermissement du rôle des partis politiques. Sinon, le pouvoir sera exercé par d'autres institutions : l'administration, les médias ou la justice »*. De même, Mme Cécile Duflot soulignait au cours de la même séance : *« En limitant le cumul des mandats dans le temps, on viderait de sa substance la fonction de responsable politique en la réduisant à un rôle de communication de décisions prises par des techniciens convaincus que, si la décision que le politique veut prendre est mauvaise, il leur suffit de faire traîner les choses jusqu'à ce qu'il s'en aille »*.

Par ailleurs, comme le soulignait M. Bernard Manin : *« la limitation du nombre de mandats dans le temps prive le système électif d'une de ses propriétés les plus attractives et les plus incitatives : la capacité, pour les élus, de se figurer ce qu'il leur arrivera lorsqu'ils se présenteront à nouveau devant les électeurs (...) Pour des responsabilités parlementaires nationales, il convient de ne pas supprimer la perspective, très importante dans le fonctionnement du système représentatif, de devoir rendre des comptes devant les électeurs et d'être sanctionné le cas échéant »*<sup>(1)</sup>.

Il a néanmoins été souligné qu'une limitation du nombre de mandats à trois successifs ne remettait pas en cause l'obligation pour les élus de rendre des comptes de leur mandat puisque ce seuil offre deux possibilités de réélection. De plus, l'élu amené à exercer de nouvelles responsabilités restera toujours redevable de celles exercées précédemment, surtout s'il envisage de se représenter ultérieurement. Ensuite, le non-cumul des mandats dans le temps n'affaiblirait pas nécessairement l'élu en limitant les compétences qu'il serait susceptible d'acquérir dans le temps puisqu'au contraire, il est possible d'imaginer que les mandats exercés seront plus variés et, ainsi, plus riches. Enfin, cette mesure ne concernerait qu'une minorité d'élus. Sous la XIV<sup>e</sup> législature, 40 % des élus commencent leur premier mandat, 20 % en comptent deux et 15 % trois. 25 % seulement des députés dépassent donc cette potentielle limitation.

---

(1) Réunion du 27 mai 2015.

\*

\* \*

**Proposition n° 2 : Mettre en place un véritable statut de l' élu**

S'agissant de la meilleure représentation des salariés du secteur privé et, plus spécifiquement, des employés et des ouvriers dans la sphère politique, un véritable statut de l' élu offrant des garanties solides à ceux dont le mandat arrive à terme, valorisant leur expérience et n'entravant pas la progression de leur carrière, apparaît aujourd' hui indispensable aux membres du groupe de travail.

*« Il faut donc, au niveau législatif, donner les outils dont ils ont besoin à ceux qui veulent s' engager dans la vie publique en plus de leur vie professionnelle et personnelle. Et, pour cela, il faut parler sereinement, une fois pour toutes, du statut de l' élu »* affirmait M. Luc Carvounas lors de la réunion du 22 mai 2015.

Cette proposition se veut audacieuse, dans un contexte de défiance des citoyens envers leurs élus. Les élus, en particulier locaux, ne sont pas des privilégiés. Ils rencontrent d' importantes difficultés de reconversion une fois leur mandat achevé, de manière prématurée ou non. Deux objectifs sont ici recherchés : ouvrir plus largement les mandats électifs aux salariés du secteur privé et éviter une trop grande professionnalisation de la classe politique en favorisant une meilleure reconversion des élus.

La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l' exercice, par les élus locaux, de leur mandat, issue des travaux de la mission d' information sur le statut de l' élu, a, de ce point de vue, constitué un progrès important en développant notamment le droit individuel à la formation ainsi que les dispositifs de validation des acquis de l' expérience pour les élus locaux. Il conviendra d' en mesurer les effets.

Le groupe de travail s' est prononcé pour la création d' un **statut de personnel protégé**. Il n' est pas acceptable que des salariés du secteur privé soient empêchés de mener une campagne ou d' exercer librement leur mandat lorsqu' ils souhaitent également conserver leur activité professionnelle. Comme le soulignait Mme Karine Berger, lors de la réunion du 13 février 2015 : *« Il est vrai qu' en tant que salarié, on manque de disponibilité pour exercer une activité politique, non seulement pour mener campagne mais aussi pour participer à la vie du parti, ne serait-ce que pour assister à des réunions. La première question qui se pose est donc celle du temps dont dispose un salarié pour avoir une activité militante, citoyenne ou associative. »*.

\*

\* \*

Les partis politiques souffrent d'un déficit de confiance auprès des Français. Les personnes interrogées dans le cadre du « Baromètre de la confiance » publié en janvier 2015 par le Cevipof plaçaient les partis politiques en dernière position, parmi quatorze institutions dont les hôpitaux, l'armée, les syndicats et les médias. Seulement 9 % d'entre-elles avaient « confiance » ou « plutôt confiance » en eux. Les partis politiques sont ainsi les premiers concernés par le discrédit général qui touche le système représentatif.

Si l'on en croit M. Pierre Rosanvallon, les partis ont vu « *leur fonction représentative s'éroder puis disparaître à partir des années 1990* » et cela pour deux raisons. D'une part, la société est devenue « *plus opaque, illisible à certains égards, et donc moins aisément représentable que l'était une société de classes aux contours et aux caractéristiques bien dessinés* ». D'autre part, en raison du « *glissement [des partis] du côté de la fonction gouvernante (...). Les partis sont (...) devenus des éléments auxiliaires de l'activité du pouvoir exécutif ; ce sont eux qui mènent le combat pour essayer d'assurer une légitimation continue du pouvoir, ou préparer au contraire sa défaite aux prochaines élections en faisant la preuve du caractère néfaste de sa politique. Ils représentent en fait plus la raison des gouvernements auprès des citoyens qu'ils ne représentent ces derniers auprès des premiers. (...) L'activité des partis s'est du même coup réduite à la gestion électorale, l'élection présidentielle en constituant le pivot central (...)* »<sup>(1)</sup>.

Le groupe de travail estime néanmoins que les partis, loin d'être condamnés, peuvent jouer un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie.

Ainsi, le rôle des partis pour améliorer la représentativité des élus est primordial. En tant qu'appareils partisans responsables des investitures, ils influent sur le profil des élus. Ils ne peuvent plus se cantonner à concourir « *à l'expression du suffrage* » comme l'indique l'article 4 de la Constitution : ils doivent aussi s'impliquer pleinement dans le processus, de formation, de renouvellement et de diversification du personnel politique.

Aussi, le groupe de travail a-t-il estimé que les partis politiques devraient développer leur appui à des dispositifs d'éducation populaire et des programmes de formation. Il s'agit notamment de favoriser l'engagement des jeunes, des minorités défavorisées et des citoyens qui sont aujourd'hui éloignés du débat public. Cette mesure permettrait de sensibiliser à la citoyenneté, de permettre à des hommes et des femmes d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences, d'inciter les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales, à voter ou encore à s'engager dans les structures de démocratie locale.

---

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

Une telle mesure pourrait-être également de nature à favoriser le débat d'idées au sein des partis qui semble s'être réduit avec le déclin des idéologies. Comme le relevait Mme Marie-George Buffet au cours de la séance du 13 février 2015 : « *Dans un parti comme le mien, la question de l'éducation populaire était centrale. Nous avons fondé des écoles de formation car, pour répondre à l'exigence de débat, il fallait former nos adhérents, qui étaient d'origine populaire. Prendre la parole dans nos structures était un acte militant important, exigeant de la personne qui intervenait connaissances et réflexions.* ».

## **B. INTRODUIRE UN MODE DE SCRUTIN PROPORTIONNEL**

Si la quasi-totalité des membres du groupe de travail se sont prononcés *a minima* pour l'introduction d'une dose de proportionnelle, la très large majorité d'entre eux – dont les deux coprésidents – proposent d'aller plus loin.

<b>Proposition n° 3 : Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale</b>
---

### **1. Les effets attendus du scrutin proportionnel**

Les auditions menées par le groupe de travail ont relativisé les craintes, présentées comme largement infondées, de l'instabilité institutionnelle qu'entraînerait ce mode de scrutin. Selon Mme Marie-Anne Cohendet, il « *n'y a pas de corrélation mathématique entre instabilité gouvernementale et scrutin proportionnel* »<sup>(1)</sup>.

Il convient de rappeler que l'instabilité de la France sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques n'était pas la conséquence du mode de scrutin – la III<sup>e</sup> République ayant d'ailleurs presque constamment pratiqué le scrutin majoritaire – mais bien du système des partis qui s'était pernicieusement installé. M. Jean-Claude Casanova<sup>(2)</sup> soulignait que la stabilité gouvernementale de la V<sup>e</sup> République était moins liée au scrutin uninominal majoritaire à deux tours qu'aux mécanismes de rationalisation du parlementarisme mis alors en œuvre. La sociologie du personnel politique a considérablement changé et les mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire – qui prendraient d'ailleurs beaucoup mieux leur sens dans un système de représentation proportionnelle – devraient permettre d'éviter l'instabilité.

Il a d'ailleurs été observé que de nombreux pays ont adopté ce mode de scrutin, parfois intégral, sans en souffrir.

---

(1) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

(2) Réunion du vendredi 10 avril 2015.

La deuxième critique développée contre le scrutin proportionnel tient au fait qu'il favoriserait l'élection de députés appartenant à des formations politiques extrémistes, actuellement non ou très peu représentées à l'Assemblée nationale.

Notons, tout d'abord, que des aménagements du mode de scrutin pourraient réduire, voire supprimer ce risque : le maintien d'un second tour favorisant des alliances entre formations non extrémistes et l'introduction d'une prime majoritaire permettraient d'éviter que ces formations n'obtiennent un nombre de sièges qui leur conférerait un pouvoir de blocage. En tout état de cause, il n'est pas certain que le maintien du scrutin majoritaire empêchera, à terme, l'élection de nombreux candidats appartenant à ces formations dans des circonscriptions où ceux-ci s'implantent progressivement pour atteindre des scores compris entre 30 et près de 50 % des voix.

Enfin et surtout, l'endiguement et l'exclusion d'un parti du seul fait d'un mode de scrutin ne font que nourrir la défiance des citoyens vis-à-vis du système institutionnel et même de manière paradoxale renforcer ce parti.

La question du scrutin proportionnel a été liée, dans les réflexions du groupe de travail, à celle de la représentation. Il apparaît en effet que l'introduction de ce mode de scrutin permettrait de favoriser la représentation des différentes opinions et composantes de la société. M. Frédéric Sawicki rappelait, lors de la réunion du 13 février 2015, que le scrutin proportionnel est une revendication historique pour certains partis car il offre une meilleure représentation de la diversité de la société que le scrutin majoritaire.

Dans ce cadre, le scrutin de liste présente de nombreux avantages, parmi lesquels le fait qu'il permet de réaliser une parité réelle, c'est-à-dire une parité d'hommes et de femmes effectivement élus. Les scrutins de liste régionaux, européens et municipaux (dans les communes de plus de 1 000 habitants) en sont l'exemple. Ainsi, pour Mme Marie-Anne Cohendet, « *on observe au niveau mondial une corrélation quasi parfaite entre la proportion de femmes élues au Parlement et le mode de scrutin* »<sup>(1)</sup>.

La législation actuelle, s'agissant du scrutin uninominal majoritaire, prévoit seulement, pour les élections législatives, des sanctions financières pour les partis qui ne présentent pas le même nombre de candidats de chaque sexe. Et même pour ceux qui respectent cette obligation, cela ne garantit pas la parité dans le nombre de leurs élus. À mode de scrutin constant, il ne semble pas possible de passer d'une parité dans les désignations à une parité de députés effectivement élus. La mise en place d'un scrutin binominal paritaire à l'occasion des élections départementales de mars 2015 a certes produit des effets salués par le groupe de travail, mais ce dernier

---

(1) Réunion du 22 mai 2015.

n'a pas jugé qu'il serait souhaitable d'étendre ce mode de scrutin aux élections législatives.

**Pour toutes ces raisons, c'est donc vers un scrutin de liste proportionnel que le groupe de travail propose de s'orienter.**

## **2. Pour l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale**

La majorité du groupe de travail s'est accordée en faveur de **l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle**. En effet, il apparaît que si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'influer sur la représentativité des élus ne pourrait être atteinte.

Plusieurs modalités ont été envisagées par le groupe de travail : un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, sur le modèle de celui actuellement en vigueur pour les élections régionales et municipales dans les communes de plus de 1 000 habitant ; un système proportionnel, d'inspiration allemande, avec prime personnalisée et un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire.

Les membres du groupe de travail n'ont pas arrêté de position majoritaire sur l'une ou l'autre de ces modalités. Ils ont toutefois estimé que, quelles que soient les formes retenues, le cadre régional serait le plus adapté pour la constitution des listes et que, par ailleurs, ces listes devraient obtenir 5 % des suffrages exprimés pour prétendre à la répartition des sièges.



## THÈME N° 2 : UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS

« *D'un point de vue métaphysique, s'il a manqué quelque chose à [la Constitution de la V<sup>e</sup> République], c'est de n'avoir pas intégré à sa vision, à ses prévisions, les faiblesses, les fatigues, les contradictions de la nature humaine* », écrivait en 1996 le doyen Jean Carbonnier dans son ouvrage *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*. Dès la première réunion du groupe de travail, le 27 novembre 2014, les réflexions du Président Claude Bartolone firent écho à cette préoccupation : « *Nous avons des institutions construites sur des certitudes et nous devons intégrer le doute. C'est cela aussi qui entraîne cette nécessité de clarifier leur avenir* ».

Le XX<sup>e</sup> siècle a été, pour les démocraties occidentales, celui de la fragilité, face à la menace exercée par les totalitarismes.

Sous d'autres formes, au XXI<sup>e</sup> siècle, cette fragilité perdure. Fragilité de l'environnement, menacé par une crise sans précédent. Fragilité face aux incertitudes qu'engendrent la mondialisation et les aléas de la construction européenne. Fragilité face à la menace terroriste. Fragilité du lien social, avec l'apparition de nouvelles fractures et l'ébranlement des principes de la République. Fragilité, enfin, des institutions, en particulier des institutions représentatives et du lien de confiance qui unit les citoyens à leurs représentants.

Lors de la réunion du 27 novembre 2014, le Président Claude Bartolone déclarait ainsi : « *Comment nos institutions peuvent-elles – car elles le doivent – contribuer à rétablir le lien de confiance entre les élus et leurs électeurs ? Comment faire en sorte que le peuple français ait à nouveau le sentiment d'être maître de son destin ? L'une des clefs réside sans doute dans notre capacité à remettre le citoyen au cœur des institutions, à lui rendre le pouvoir qui est le sien, lui qui s'estime trop souvent dépossédé et, par voie de conséquence, incapable de s'inscrire dans un projet commun* ».

Plus récemment, M. Pierre Rosanvallon écrivait : « *Les nouvelles pathologies du XXI<sup>e</sup> siècle ont changé de nature. Elles dérivent maintenant de la restriction de la démocratie gouvernante à sa simple procédure d'autorisation* », c'est-à-dire à l'élection <sup>(1)</sup>.

Remettre le citoyen au cœur des institutions, telle est la solution préconisée par le groupe de travail.

La fragilité des démocraties modernes impose, en effet, de repenser le rôle des citoyens, de renforcer leurs droits politiques, tout en affirmant leur responsabilité.

---

(1) Pierre Rosanvallon, op. cit.

Cette idée de responsabilité des citoyens et des citoyennes n'est pas nouvelle. Dans le domaine environnemental, dès les années 1970, la crise écologique a conduit à mettre en avant la responsabilité de chaque individu. *Le Principe de responsabilité* du philosophe Hans Jonas, publié en 1979, témoigne de ce changement de paradigme vis-à-vis de la nature.

Certes, dans le domaine politique, l'idée est plus récente. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, malgré la proposition de l'abbé Grégoire d'y adjoindre une déclaration des devoirs, ne concerne que les droits. Si la Constitution du 22 août 1795 est précédée d'une déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, c'est bien la notion de droits des citoyens qui domine l'histoire politique et institutionnelle de la France jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Pour autant, chaque citoyen est responsable du fonctionnement du système politique dans lequel s'inscrivent son existence et la vie de la cité et doit, en conséquence, accepter de se plier à certains devoirs. En retour, cette responsabilité du citoyen, comprise comme la capacité à user avec sagesse et prudence des instruments placés entre ses mains, doit conduire, selon le groupe de travail, à lui ouvrir de nouvelles formes de participation, telles que l'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire.

En résumé, il s'agit de placer au cœur des institutions un citoyen non seulement libre mais responsable et de promouvoir une citoyenneté plus active et plus exigeante.

Une chose demeure certaine : c'est en s'ouvrant aux citoyens que les institutions pourront surmonter leur fragilité. Il importe également de prolonger les espaces de démocratie qui se développent parfois en marge du système institutionnel.

Les auditions ont permis de mettre en avant un élément majeur pour y parvenir : le référendum. Le groupe de travail propose ainsi **de développer la pratique du référendum (proposition n° 4)** en élargissant son champ et surtout **en instaurant une initiative populaire** encadrée par un contrôle juridictionnel et assortie d'un quorum.

Le groupe de travail s'est également préoccupé de l'importante croissance du phénomène de l'abstention et a réfléchi aux moyens d'encourager le vote d'un point de vue purement institutionnel. Le groupe de travail propose pour cela de **réviser les procédures d'inscription sur les listes électorales (proposition n° 5)**.

## I. LA PARTICIPATION ÉLECTORALE EST EN CRISE, ALORS QUE D'AUTRES FORMES D'ENGAGEMENT SE DÉVELOPPENT

### A. LA PARTICIPATION POLITIQUE S'EST, DEPUIS LE XIX<sup>E</sup> SIÈCLE, CONFONDUE AVEC « L'ACTE DE VOTE »<sup>(1)</sup> QUI EST AUJOURD'HUI EN CRISE

#### 1. La participation politique a longtemps été limitée à la participation électorale

##### *a. La conception française du suffrage fait de celui-ci un droit personnel du citoyen, fondement de la démocratie représentative*

Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, deux conceptions de l'électorat se sont opposées. La première, théorisée par les constitutionnalistes sous le nom d'« *électorat-droit* », trouve son origine dans la pensée de Jean-Jacques Rousseau et fait du vote un droit individuel exercé, en toute liberté et en toute responsabilité, par un citoyen éclairé, dépositaire d'une fraction de la souveraineté nationale. Dans la seconde, celle de l'« *électorat-fonction* » que l'abbé Sieyès théorisa dans son opuscule *Qu'est-ce que le Tiers-État* en 1789, le vote appartient à la Nation et n'est qu'une fonction attribuée, ou non, à l'ensemble ou à une partie des citoyens. La conception du suffrage qui prévaut aujourd'hui et qui domine la culture politique française est, naturellement, la première.

L'élargissement progressif du suffrage universel en France, au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, fait du suffrage universel une conquête. Cette « épopée » renforce l'idée selon laquelle le vote est un droit, avant d'être un devoir. Instauré brièvement en août 1792, le suffrage universel masculin ne fut pleinement mis en œuvre que par le décret du 5 mars 1848 dont l'article 5 dispose : « *Le suffrage sera direct et universel.* » Les femmes n'obtinrent cependant le droit de vote qu'en 1944, après un long combat. Cette lutte pour l'accès aux droits civils et politiques fait du suffrage, conçu comme un droit individuel, le symbole de la citoyenneté. Un véritable cérémonial s'y attache d'ailleurs : on vote le dimanche, dans un lieu public transformé en bureau de vote pour l'occasion, grâce à des instruments – l'isoloir et l'urne sauf recours au vote électronique – qui revêtent eux aussi une dimension symbolique.

**Le vote, conçu comme un droit du citoyen, est donc au cœur d'un « rituel » républicain.**

Dans le cadre d'une enquête menée en février 2015 par le Cevipof<sup>(2)</sup>, à la question « *Selon vous, qu'est-ce qui permet aux citoyens d'exercer le plus d'influence sur les décisions prises en France* », 62 % des 1 524 personnes

---

(1) Yves Deloye, Olivier Ihl, *L'acte de vote*, Presse de Sciences-Po, 2008.

(2) Baromètre de la confiance Cevipof, 6<sup>e</sup> vague bis, février 2015. Publication en ligne : <http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague6/vague6bis/>

interrogées répondaient, en premier ou second choix : « voter aux élections ». **Voter demeure donc un élément essentiel de la participation citoyenne** et, ainsi que l'écrit M. Pascal Perrineau<sup>(1)</sup>, « en dépit d'un déclin avéré, la participation électorale reste, en France, relativement élevée et, en tout cas, aucune autre activité de participation politique n'atteint un tel niveau ».

L'enquête d'opinion réalisée par Harris interactive<sup>(2)</sup> pour la mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine a ainsi révélé que le premier mot qui vient à l'esprit des Français lorsqu'on leur parle d' « engagement citoyen » est le mot « vote »<sup>(3)</sup>.

Pour M. Pierre Rosanvallon, « le vote est la forme la plus visible et la plus institutionnelle de la citoyenneté »<sup>(4)</sup> car ce geste superpose trois types d'interactions entre gouvernants et gouvernés. Le vote permet tout à la fois aux citoyens de se concerter et, partant, de construire un « monde commun » – c'est ce que M. Pierre Rosanvallon appelle « la démocratie d'implication » –, de sanctionner leurs élus en émettant sur leurs actions un jugement – il s'agit là de la « démocratie d'expression » – et de réaliser des préférences définies collectivement – on parle, dans ce cas, de « démocratie d'intervention ».

**La participation électorale est donc au cœur du contrat qui lie le représentant au représenté et fonde la légitimité de la démocratie représentative.**

#### ***b. Cette conception limite cependant les autres formes de participation***

« Le suffrage universel dit à tous, et je ne connais pas de plus admirable formule de la paix publique : « Soyez tranquilles, vous êtes souverains » (...). Puis, pour ceux qui seraient tentés d'être récalcitrants, il dit : - Avez-vous voté ? Oui. Vous avez épuisé votre droit, tout est dit. Quand le vote a parlé, la souveraineté a prononcé. Il n'appartient pas à une fraction de défaire, ni de refaire l'œuvre collective », déclarait Victor Hugo, le 21 mai 1850, à la tribune de l'Assemblée nationale législative<sup>(5)</sup>.

**La conception traditionnelle de la participation politique tient dans ces quelques mots : elle se résume et s'épuise avec la participation du citoyen au vote.**

---

(1) Pascal Perrineau, « Les usages contemporains du vote », Pouvoirs, n° 120, 2006.

(2) Enquête Harris Interactive pour l'Assemblée Nationale, la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Jean Jaurès, réalisée en ligne du 6 au 11 mars 2015 sur un échantillon de 2 000 personnes.

(3) À égalité avec le mot « respect ».

(4) Pierre Rosanvallon, « Le Mythe du citoyen passif », Le Monde, 19 juin 2004.

(5) Le projet de loi, auquel il s'opposait avec tant de force, fut adopté le 31 mai 1850 et eut pour conséquence, en imposant une résidence de trois ans minimum au même endroit, de réduire de trois millions le nombre d'électeurs.

Le caractère représentatif de la démocratie vient accroître cette limitation en restreignant, pour l'essentiel, le champ du suffrage à la désignation des représentants.

La V<sup>e</sup> République a opéré, de ce point de vue, une rupture. La Constitution de 1958 prévoit expressément, à son article 3, que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». La pratique du référendum n'a cependant pas été probante, alors même que l'absence de responsabilité politique du Président de la République durant l'ensemble de son mandat et de responsabilité effective de l'exécutif a renforcé les aspirations à un exercice plus fréquent et plus direct du suffrage.

De fait, certains s'interrogent sur les limites apportées au développement du processus référendaire : 84 % des personnes interrogées par le Cevipof dans le cadre du « Baromètre de la confiance » publié en février 2015 estimaient que « *les référendums sont un bon moyen de décider sur les questions importantes* ».

## **2. La montée de l'abstention est perçue comme un signe de l'affaiblissement de la vie démocratique française et des institutions**

### ***a. L'abstention est en forte hausse depuis les années 1970, notamment dans certaines catégories de la population***

La montée de l'abstention, qui touche il est vrai l'ensemble des démocraties occidentales, peut être constatée, en France, depuis la fin des années 1970. Quelques chiffres permettent de prendre la mesure du phénomène.

L'abstention aux élections législatives n'a jamais dépassé 20 % – sauf en 1962 – entre les années 1920 et 1970. Elle ne cesse d'augmenter depuis les années 1980, atteignant, au premier tour, 34 % en 1988, 31 % en 1993, 32 % en 1997, 35,5 % en 2002, 39,5 % en 2007 et 42,8 % en 2012 <sup>(1)</sup>. Plus spectaculaire, alors que les compétences de l'Union européenne n'ont cessé de croître, le taux d'abstention des électeurs français aux élections européennes, qui était de 39,29 % en 1979, a atteint 56,5 % en 2014. Au second tour des élections départementales, organisé le 29 mars 2015, l'abstention a atteint 50,02 %. Seule l'élection présidentielle paraît aujourd'hui encore mobiliser les électeurs, sans être néanmoins épargnée par l'érosion de la participation : au premier tour de l'élection de 2012, 20,52% des citoyens inscrits sur les listes électorales se sont abstenus de voter, contre 16,22 % en 2007.

L'abstention est donc un phénomène massif, mais pour autant « ciblé ».

---

(1) Il faut cependant noter que lorsqu'elles furent découplées de l'élection présidentielle, et donc plus incertaines, le taux d'abstention fut plus faible : 31,07 % en 1993 et 32,08 % en 1997.

La participation politique des jeunes est, de ce point de vue, très spécifique <sup>(1)</sup>. Lors des élections municipales de 2014, 57 % des électeurs âgés de dix-huit à vingt-quatre ans se sont abstenus, contre 36,5 % pour l'ensemble de la population, soit un écart de participation de plus de 20 % selon Mme Anne Muxel <sup>(2)</sup>, le même que lors des élections municipales de 2008.

L'abstention est particulièrement marquée chez les personnes exclues de l'emploi, les habitants de zones urbaines sensibles, les salariés intérimaires ou en contrat à durée déterminée, les parents de familles monoparentales, les ouvriers non-qualifiés et les employés de commerce. Les salariés de la fonction publique votent, statistiquement, davantage que ceux du secteur privé. À l'inverse, les retraités et, plus largement, les électeurs âgés de plus de cinquante ans, les habitants de communes à dominante rurale et les cadres participent davantage au scrutin.

**Il existe, ainsi, aujourd'hui, un décalage très net entre la composition du corps électoral participant et celle du corps électoral potentiel – c'est-à-dire de l'ensemble des citoyens français en âge de voter –, ce qui peut poser un problème de légitimité des représentants issus du suffrage universel.**

#### ***b. L'abstention peut revêtir un sens politique***

L'abstention ne témoigne pas nécessairement d'un rejet en bloc du système politique. Elle est, en effet, rarement systématique : seule une part relativement faible et stable des citoyens – environ 10 % du corps électoral potentiel – s'abstient à tous les scrutins. Le vote intermittent, en revanche, progresse fortement. Le nombre de citoyens participant aux élections en fonction des enjeux et de l'importance qu'ils leur prêtent est donc en forte augmentation.

On note, par ailleurs, une plus grande volatilité du choix des électeurs et une « *indécision génératrice d'abstention* » <sup>(3)</sup> croissante. Ces deux tendances affectent particulièrement le comportement électoral des plus jeunes. Ainsi, à l'élection présidentielle de 2002, 31 % des votants âgés de dix-huit à vingt-quatre ans ont décidé pour quel candidat ils allaient voter quelques jours avant l'élection ou le jour même contre 15 % des plus de 65 ans. Seuls 35 % des électeurs âgés de vingt-cinq à trente-quatre ans disent avoir été fidèles à leur précédent vote, contre 60 % des votants âgés de plus de cinquante-cinq ans.

**S'ils reflètent en partie la « maturation politique » progressive des électeurs, ces éléments conduisent néanmoins à s'interroger sur la faible structuration du débat idéologique et le rôle déclinant des partis dans la vie**

---

(1) Anne Muxel, « La participation politique des jeunes : soubresauts, fractures et ajustements », Revue française de science politique, vol. 52, 2002/5.

(2) Anne Muxel, « Pourquoi moins d'un jeune sur deux a voté au premier tour des municipales », Le Monde, 28 mars 2014.

(3) Anne Muxel, « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », Pouvoirs, n°120, 2006.

**politique française, tandis que la Constitution, en son article 4, les charge de contribuer à « l'expression du suffrage ».**

Enfin, voter ne signifie pas nécessairement que le citoyen adhère au fonctionnement du système politique : le vote protestataire ou, apparu plus récemment, le vote de « *désélection* »<sup>(1)</sup> sont des instruments de « *contre-démocratie* »<sup>(2)</sup> fréquemment employés, qui modifient le sens et la portée de la participation électorale.

Il demeure que l'abstention intermittente peut revêtir un caractère politique. Mme Anne Muxel distingue les abstentionnistes « *hors-jeu* », qui se tiennent à l'écart du fonctionnement démocratique et dont le comportement accrédite la thèse d'une « *apathie politique* », des abstentionnistes « *dans le jeu* », dont l'attitude est un message politique qui s'intègre dans le réseau complexe des relations unissant dirigeants et citoyens.

Mme Dominique Schnapper<sup>(3)</sup> affirmait ainsi que « *décider de ne pas voter [est] une forme d'expression politique qu'il [faut] non pas corriger, mais comprendre.* »

***c. L'abstention résulte également, pour partie, de l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains***

Cette déformation du corps électoral participant n'est pas uniquement due à la non-participation volontaire au vote, elle s'explique aussi par l'inadaptation des modalités d'inscription sur les listes électorales aux modes de vie contemporains. Deux phénomènes concourent à ce que Mme Cécile Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen<sup>(4)</sup> appellent « *l'exclusion électorale* » : la non-inscription et la mal-inscription.

La non-inscription sur les listes électorales, bien que relativement limitée, demeure problématique, d'autant qu'elle concerne prioritairement les catégories de la population qui tendent le plus à s'abstenir. 85 % des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans de nationalité française sont inscrits sur les listes électorales et, parmi eux, neuf sur dix ont bénéficié d'une inscription d'office sur le fondement de l'article L. 11-2 du code électoral, issu de la loi du 10 novembre 1997. Malgré ce dispositif, 15 % des jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans de nationalité française ne sont donc pas inscrits sur les listes électorales. **Au total, en France, en 2012, 3 millions de Français en âge de voter n'étaient pas inscrits sur les listes électorales**<sup>(5)</sup>.

---

(1) Pascal Perrineau, « *Les usages contemporains du vote* », Pouvoirs, n° 120, 2006.

(2) Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie, Le Seuil*, 2006.

(3) Réunion du 30 janvier 2015.

(4) Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention, Gallimard*, 2007.

(5) Rapport d'information n° 2473 sur les modalités d'inscription sur les listes électorales enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014 présenté par Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann.

La mal-inscription pose, plus largement, le problème de l'adaptation de nos méthodes de vote aux modes de vie contemporains caractérisés par une plus grande mobilité. Elle désigne une situation dans laquelle, après un déménagement, le citoyen demeure inscrit dans un bureau de vote qui ne correspond plus à son lieu de résidence effectif. Ce type de difficulté touche prioritairement les jeunes, en particulier les étudiants, du fait de leur inscription automatique, mais aussi les électeurs les plus diplômés, les cadres et les professions intellectuelles supérieures, invitant à nuancer le profil de l'abstentionniste « type ». Mme Cécile Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen y voient « *une conséquence indirecte et largement non désirée de la mobilité résidentielle* », qui témoigne de l'inadaptation d'une procédure électorale « *conçue au sein d'une France encore largement rurale et surtout marquée par une importante stabilité résidentielle* ».

Un dernier exemple de mal-inscription sur les listes électorales permet d'illustrer les carences actuelles de leur gestion. Le politologue Antoine Jardin a ainsi calculé, en se basant sur le taux d'inscription par tranche d'âge et le taux d'émargement lors des scrutins, qu'il y a trois fois plus d'électeurs inscrits qu'il n'y a de personnes vivantes dans la catégorie des personnes âgées de plus de quatre-vingts ans en France <sup>(1)</sup>.

### 3. Le vote obligatoire en débat

Face au constat d'une abstention préoccupante, le groupe de travail a débattu de la proposition de rendre le vote obligatoire.

Si cette question a été soulevée, en France, de manière récurrente – quatre-vingt-une propositions de loi ont été déposées en ce sens, dans l'une ou l'autre des assemblées, entre 1871 et 2015 –, la réflexion prend tout son sens dans le contexte actuel de réaffirmation des valeurs républicaines. La mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine s'est prononcée en faveur de l'instauration du vote obligatoire <sup>(2)</sup>. Cette réforme, toutefois, irait à l'encontre de la traditionnelle conception française du « *vote-droit* ». **Le groupe de travail s'est ainsi partagé sur cette question.**

Les membres du groupe de travail favorables au vote obligatoire ont estimé que **son introduction devait s'accompagner de deux mesures :**

- **Pour garantir son effectivité, l'instauration du vote obligatoire devrait être assortie d'une sanction.**

En Belgique, une première abstention non justifiée est sanctionnée, selon le cas, par une réprimande ou une amende dont le montant est compris entre trente et

---

(1) *Audition de la mission de réflexion sur l'engagement citoyen et l'appartenance républicaine du jeudi 5 mars 2015.*

(2) *Rapport de la mission « Engagement citoyen et appartenance républicaine » présidée par Claude Bartolone, Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique. La République par tous et pour tous, avril 2015.*

soixante euros. En cas de récidive, le montant de l'amende varie entre soixante et cent cinquante euros. Enfin, un citoyen s'abstenant au moins quatre fois en quinze ans peut être privé de ses droits civiques pour dix ans. Ce dispositif gradué, ainsi que la possibilité de commuer une amende en réprimande ou travaux d'intérêt général, permet de dépasser le paradoxe qu'énonçait en 1922 Joseph Barthélémy lorsqu'il s'interrogeait sur la nature de la sanction devant être appliquée aux abstentionnistes : « *sévère, elle est odieuse ; légère, elle est inopérante* » <sup>(1)</sup>.

• **Il serait en outre nécessaire d'offrir un canal d'expression à l'abstention protestataire.**

Un sondage publié en avril 2015 par Harris Interactive portant sur « *Le regard des Français sur le vote obligatoire* » montre qu'une majorité des personnes interrogées (56 %) est aujourd'hui favorable à **l'instauration d'une telle obligation, mais que cette proportion augmente fortement, atteignant 67 % des personnes interrogées, lorsqu'elle est assortie d'une comptabilisation des votes blancs parmi les suffrages exprimés.**

La loi du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections constitue une première étape : elle prévoit, en effet, que la mention du nombre de votes blancs doit être indiquée dans les résultats du scrutin. Faudrait-il aller plus loin en comptabilisant les votes blancs parmi les suffrages exprimés <sup>(2)</sup> au risque que les votes blancs représentent, lors d'une élection, une majorité relative forte ou même une majorité absolue ?

## **B. D'AUTRES FORMES DE PARTICIPATION TÉMOIGNENT D'UNE RÉELLE VITALITÉ DÉMOCRATIQUE**

### **1. Même en marge des institutions, le citoyen reste au cœur de la vie publique**

La participation directe des citoyens dans la sphère publique a gagné en légitimité. Manifester dans la rue, boycotter entreprises et produits, prendre part à une grève, signer une pétition citoyenne ou, plus simplement, échanger sur des forums ou des blogs consacrés aux politiques publiques sont autant de moyens de peser sur la prise de décision.

L'acte de manifester semble acquérir une légitimité croissante. Il n'est plus l'apanage d'une culture politique particulière, mais un outil utilisé par tous, indépendamment des sensibilités politiques. Plus remarquable encore, les grandes manifestations ne semblent plus seulement des instruments de protestation, mais permettent aussi de construire un monde commun. Ainsi, le 11 janvier 2015, les

---

(1) Joseph Barthélémy, « *Pour le vote obligatoire, rapport fait au nom de la commission du Suffrage universel* », Revue de droit public, 1922.

(2) Cette disposition ne concernerait pas l'élection du Président de la République qui continuerait à être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés, comme le prévoit l'article 7 de la Constitution.

différentes « marches citoyennes » organisées en France ont rassemblé plus de 3,7 millions de personnes.

L'engagement associatif, y compris des actifs <sup>(1)</sup>, témoigne lui aussi d'un fort investissement des citoyens dans la vie de la cité. Ainsi, le rapport *La Situation du bénévolat en France* publié par France Bénévolat en 2013 décrit une hausse « considérable » du nombre de bénévoles qui atteint, en 2013, 20,9 millions, soit 14 % de plus qu'en 2010. 67 % des Français s'estiment aujourd'hui « engagés » <sup>(2)</sup>.

## **2. Les institutions tendent également à ouvrir la prise de décision publique à la participation citoyenne**

La participation directe des citoyens à la prise de décision publique entre les échéances électorales semble inscrite dans le processus de développement du système démocratique. Paul Ricœur écrivait ainsi : « *La démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain* ».

Des dispositifs de participation directe sont mis en œuvre à l'échelle locale ou nationale. Ainsi, sur le modèle du budget participatif mis en œuvre en 1989 à Porto Alegre (Brésil), de nombreuses villes du monde, dont Paris en 2014, ont invité leurs habitants à prendre part à l'élaboration du budget municipal. Les instances de démocratie participative se sont multipliées, des conseils de quartier créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité jusqu'aux conseils citoyens introduits par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Parallèlement à la mise en place de ces instances s'est développée une nouvelle forme de démocratie locale, notamment au moyen du référendum local prévu depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 par le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution et ouvert à toutes les collectivités territoriales.

De manière générale, les technologies de l'information et de la communication ouvrent un champ, encore largement inexploité, au développement de la démocratie directe et participative.

---

(1) Amandine Hubert, Charles-Benoît Heidsieck, Laure Vicard, L'Engagement associative des actifs : rapport du groupe de travail piloté par le ministère chargé de la vie associative et l'association Le Rameau, La Documentation française, novembre 2014.

(2) Enquête Harris Interactive pour l'Assemblée nationale, la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Jean Jaurès précitée.

### 3. Dans certains domaines, notamment l'environnement, de nouveaux modes de participation, mais aussi de représentation, doivent être développés

« *Soyons lucides : c'est la survie de notre société, de nos enfants et petits-enfants qui est en jeu, ce qui mérite bien que l'on bride un peu la toute-puissance de nos nombrils ambulants* » déclarait Mme Marie-Anne Cohendet <sup>(1)</sup>, mettant en évidence l'urgence de réagir collectivement à une crise environnementale dont les conséquences sont, dès la conférence de Stockholm en 1972 et le rapport Brundtland publié en 1987 et significativement intitulé *Notre avenir à tous*, perçues comme désastreuses.

« *La notion d'environnement, qui date des années 1980 et 1990, correspond à une vision ancienne des enjeux qui s'imposent à nous ; aujourd'hui, alors que l'environnement ne nous environne plus, mais se niche dans toutes les décisions que nous prenons – sur le chômage, les entreprises ou l'énergie –, elle n'a plus guère de sens. Plutôt que de parler de démocratie environnementale, mieux vaut parler de démocratie tout court* » affirmait M. Bruno Latour, lors de son audition par le groupe de travail le 5 février 2015, avant d'établir un lien clair entre la gestion de l'environnement et les institutions : « *Il n'est pas plus pertinent d'opposer démocratie environnementale et démocratie représentative, car si celle-ci représente mal, c'est aussi parce qu'elle ne représente pas nos décisions et la façon dont nous habitons le territoire. (...) La démocratie représentative doit apprendre à représenter le territoire* ».

La question environnementale, au carrefour de la démocratie représentative et participative, conduit à repenser ces deux modèles et leur articulation. Les institutions représentatives doivent, en effet, faire place à la société civile ainsi qu'aux experts, afin de favoriser une meilleure prise en compte de ces enjeux. L'incertitude domine et oblige à repenser les modalités de la prise de décision publique. Les débats passionnés que le principe de précaution a suscités au sein du groupe de travail témoignent de cette difficulté à prendre des décisions éclairées dans une « *société du risque* » <sup>(2)</sup>.

« *Doit-on constituer un impératif démocratique pour l'indécidable ?* » s'interrogeait Mme Virginie Tournay <sup>(3)</sup>, mettant en évidence la difficulté à distinguer les champs strictement scientifiques et ceux, plus politiques, dans lesquels l'« *indécidable* » oblige à construire un nouveau modèle de décision. « *Plus variées sont les voix qui participent à une discussion, plus éclairée est la décision prise et plus facile son application* » affirmait ainsi M. Guillaume Tusseau <sup>(4)</sup>, résumant d'une formule le principe de la démocratie délibérative. Dans le domaine environnemental, il est particulièrement indispensable d'offrir selon les termes d'André Gortz, aux citoyens, aux collectivités et aux institutions

---

(1) Réunion du 5 février 2015.

(2) Ulrich Beck, *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Suhrkamp, Berlin, 1986.

(3) Réunion du 27 novembre 2014.

(4) Réunion du 26 juin 2015.

« les capacités de réfléchir ensemble à leurs fins communes, de se concerter » sur la transformation de leur milieu de vie, de telle sorte qu'ils comprennent « le sens de ce à quoi ils concourent » »<sup>(1)</sup>. Ainsi, le Grenelle de l'environnement organisé en France en 2007 s'inscrivait dans cette perspective au travers de larges consultations publiques. En 1992, à Rio de Janeiro, lors du sommet de la Terre, cent soixante-dix-huit chefs d'État ont adopté la démarche « Agenda 21 » qui propose une série de principes et de méthodes permettant l'élaboration d'un projet de territoire répondant au principe du développement durable. Le chapitre 28 souligne la nécessité de mettre en œuvre un « mécanisme de consultation de la population » pour atteindre ces objectifs.

La décision politique en matière environnementale constitue ainsi un champ d'expérimentation pour la démocratie participative et invite, dans le même temps, à adapter la démocratie représentative à ces enjeux.

## II. PROPOSITIONS : PERFECTIONNER L'OUTIL RÉFÉRENDAIRE ET RÉVISER LES PROCÉDURES D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

### Proposition n° 4 : Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire

Le référendum est apparu au groupe de travail comme l'instrument privilégié d'expression de la volonté populaire. **La proposition d'en développer l'usage a fait l'objet d'un large consensus.** Ainsi que l'a exposé Mme Laurence Morel lors de son audition<sup>(2)</sup>, l'élargissement et le perfectionnement du recours au référendum présenteraient un double intérêt : d'une part, en ouvrant aux citoyens l'accès à la décision publique, ils renforceraient la confiance dans le système politique, d'autre part, en contribuant à la légitimité des décisions publiques, ils amélioreraient l'adhésion qu'elles suscitent. En effet, rappelait-elle, « *un des meilleurs spécialistes de la démocratie directe suisse (...) M. Yannis Papadopoulos, soulignait ainsi que la principale vertu de la démocratie directe en Suisse est la légitimation du système politique, et même le fait qu'elle génère une sorte de "patriotisme constitutionnel", expression qu'il emprunte à Habermas : non seulement les Suisses ont une confiance élevée dans leurs institutions, mais, plus encore, s'y identifient. Il ne faut donc pas négliger l'effet possible d'un développement de la procédure référendaire sur la confiance* ».

La pratique bonapartiste – voire gaullienne – qui alimente encore aujourd'hui la défiance à l'égard du recours au référendum n'est plus d'actualité. C'est en multipliant la fréquence de son utilisation, et en mettant fin au monopole de l'exécutif sur cet instrument, que les dérives protestataires et anti-plébiscitaires prendront fin au profit d'un véritable instrument de participation des citoyens.

(1) André Gortz, *Écologica, Galilée, 2008.*

(2) Réunion du 30 janvier 2015.

Par ailleurs, comme le notait Mme Marie-Jo Zimmermann, lors de la réunion du 30 janvier 2015, notre société a évolué : *« les citoyens sont de mieux en mieux informés et, grâce à internet, ils disposent désormais de toutes les données dont ils ont besoin pour se prononcer – même s’il faut parfois qu’ils les trient. On ne peut pas aborder la question du référendum sans considérer que le citoyen est un adulte »*.

Il importe donc, en premier lieu, d’étendre à d’autres champs les dispositifs référendaires existants et, plus particulièrement, celui prévu au premier alinéa de l’article 11 de la Constitution.

## **1. Élargir le champ du référendum**

Le champ du référendum, élargi par les lois constitutionnelles des 4 août 1995 et 23 juillet 2008, demeure actuellement limité aux *« projet[s] de loi portant sur l’organisation des pouvoirs publics, [aux] réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d’un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »*.

Le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, suggérait, en 1993, d’élargir le champ du référendum aux *« garanties fondamentales des libertés publiques »*. Le groupe de travail estime aujourd’hui nécessaire d’en faire un référendum dont le champ renverrait explicitement au domaine de la loi, tel que défini par l’article 34 de la Constitution. L’exclusion de certaines matières ne semble plus se justifier.

## **2. Créer un véritable référendum d’initiative populaire**

L’idée est ancienne. Dès 1993, le comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, écrivait : *« le référendum d’initiative minoritaire constitue une réforme qui, sous réserve de certaines précautions, élargirait la démocratie. La difficulté consiste à concilier l’initiative citoyenne qui est la raison d’être d’une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l’entourer afin d’éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s’ensuivrait. La maturité de la démocratie française, les instruments institutionnels dont elle dispose afin de veiller à ce que le droit ne soit pas dévoyé, incitent le comité à proposer les grandes lignes d’une telle réforme (...) »*.

Le groupe de travail fait siennes ses réflexions.

D’une part, l’instauration d’un véritable référendum d’initiative populaire, permet de donner aux citoyens un véritable « pouvoir d’interpellation » et de ne plus cantonner les liens entre les citoyens et leurs représentants aux moments électoraux.

D'autre part, le référendum d'initiative populaire a également pour effet de dépersonnaliser la question et de focaliser les débats sur le fond du sujet abordé. La France est, en effet, avec la Turquie, l'un des rares pays en Europe à avoir confié un quasi-monopole de l'outil référendaire au pouvoir exécutif <sup>(1)</sup>. Or, comme l'écrivait Guy Carcassonne : « *Toute l'ambiguïté du référendum français est là : le monopole donné, en fait, au chef de l'État conduit fatalement à ce que les électeurs répondent non seulement à la question, mais aussi, dans une proportion variable, à son auteur* » <sup>(2)</sup>.

Le dispositif résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 apparaît peu satisfaisant, bien qu'il présente l'intérêt d'associer parlementaires et citoyens. Son effectivité est limitée, voire inexistante. Mme Laurence Morel <sup>(3)</sup> résumait ainsi la difficulté de la mise en œuvre d'un tel dispositif : « *En l'état actuel, le nombre de signatures requis est exorbitant : il doit impérativement être ramené à un niveau plus raisonnable. Songez que le « dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », qui est exigé, correspond à 4,5 millions de signatures : c'est absolument ridicule ! (...) Nous ne pouvons pas conserver sous sa forme actuelle un dispositif aussi hypocrite* ». Le fait que les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution n'aient encore jamais été mises en œuvre témoigne de leur caractère inopérant.

Le groupe de travail propose donc d'en faire un véritable référendum « d'initiative populaire » à l'accès facilité. En contrepartie, devraient être instaurés un contrôle constitutionnel ainsi qu'une condition de quorum pour la validité de ses résultats.

- La hiérarchie entre parlementaires et citoyens, qui remet, dans les faits, l'initiative référendaire entre les mains des premiers, fait du référendum prévu au troisième alinéa de l'article 11 un référendum à l'initiative d'une minorité de parlementaires, plutôt qu'un instrument de démocratie directe. L'association entre parlementaires et citoyens semble pertinente et doit être conservée mais le groupe de travail estime que leurs initiatives doivent être placées à égalité. Autrement dit, une minorité parlementaire pourra être sollicitée pour cosigner un texte législatif conçu et proposé par une minorité citoyenne.

- Le nombre de soutiens citoyens requis pour la mise en œuvre de la procédure est, par ailleurs, trop élevé. Rassembler 10 % du corps électoral, soit 4,5 millions de signatures – contre 1 à 2 % en Espagne et en Italie, soit 500 000 signatures – semble presque impossible. À l'inverse, le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution prévoit que le quorum de 1/5 des parlementaires

---

(1) Conseil de l'Europe, Commission de Venise, Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des États européens, 2 novembre 2005.

(2) Guy Carcassonne, Marc Guillaume, La Constitution commentée, Paris, Éditions du Seuil, douzième édition, 2014.

(3) Réunion du 30 janvier 2015.

pourra permettre l'association de membres des deux chambres <sup>(1)</sup> ce qui rend cette limite atteignable, y compris pour des groupes d'opposition. Il importe, pour rendre effectif l'accès des citoyens à l'outil référendaire, d'abaisser le nombre de soutiens populaires requis pour la mise en œuvre de cette procédure.

- Il est, par ailleurs, **indispensable de garantir la tenue effective de la consultation populaire**, sauf adoption de la proposition de loi en l'état par le Parlement. Le texte actuel de l'article 11 de la Constitution prévoit, en effet, que « *si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum* », permettant ainsi de vider la procédure de sa substance en soumettant le texte au Parlement qui ne l'adoptera pas ou le modifiera en profondeur.

L'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire nécessite, néanmoins, aux yeux du groupe de travail, au moins deux précautions :

- **La validité d'une consultation de ce type doit être conditionnée par l'obtention d'un quorum** afin qu'une minorité trop étroite ne soit pas en mesure de prendre des décisions en misant sur l'indifférence politique d'une majorité des citoyens.

- Enfin, un **contrôle constitutionnel a priori** de la proposition référendaire apparaît indispensable pour éviter toute dérive. Il importe, par ailleurs, de définir des règles précises pour la formulation de la question posée et pour la bonne information des citoyens appelés à voter. En Italie, des normes de simplicité, de clarté et d'unicité ont ainsi été déterminées.

\*

\* \*

#### **Proposition n° 5 : Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales**

**Les procédures d'inscription sur les listes électorales doivent être révisées afin de simplifier l'accès des citoyens aux urnes.**

Une part importante de l'abstention résulte de la non-inscription ou de la mal-inscription des citoyens sur les listes électorales et celle-ci serait mécaniquement réduite si ces inscriptions étaient, du moins partiellement,

---

(1) Le Conseil constitutionnel considère, dans sa décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, que « le mode de présentation spécifique de la proposition de loi portant sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et à laquelle est applicable la procédure prévue aux troisième à sixième alinéas de l'article 11 permet à des membres d'une assemblée, en s'associant, le cas échéant, avec des membres de l'autre assemblée, de signer et déposer de telles propositions de loi sur le Bureau de l'assemblée qu'ils choisissent ; qu'en instaurant un tel mode de présentation, le législateur organique a mis en œuvre les dispositions du troisième alinéa de l'article 11 en vertu desquelles « un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement » et « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi ».

automatisées. Dans cette perspective, il pourrait être mis en place une base de données centralisée gérée par un opérateur unique. Un rapport récent de l'Inspection générale de l'administration propose ainsi l'actualisation automatique des listes électorales à l'occasion de certaines procédures administratives particulièrement sécurisées (immatriculation d'un véhicule, demande d'une prestation sociale, établissement de papiers d'identité ou inscription à l'université, non exclusivement) au moyen d'une case « *je souhaite être inscrit sur la liste électorale à l'adresse fournie dans ce formulaire* » que l'électeur aurait simplement à cocher<sup>(1)</sup>.

Les administrations qui recueilleraient ces formulaires seraient ensuite chargées, à intervalles réguliers, de transmettre ces informations à l'opérateur centralisé. Cette obligation de transmission de l'information relative à la résidence effective des électeurs pourrait être étendue aux entreprises chargées d'une mission de service public, telle qu'Électricité de France.

---

(1) Moderniser l'organisation des élections, *rapport de l'Inspection générale de l'administration*, octobre 2014.

### THÈME N° 3 : UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

« Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République. », affirmait le garde des Sceaux et futur Premier ministre Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Il faisait ainsi écho aux propos de Pierre Cot, plusieurs fois ministre sous la III<sup>e</sup> République et ancien député, qui, décrivant la IV<sup>e</sup> République, affirmait : « La clé de voûte du régime est l'Assemblée nationale ».

L'avènement de la V<sup>e</sup> République constitua une rupture par rapport aux régimes précédents et marqua la volonté d'instaurer des institutions qui permettent de trouver une solution à la crise algérienne. « La puissance du pouvoir exécutif en France (...) résulte d'un retour de balancier », résumait M. Michel Winock lors de la réunion du 13 mars 2015.

L'élection du Président de la République au suffrage universel a évidemment renforcé la puissance du chef de l'État. La construction européenne, qui n'était qu'embryonnaire en 1958, puis l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral applicables à partir de 2002, ont pesé dans le même sens. Celui qui ne s'est jamais contenté d'être un « arbitre » serait-il devenu, tout à la fois, « le chef de l'État, le chef du Gouvernement et le chef de la majorité »<sup>(1)</sup> ? M. Bastien François résumait en ces termes le déséquilibre sur lequel repose l'architecture institutionnelle de la V<sup>e</sup> République : « Pensée pour réduire le rôle d'un Parlement jugé structurellement instable et indiscipliné, et renforcer symétriquement le Gouvernement, avec un garde-fou présidentiel en cas de crise, elle abrite désormais un jeu politique totalement différent : un Président de la République tout puissant, ayant accaparé l'essentiel du pouvoir gouvernant, s'appuie sur une majorité parlementaire à sa dévotion, sans contre-pouvoirs à la mesure de sa puissance »<sup>(2)</sup>.

Aux termes de sa mission, le groupe de travail estime que « l'hyper-présidentialisation » des institutions de la V<sup>e</sup> République a contribué à accentuer la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions, en concentrant les pouvoirs entre les mains d'un seul homme que le peuple investit d'attentes démesurées et, nécessairement, déçues. Une relation passionnée, mais sans doute excessive, s'instaure entre le Président de la République et les citoyens. En témoigne la succession – de plus en plus rapide – d'un « état de grâce » qui suit l'élection présidentielle, puis d'une phase d'impopularité du chef de l'État. Cette relation demande à être normalisée. Cet accaparement de l'espace institutionnel par un

---

(1) Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 28<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2014.

(2) Réunion du 13 mars 2015.

seul homme se joue aux dépens d'autres acteurs – et notamment le Parlement – dont le rôle doit être renforcé.

Le groupe de travail est bien évidemment conscient que ce phénomène de présidentialisation et de prédominance de l'exécutif est loin de se limiter à la France. Comme l'a montré M. Pierre Rosanvallon, c'est au contraire devenu le modèle dominant dans le monde. Et si le régime parlementaire continue à prédominer en Europe, il n'a toutefois pas échappé à un « *phénomène de polarisation-personnalisation lié à la domination de l'exécutif* », tant et si bien que « *la science politique a pu parler en conséquence d'« élections masquées » pour qualifier le mode de désignation des Premiers ministres dans la vieille Europe* »<sup>(1)</sup>.

Pour autant, c'est moins la seule prédominance du président de la République, que le manque de mécanisme institutionnel visant à en contrôler l'action qui apparaît problématique. Dès la première réunion du groupe de travail, le 27 novembre 2014, la question fut ainsi soulevée par Mme Marie-Anne Cohendet : « *Nous avons un Président de la République qui est très puissant dans les faits, et qui n'est pas contrôlé. Nous avons un Président de la République qui s'est octroyé le droit de révoquer le Gouvernement, mais qui ne peut être contrôlé par le Gouvernement. Nous avons un Président de la République qui a le droit de dissoudre l'Assemblée, mais que l'Assemblée ne peut renvoyer.* ». Le décalage entre l'immense légitimité dont jouit un Président élu directement par les Français et doté de pouvoirs extrêmement étendus et sa quasi-irresponsabilité est apparu comme une anomalie qu'il importait d'atténuer.

Pour cela, le groupe de travail a dégagé trois axes de réformes visant à réaménager l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif, d'une part, et entre celui-ci et le Parlement, d'autre part :

- **redéfinir le rôle du Président de la République (*proposition n° 6*)** en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre, et en faisant de ce dernier le garant des valeurs de la Nation et des enjeux du long-terme ;
- **instaurer un mandat de sept ans (*proposition n° 7*)**, non renouvelable, pour le Président de la République, ou, à défaut du rétablissement du septennat, inverser à nouveau le calendrier électoral pour que les élections législatives aient lieu avant les élections présidentielles ;
- **renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes (*proposition n° 8*)**.

---

(1) Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

## I. L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES INITIAUX DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE REND NÉCESSAIRE UNE RÉFORME D'AMPLEUR

### A. LA PRIMAUTÉ DU CHEF DE L'ÉTAT S'EST MUÉE, DANS LA PRATIQUE, EN UNE TOUTE-POUISSANCE

#### 1. Les pouvoirs du Président de la République empiètent sur ceux du Premier ministre

La dyarchie de l'exécutif est inégalitaire, du moins dans les faits et en période de cohabitation, au point que l'on peut véritablement parler d'une hiérarchie entre le Président de la République et son Premier ministre. Cette mainmise du Président résulte notamment de la légitimité que procure une élection au suffrage universel direct et de la pratique des institutions.

Aux termes de l'article 20 de la Constitution : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». En vertu de son article 5, le Président de la République joue un rôle d'arbitre et veille au « *fonctionnement régulier des pouvoirs publics* », à « *la continuité de l'État* », à « *l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et [le] respect des traités*. ». Dans les faits, le Président assume un rôle qui excède celui que lui destine le texte constitutionnel. M. Michel Winock rappelait une formule du général de Gaulle dans un entretien accordé à Alain Peyrefitte : « *Le chef du Gouvernement, c'est moi !* »<sup>(1)</sup>.

Cette pratique des institutions, du moins dans les faits et en période de cohabitation, entérinée par le premier Président de la V<sup>e</sup> République, n'a été démentie par aucun de ses successeurs.

La responsabilité du Gouvernement n'est prévue, aux termes des articles 49 et 50 de la Constitution, que devant le Parlement<sup>(2)</sup>. En réalité, en dehors des périodes de cohabitation, le Président de la République n'hésite pas, s'il l'estime nécessaire, à démettre le Premier ministre de ses fonctions. Dès 1970, Jacques Chaban-Delmas – qui sera contraint à la démission par le Président de la République en juillet 1972, quelques mois à peine après avoir obtenu une majorité lors d'un vote de confiance à l'Assemblée nationale – avait considéré qu'un Premier ministre qui refuserait de se rendre à la demande du chef de l'État ne serait qu'un « *triste sire* ». Le régime de responsabilité moniste introduit par la Constitution de 1958 a ainsi débouché sur une double responsabilité du Gouvernement vis-à-vis du Parlement et du Président de la République. Durant les périodes de cohabitation, le Gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale, conformément à la lettre de la Constitution.

---

(1) Réunion du 13 mars 2015.

(2) Sa responsabilité ne pouvant être mise en jeu que devant l'Assemblée nationale.

## 2. Le Président de la République n'est pas responsable politiquement

Dans *Le Président de la République*<sup>(1)</sup>, Mme Marie-Anne Cohendet soulignait la disjonction entre les pouvoirs dont jouit le Président de la République, sa légitimité grandissante et sa quasi-irresponsabilité politique.

La légitimité du Président de la République a été considérablement renforcée par son élection au suffrage universel direct, introduite dans la Constitution en 1962 et effective depuis 1965. Dans l'esprit de Michel Debré, celle-ci ne pouvait qu'affecter l'équilibre de la V<sup>e</sup> République : « *Le suffrage universel ne donne pas un corps électoral normal dans un régime parlementaire. Le Président qui est l'élu du suffrage universel est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du gouvernement et du commandement ; recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée* »<sup>(2)</sup>.

Alors que les députés sont élus à l'échelle de la circonscription et que le Premier ministre est issu de la majorité parlementaire et nommé par le Président de la République, seul ce dernier dispose d'une légitimité aussi large et directe.

Ce mode d'élection du Président de la République n'est pas une exception en Europe et ne saurait donc expliquer – du moins à lui seul – sa place centrale dans les institutions. Si l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct n'est pas une spécificité française au sein de l'Union européenne, le Président de la République française est néanmoins le seul à disposer de pouvoirs aussi étendus.

Aucune forme d'engagement de la responsabilité du Président de la République n'existe, sinon – et ce n'est pas négligeable – une responsabilité politique lorsque celui-ci se présente à sa propre succession.

Certes, le Général de Gaulle engageait sa responsabilité à l'occasion des référendums qu'il provoquait : lorsque 52,4 % des Français votèrent « non » au référendum sur la réforme des régions et la transformation du Sénat<sup>(3)</sup>, il quitta le pouvoir et se retira de la vie politique. Mais aucun de ses successeurs n'a plus engagé sa responsabilité sur le résultat d'un référendum, Jacques Chirac restant en fonctions après l'échec du référendum de 2005.

De même, la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement pour sanctionner indirectement l'action du Président de la République ne représente plus un moyen d'action depuis l'apparition du fait majoritaire. Aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962, lorsque, une fois connue la proposition du Général de Gaulle de faire élire le chef de l'État au suffrage universel, le gouvernement de Georges Pompidou fut renversé : l'épisode entraîna alors la

---

(1) Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2015.

(2) Michel Debré, *discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État*.

(3) Voir le thème n°4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

dissolution de l'Assemblée, les nouvelles élections n'ayant lieu qu'après l'adoption de la réforme par référendum.

L'un des problèmes institutionnels de la V<sup>e</sup> République est donc bien celui du découplage entre la responsabilité politique et l'exercice du pouvoir.

### **3. L'articulation des institutions européennes et françaises impose de repenser le rôle et la responsabilité du Président de la République**

L'absence de responsabilité du Président de la République se manifeste avec une particulière acuité dans la conduite des affaires européennes. Le chef de l'État, qui siège seul au Conseil européen, n'a pas à rendre compte des négociations. Le chancelier allemand, à l'inverse, négocie avec le *Bundestag*.

« *Les Français ont souri quand la Chancelière allemande, en réponse à la proposition de M. Sarkozy de réformer l'Europe, a dit qu'elle devait consulter son Parlement. M. Sarkozy semblait alors en position de force mais, sitôt le Parlement consulté, la Chancelière l'était bien davantage. En outre, elle pouvait s'abriter derrière celui-ci pour justifier un refus. Le régime parlementaire, bien que contraignant, donne de la puissance à l'exécutif* », déclarait M. Bastien François<sup>(1)</sup>, soulignant la puissance que confère à son mandataire l'appui de son Parlement.

Aucune disposition dans la Constitution ne vient encadrer l'exercice de cette politique européenne, dont l'importance est pourtant devenue considérable. L'article 88-1 prévoit bien que « *la République participe à l'Union européenne* », mais les mécanismes institutionnels sont insuffisants pour que cette participation puisse être considérée comme satisfaisante d'un point de vue démocratique.

## **B. LES TENTATIVES DE RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ONT, PARADOXALEMENT, ACCENTUÉ CES DÉRIVES**

### **1. L'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont renforcé l'emprise du Président de la République sur le Gouvernement et la majorité parlementaire**

Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'article 6 de la Constitution dispose que « *Le Président de la République est élu pour cinq ans* ». Jusqu'alors et depuis l'adoption de « l'amendement Wallon », le 30 janvier 1875, il était élu pour sept ans. En alignant le temps présidentiel sur le temps parlementaire, le quinquennat a limité le risque de cohabitation mais a poussé le chef de l'État, déjà très présent dans le quotidien, à s'y investir davantage encore.

L'inversion du calendrier électoral a fait des élections législatives une conséquence de l'élection présidentielle : elles sont destinées à fournir au Président nouvellement élu une majorité qui permettra la mise en œuvre de son

---

(1) Réunion du 13 mars 2015.

programme. La légitimité personnelle du Premier ministre, issu de cette majorité à la légitimité « secondaire », apparaît moindre.

## **2. Malgré la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Président de la République demeure un acteur politique et institutionnel largement irresponsable**

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République insistait, en 2008, sur la nécessité de réexaminer les pouvoirs dévolus au Président de la République : « *Les exigences d'une démocratie qui se veut exemplaire s'accommodent de moins en moins d'un exercice du pouvoir qui n'est, en pratique, borné par aucun contrôle* ». L'ambition de développer une responsabilité politique réelle du Président de la République ne déboucha, cependant, loin des ambitions initiales, que sur une modification de l'article 18 de la Constitution, lui permettant de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, sa déclaration ne pouvant donner lieu à un débat que hors de sa présence et sans vote.

De manière générale, peut-on se satisfaire d'un système dans lequel la responsabilité politique du Président de la République n'est mise en jeu qu'au moment des élections ? M. Bastien François indiquait lors de son audition le 13 mars 2015 : « *Ce qui est déterminant, ce qui manque dans notre pays, c'est la nécessité pour l'exécutif de rendre compte de son action, d'expliquer ses actes et, en cas de contestation, de répondre. Un droit de suite doit exister* ».

## II. PROPOSITIONS : VERS UN NOUVEAU RÔLE ET UNE NOUVELLE DURÉE DE MANDAT POUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

### Proposition n° 6 : Redéfinir le rôle du Président de la République

#### 1. Maintenir l'élection au suffrage universel direct

L'élection au suffrage universel direct du Président de la République, sur laquelle se fonde la légitimité immense dont il jouit, a été identifiée par le groupe de travail comme l'une des causes de sa toute-puissance. Ce n'est cependant pas la seule, comme l'a expliqué M. Bastien François lors de son audition : « À supposer qu'une telle réforme soit faisable – il me paraît difficile de transformer le Président de la République en reine d'Angleterre –, elle repose sur l'idée selon laquelle c'est parce que le Président de la République est élu au suffrage universel qu'il gouverne. Or, si quatorze des vingt-huit pays de l'Union européenne ont un Président de la République élu au suffrage universel, souvent avec des pouvoirs comparables au nôtre, aucun des homologues européens du Président français ne joue un rôle comparable au sien. Aucun n'accapare comme lui le pouvoir gouvernant. La spécificité française n'est donc pas l'élection du président de la République au suffrage universel direct, mais le fait que, doté de moyens d'action très large, il soit en position de détenir une part importante du pouvoir gouvernant, ce qui procède moins d'une architecture institutionnelle ou d'un système électoral que d'une histoire politique singulière »<sup>(1)</sup>.

Il paraît donc inenvisageable de priver les citoyens français de ce qui constitue un moment démocratique majeur – bien qu'imparfait. Évoquant la question des temps politique et médiatique, Mme Géraldine Muhlmann affirmait : « Je pense que la raison politique est riche d'émotions et qu'il serait très dangereux qu'elle s'en dépouille trop. Car l'émotion est l'un de ses matériaux majeurs, qu'elle doit évidemment travailler, mais dont elle ne saurait se séparer »<sup>(2)</sup>. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue – le très fort taux de participation des citoyens en témoigne – un moment d'émotion politique partagée important pour le sentiment d'appartenance à la communauté nationale.

Les membres du groupe de travail ont estimé que réorienter la fonction du Président de la République vers les missions que lui confère l'article 5 de la Constitution n'impliquait pas non plus de lui retirer les pouvoirs qu'il tire de la pratique institutionnelle et de la légitimité conférée par le suffrage universel.

Ainsi, dans sa majorité, le groupe de travail n'a pas retenu de proposition remettant en cause les pouvoirs essentiels du Président de la République. Le Président de la République doit continuer à présider le Conseil des ministres,

---

(1) Réunion du 13 mars 2015.

(2) Réunion du 10 avril 2015.

comme le prévoit l'article 9 de la Constitution, et demeurer seul détenteur du droit de dissolution prévu par son article 12. Il ne doit pas être tenu de désigner à la tête du Gouvernement le chef du parti devenu majoritaire à l'issue des élections législatives, comme certains ont pu le préconiser. Enfin, la pratique développée en marge de l'article 8 et qui rend le Premier ministre, en dehors des périodes de cohabitation, responsable devant le Président de la République ne doit pas nécessairement être remise en cause, selon la majorité des membres du groupe.

En conservant le principe de séparation souple des pouvoirs qui a assuré la longévité de la V<sup>e</sup> République et la forme originale de son régime parlementaire, des évolutions restent cependant possibles. **Entre le régime parlementaire traditionnel à l'anglaise et présidentiel, la majorité des membres du groupe de travail a estimé qu'une troisième voie devait être empruntée pour réorienter le rôle du Président de la République.**

## **2. Moderniser le rôle d'arbitre**

Les membres du groupe de travail se sont accordés pour redéfinir le rôle du chef de l'État **en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre**. Il s'agit de **réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation**. Selon la majorité des membres du groupe de travail, il ne convient pas de remettre en cause la pratique du « domaine réservé » que le Président détient en matière de politique étrangère et de défense nationale.

Assumant le rôle d'arbitre que la Constitution lui destine, le Président de la République, « *placé au-dessus des partis* », pourrait, dès lors, jouer un rôle de garant de l'intérêt général et des générations futures. « *Il faut profiter de la légitimité et de l'audience que confère l'élection au suffrage universel pour inventer un nouveau rôle au Président de la République : un rôle fort, intéressant, prestigieux, de gardien des droits fondamentaux et de garant des intérêts des générations futures* », proposait ainsi M. Bastien François lors de son audition du vendredi 13 mars 2015, tout en suggérant de réduire les pouvoirs du Président de la République pour qu'il puisse remplir ce rôle d'arbitre.

**Le groupe de travail estime pour sa part que c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible.**

\*  
\* \*

**Proposition n° 7 : Réinventer le septennat**

**1. Vers un mandat de sept ans non renouvelable**

*« L'introduction du quinquennat, en particulier, était présentée comme le moyen d'éviter la cohabitation ; le septennat était de plus perçu comme anti-démocratique, le Président ne donnant pas suffisamment la parole au peuple depuis l'abandon de la pratique gaullienne du référendum par les successeurs du Général. Mais le quinquennat a eu pour effet de renforcer le présidentialisme majoritaire ; la réforme s'est, de plus, accompagnée de l'inversion du calendrier électoral, ce qui a eu pour conséquence de faire des élections législatives une simple confirmation de l'élection présidentielle – elles ont perdu leur autonomie. Désormais, la majorité présidentielle et la majorité parlementaire se confondent »,* expliquait Mme Marie-Claire Ponthoreau lors de son audition le 13 mars 2015.

Le groupe de travail a été ainsi amené à reconsidérer le bilan de l'instauration du quinquennat. Il semble en avoir résulté une accélération du temps politique et une omniprésence de la figure du Président de la République qui ont contribué à l'aggravation des déséquilibres institutionnels. En réduisant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans et en faisant précéder les élections législatives de l'élection présidentielle, le constituant et le législateur ont accentué le fait majoritaire et, partant, les pouvoirs du Président. *« Nous nous accordons tous sur le fait que le passage au quinquennat a été une erreur »* concluait M. Arnaud Richard <sup>(1)</sup>. **Le retour à l'équilibre de 1875, pensé alors comme une solution provisoire, mais qui avait été confirmé par les constituants de 1946, puis de 1958, semble aujourd'hui préférable afin de placer le temps présidentiel « au-dessus » du temps parlementaire.**

Sept années de mandat représentent néanmoins une durée certaine. Le groupe de travail s'est prononcé en faveur du caractère non renouvelable de ce mandat. M. Alain Tourret appuyait en ces termes cette mesure lors de la réunion du 13 mars 2015 : *« François Luchaire, constitutionnaliste éminent, défendait l'idée d'un septennat non renouvelable, qui a l'avantage de déconnecter le Président de la République de la gestion quotidienne des affaires publiques, en lui permettant d'être à la fois un président respecté et un président qui gouverne, sans que ses choix soient dictés par la perspective de renouveler son mandat. La durée est essentielle, surtout si l'on ne fait rien au cours des deux premières années, pour se lancer ensuite dans une course à l'échalote. »*. Cette restriction pourrait permettre l'émergence de personnalités au profil différent des actuels candidats à la présidence. Échappant aux jeux des partis et au rôle d'éternel candidat à la réélection, le Président y gagnerait une autorité morale en conformité avec le rôle d'arbitre que lui destinait le Général de Gaulle.

---

(1) Réunion du 13 mars 2015.

## 2. Pour une inversion du calendrier électoral, en cas de maintien du quinquennat

Une autre réforme consisterait à « réinverser » le calendrier électoral pour que les élections législatives précèdent l'élection présidentielle. Les chefs des formations politiques mèneraient alors campagne pour obtenir une majorité et devenir Premier ministre. Le Président de la République, bien que légitimé par le suffrage universel, ne pourrait plus s'opposer « frontalement » à un Premier ministre fort de sa légitimité parlementaire. Il est possible d'imaginer que ce dernier, dans les faits et conformément au texte de la Constitution, ne soit plus responsable que devant sa majorité.

En cas de maintien du quinquennat, **le groupe de travail souhaite donc que le calendrier électoral soit réinversé pour que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.**

\*  
\* \*

Mme Laurence Parisot a proposé, lors de son audition <sup>(1)</sup>, d'instaurer un délai, par exemple de cent jours, entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction, sur le modèle du dispositif en vigueur aux États-Unis. Ce délai permettrait de séparer le temps de la campagne du temps de l'action et donnerait au candidat élu la possibilité de préparer plus sereinement sa prise de fonction.

Une telle mesure pourrait contribuer à placer le président de la République dans une nouvelle temporalité, plus favorable à un rythme démocratique apaisé. Le groupe de travail s'est partagé sur cette question sans parvenir à définir une position commune, estimant notamment que c'est lors de ces cent premiers jours que le Président de la République dispose de la plus grande légitimité et donc de la plus grande liberté d'action.

\*  
\* \*

---

(1) Réunion du 16 janvier 2015.

**Proposition n° 8 : Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes**

Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Afin de renforcer la responsabilité de l'exécutif, le groupe de travail a estimé, dans sa majorité, qu'un vote d'investiture devait être rendu obligatoire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.

Il est également essentiel que la conduite de la politique européenne par l'exécutif soit mieux contrôlée. Le Président de la République, qui siège seul au Conseil européen, n'est redevable d'aucune des positions qu'il y défend ni des décisions qui en résultent. Il en découle une mauvaise information des citoyens sur les mesures qui sont prises au niveau européen et une absence totale de responsabilité de la politique qui y est menée.

Un certain nombre de propositions seront développées pour favoriser une meilleure prise en compte des questions européennes au sein du Parlement <sup>(1)</sup> ; quoi qu'il en soit, il apparaît nécessaire que l'exécutif soit amené à négocier la position qu'il défend sur la scène européenne et à rendre compte des décisions qui y sont adoptées.

**Les deux débats organisés à l'Assemblée nationale, en application de l'article 50-1 de la Constitution, les 8 et 15 juillet 2015, relatifs à la situation de la Grèce, témoignent de la nécessité de permettre aux parlementaires de peser sur les décisions qui sont prises au niveau européen.** Ils marquent un progrès dans la nécessaire démarche d'explication par l'exécutif de la politique qu'il mène sur la scène européenne.

Trois limites sont cependant apparues. D'abord, le Premier ministre a naturellement été chargé d'exposer la position de l'exécutif alors que le Président de la République était le principal acteur de ces négociations. Ensuite, le premier débat ne fut pas suivi d'un vote ce qui priva l'Assemblée nationale de la possibilité de s'exprimer clairement et, *a fortiori*, de donner, implicitement ou explicitement, un mandat au Président de la République : les députés ne purent que valider *a posteriori* le résultat de ces négociations, sans réellement influencer sur celles-ci. Enfin, ces débats ont été organisés à l'apogée d'une crise européenne, alors que ce type de question aurait gagné à être abordé en amont et plus régulièrement.

Dans cette perspective, **le groupe de travail propose que puissent être organisés à l'Assemblée nationale, avant les Conseils européens, des débats avec le Président de la République, qui pourraient prendre la forme de questions-réponses et être suivis d'un vote.** Lors de cette séance, il serait débattu

---

(1) Voir le thème n° 4 de ce rapport consacré au Parlement du non-cumul.

de l'actualité européenne et de la position de la France sur les questions abordées lors des Conseils européens. Le chef de l'État y proposerait un mandat, ou du moins une position de principe, qui serait ainsi validé par la représentation nationale et déterminerait l'action de la France sur la scène européenne.

Cette mesure – qui nécessite de revenir sur la règle qui interdit au chef de l'État de se rendre au Parlement – ne serait en aucun cas un facteur d'affaiblissement du Président de la République. Elle se limiterait à la politique européenne et serait de nature à renforcer le chef de l'État sur la scène européenne en lui conférant davantage de légitimité.

## THÈME N° 4 : LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

« *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. À la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté* », déclarait Michel Debré, alors garde des Sceaux, devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Soucieux de bâtir un système capable d'échapper à l'instabilité des régimes précédents, le constituant a eu à cœur de garantir la prédominance de l'exécutif et de rationaliser le parlementarisme. M. Olivier Duhamel décrit une Constitution « *juridiquement parlementaire* » mais « *politiquement présidentielle* »<sup>(1)</sup>. « *Un corset de fer est passé au Parlement en vue de surmonter son incapacité à dégager une majorité* », écrit le professeur Jean Gicquel<sup>(2)</sup>.

Les réformes successives menées depuis les années 1960 ont cherché à libérer les assemblées de ce corset, sans mettre en péril l'équilibre de la V<sup>e</sup> République. Le comité consultatif pour la révision de la Constitution institué en 1992 émet des recommandations visant à faire émerger un « *Parlement plus actif* » ; le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République formé en 2007 appela de ses vœux « *un Parlement renforcé* » ; en 2012 la commission de rénovation et de déontologie publique plaidait pour « *un Parlement plus représentatif* ».

Un Parlement plus actif, renforcé, plus représentatif : ces expressions sont significatives. Elles traduisent le double mouvement qui sous-tend les réformes successives du Parlement : le renforcement de ses pouvoirs et sa modernisation, que vint couronner la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Le Parlement doit aujourd'hui tout à la fois « *épouser son temps* », selon l'expression du général de Gaulle, résister à ses excès, notamment à son accélération qui caractérise la modernité<sup>(3)</sup>, et le devancer.

*Épouser d'abord son temps* en réduisant le nombre de parlementaires (**proposition n° 9**) et en fusionnant le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental pour rénover le bicamérisme (**proposition n° 10**).

---

(1) Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, pp. 435-436.

(2) Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 28<sup>e</sup> édition, 2014

(3) Hartmut Rosa, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2013.

*Résister à son temps* en limitant les pouvoirs du Gouvernement au sein de la procédure législative pour les aligner sur ceux des parlementaires et des commissions (**proposition n° 11**), en modernisant la procédure législative (**proposition n° 12**) et en renforçant les instruments de contrôle (**proposition n° 13**).

*Devancer enfin son temps* en plaçant le citoyen et l'Europe au cœur de cette architecture parlementaire renforcée (**proposition n° 14**).

**Le temps est désormais celui du Parlement du non-cumul.**

\*

\* \*

**Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) pour renforcer leur poids dans les institutions.**

**Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.**

**Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans :**

- Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes.
- Libérer le droit d'amendement des parlementaires dans le domaine financier.
- Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, *a minima*, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.

**Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi :**

- Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.
- Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives.
- Rénover la procédure de discussion des textes.
- Rénover la procédure d'examen des amendements.

**Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition :**

- Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions et redéployer les séances de contrôle sur l'ensemble de l'année.
- Instituer un contre-rapporteur de l'opposition.
- Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement.
- Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.
- Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.

**Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes :**

- Développer les ateliers législatifs citoyens.
- Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens.
- Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement.

\*

\* \*

## I. LA REVALORISATION DU PARLEMENT EST AU CŒUR DES RÉFORMES VISANT AU RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS

### A. L'ENJEU DE LA REVALORISATION DU PARLEMENT SE HEURTE À DES ATTENTES PARADOXALES

#### 1. Le temps législatif n'est pas le temps médiatique

La procédure législative française est parfois jugée lente, complexe et anachronique. Elle coïnciderait mal avec les temps politique et médiatique, marqués par l'immédiateté.

En réalité, les assemblées sont capables, lorsque les circonstances l'exigent, d'adopter des mesures de manière rapide. Ainsi, la proposition de loi abrogeant le contrat de première embauche <sup>(1)</sup> fut définitivement adoptée trois jours après son dépôt. Il a même suffi de deux jours pour adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2008 <sup>(2)</sup>, discuté au cœur de la crise financière. Les outils existent pour y parvenir, notamment la procédure accélérée (procédure d'urgence avant 2008) qui permet de s'affranchir des délais constitutionnels prévus par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de sa discussion et de réduire à une le nombre des lectures devant chaque assemblée.

De fait, les comparaisons internationales relativisent les accusations de lenteur parfois formulées contre le Parlement français. Le délai moyen, en France, d'adoption des projets de loi, hors lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et conventions internationales, est de 149 jours. Cette durée est inférieure à celle qui a cours au Royaume-Uni (164 jours), en Italie (180 jours), aux Pays-Bas (environ 400 jours) et en Suisse (481 jours). Elle est comparable aux durées moyennes d'adoption des lois en Irlande (147 jours), en Belgique (149 jours) et en Allemagne (156 jours). Seuls les parlements monocaméraux ont une procédure législative significativement plus rapide : la Hongrie (34 jours), le Danemark (64 jours), la Suède (72 jours) et la Norvège (86 jours).

Ces remarques ne doivent cependant pas occulter les critiques qui sont émises contre le rythme d'adoption de la loi et l'écho certain qu'elles trouvent. Ainsi, le chef de l'État, lors d'une interview télévisée, déclarait en avril 2015 : « *On a un système parlementaire hérité du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle. (...) Quand on prend une décision et qu'elle met six mois, un an pour être votée, il y a des gens qui disent : "Moi, je ne peux plus attendre, je ne peux pas attendre."* ».

**Il s'agit donc de trouver un équilibre, forcément délicat, entre efficacité de la procédure législative et qualité de la loi.**

---

(1) Loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

(2) Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

## 2. L' « inflation législative », source d'insécurité juridique, alimente la défiance des citoyens

À rebours des accusations de lenteur qui pèsent sur le parlement français, le thème de la dégradation de la qualité de la loi et de l'« inflation législative », au cœur de nombreuses réflexions depuis la fin des années 1970<sup>(1)</sup>, tend à faire penser que la « *fabrique de la loi* » s'emballerait. Le Conseil d'État y a consacré deux rapports, en 1991 et 2006. Le Conseil constitutionnel s'est emparé de la critique au début des années 2000 par la voix de son président<sup>(2)</sup> mais aussi de sa jurisprudence<sup>(3)</sup>. Les présidents successifs de l'Assemblée nationale ont souhaité que les lois soient mieux faites et moins nombreuses, appel relayé avec force par le Président Claude Bartolone<sup>(4)</sup> qui, souhaitant une réaction, a créé, à la fin de l'année 2013, une mission d'information pour « améliorer la fabrique de la loi », laquelle a rendu son rapport en octobre 2014<sup>(5)</sup>.

**L'accélération du temps** n'est pas pour rien dans cette évolution. Guy Carcassonne rappelait : « *Quelques grands textes anciens sont toujours en vigueur. Ils naquirent fréquemment d'un processus patient qui leur avait permis de mûrir, de sorte que les évolutions ultérieures les ont complétés sans les remettre en cause. Peut-être ceci n'est-il pas étranger à cela. La loi du 29 juin 1881 sur la liberté de réunion est née d'une proposition déposée en 1878, rapportée en 1879, discutée en 1880. (...) Quant à la séparation des Églises et de l'État, le Parlement y avait travaillé pendant plusieurs années avant d'y consacrer 45 jours de séance à la Chambre (entre le 21 mars et le 3 juillet 1905) et encore 21 de plus au Sénat, pour l'adoption conforme d'où est sortie la loi du 11 décembre 1905* »<sup>(6)</sup>.

De même, que reste-t-il de l'adage selon lequel légiférer peu permettrait de légiférer bien ? « *À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un Gouvernement pour refuser cette satisfaction*

---

(1) Rachel Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s]*, Revue d'histoire politique, 2009/1 (n° 11).

(2) Pierre Mazeaud, discours de vœux au Président de la République, 3 janvier 2005, publié dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, juillet 2005. Voir, dans le même sens, le discours de vœux au Président de la République prononcé le 6 janvier 2014 par le président Jean-Louis Debré, constatant que « le Conseil constitutionnel a aujourd'hui à connaître de lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées. Il fait face à des dispositions incohérentes et mal coordonnées. Il examine des textes gonflés d'amendements non soumis à l'analyse du Conseil d'État. Il voit revenir chaque année, notamment en droit fiscal, des modifications récurrentes des mêmes règles. Bref, il subit des bégaiements et des malfaçons législatives qui ne sont pas nouvelles mais sont fort nombreuses ».

(3) Voir, notamment, la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

(4) Conférence de presse du Président Claude Bartolone, mercredi 8 octobre 2014.

(5) Laure de La Raudière, Régis Juanico, Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi, rapport d'information n° 2268, octobre 2014.

(6) Guy Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005.

*de papier à son opinion publique* », écrivait déjà en 1979 le doyen Carbonnier, soulignant les dangers de soumettre le temps législatif au temps médiatique <sup>(1)</sup>.

Certes, la Constitution de 1958 a opéré une « véritable révolution juridique » en instituant une séparation entre le domaine de la loi et le domaine réglementaire. Michel Debré expliquait ce changement dans les termes suivants, le 27 août 1958, devant le Conseil d'État : « *Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dix dernières années, était de « désencombrer » un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative* ». Le Parlement n'en est pas moins sorti de son supposé domaine de compétence, avec l'aval du Conseil constitutionnel qui a jugé, en 1982, que, « *par les articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* » <sup>(2)</sup>.

Paradoxalement, cette jurisprudence a été confortée par la décision du 21 avril 2005, *Loi pour l'avenir de l'école* <sup>(3)</sup>, par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré réglementaires des dispositions ayant empiété sur le domaine du règlement, ce qui devait permettre au Gouvernement de les modifier par décret sans qu'il lui soit nécessaire de consulter le Conseil sur le fondement de la procédure de « déclassement » prévue par l'article 37, alinéa 2 de la Constitution. En les déclarant réglementaires, il renonçait définitivement à les juger contraires à la Constitution. Cette décision a d'ailleurs fait l'objet d'un commentaire éclairant dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, qui mettait en exergue la difficulté d'une telle orientation : « *La censure des dispositions réglementaires conduirait à un revirement de jurisprudence d'une portée incommensurable, inopportun du point de vue de la lisibilité des textes (la loi peut légitimement combler un « interstice » de nature réglementaire pour permettre au dispositif d'être accessible d'un seul tenant) et soulevant de redoutables problèmes vis-à-vis du Parlement (il suffit de songer à la loi sur les retraites, dont les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme)* ».

Il est d'ailleurs significatif que l'évolution de 2005, pourtant modeste, ait été abandonnée dès 2012. Le commentaire de la décision du 15 mars 2012, *Simplification du droit* <sup>(4)</sup> est également éclairant : « *Cette décision de 2005 constitue une décision d'espèce, rendue dans le contexte particulier d'un débat sur la qualité de la loi. Elle n'avait pas de précédent et le Conseil constitutionnel*

---

(1) Jean Carbonnier, *Essai sur les lois*, Paris, *Répertoire du notariat Deffrénois*, 1979.

(2) *Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, cons. 11.*

(3) *Décision n° 2005-512 DC.*

(4) *Décision n° 2012-649 DC.*

*n'a pas estimé nécessaire de lui donner une suite. La jurisprudence du Conseil constitutionnel reste fondée sur la décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 ».*

La responsabilité dans ce phénomène qui, depuis les années 1970, a vu la loi se gonfler de dispositions réglementaires, est largement partagée. M. Pierre Mazeaud l'admettait, en 2005, dans le discours précité, lorsqu'il déclarait que le Conseil constitutionnel devait « *faire son autocritique* » : « *n'a-t-il pas contribué lui aussi, au cours des années, à vider l'article 37 de son contenu et à pousser le législateur à surcharger la loi, en interprétant trop extensivement l'article 34 de la Constitution, qui énumère les sujets réservés à la loi, en assimilant la notion de « principes fondamentaux » à celle de « règles » (pourtant explicitement distinguées par l'article 34 de la Constitution) ou en décelant trop prestement une « incompétence négative » dans le seul fait qu'un encadrement législatif soit « taisant » sur tel ou tel point* ». Mme Laurence Parisot y a fait allusion lors de son audition : « *Bien que l'article 34 dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale », il y a bien des années que la loi n'en détermine plus les principes fondamentaux mais les moindres détails* »<sup>(1)</sup>.

**L'« inflation législative » a également pris la forme d'une multiplication de dispositions non normatives.** Ces dernières ont été dénoncées par la doctrine ainsi que par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision précitée du 21 avril 2005, faisant écho au discours préliminaire de Portalis sur le projet de code civil – « *La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense* » – a jugé qu'il résultait de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ». Mais, depuis la censure prononcée en 2005, le Conseil n'a pas déclaré contraires à la Constitution d'autres dispositions de caractère non normatif figurant dans les lois.

Cela nourrit, à l'évidence, un cercle vicieux : « *Mal légiférer conduit non seulement à faire peser sur les destinataires de la loi des charges excessives et des contraintes irréalistes, mais aussi à légiférer encore davantage, puisqu'il faut une nouvelle loi pour réparer les malfaçons (...) d'une loi antérieure mal préparée* », soulignent ainsi Mme Laure de la Raudière et M. Régis Juanico dans leur rapport précité sur la qualité de la loi.

**Cette « inflation législative » se manifeste moins par l'augmentation du nombre de lois votées annuellement – qui reste stable – que par celle de la longueur de ces textes,** à laquelle l'exercice du droit d'amendement contribue pour une bonne part. Le projet de loi pour la croissance et l'activité, enregistré à la

---

(1) Réunion du 16 janvier 2015.

présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014, comptait 106 articles. Il comprenait, après la première lecture à l'Assemblée nationale, 295 articles. La loi définitivement adoptée le 10 juillet 2015 comprenait, au terme de la navette, pas moins de 308 articles. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte comptait 64 articles lors de son dépôt le 30 juillet 2014. 215 articles furent définitivement adoptés le 22 juillet 2015.

M. Bernard Accoyer, lors de la réunion du 7 mai 2015, ajoutait : « *L'évolution du temps parlementaire a également conduit à multiplier les initiatives parlementaires. J'ose le dire : parfois, dans cette maison, il faut, pour exister, déposer des amendements, des propositions de loi, se singulariser, au lieu de s'en tenir à la modeste tâche qui consisterait à améliorer l'existant – c'est-à-dire, notamment, à le simplifier.* ».

## **B. DES RÉFORMES SUCCESSIVES ONT DÉJÀ DOTÉ LE PARLEMENT DE NOMBREUX OUTILS**

### **1. Les réformes ont cherché à améliorer le fonctionnement du Parlement**

Huit des vingt-quatre révisions constitutionnelles votées depuis 1958 ont concerné le Parlement.

- **En matière d'organisation des travaux parlementaires :**

Les réformes intervenues en matière d'organisation des travaux parlementaires ont eu pour objectif de faciliter l'exercice par le Parlement de ses missions constitutionnelles.

Ainsi a été instituée, en 1995, la session unique de neuf mois, pour que les activités législatives mais surtout de contrôle – si l'on s'en tient à l'intention du constituant – puissent s'exercer de façon plus permanente.

En 2008 ont été approuvées de nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour : deux semaines sur quatre sont depuis lors réservées par priorité à l'examen des textes et aux débats demandés par le Gouvernement ; l'ordre du jour des deux autres semaines est fixé par l'Assemblée, l'une de ces deux semaines étant consacrée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ; un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires. Le Gouvernement dispose néanmoins de priorités : sur les semaines réservées au Parlement, le Gouvernement peut ainsi inscrire les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le partage de l'ordre du jour a eu des conséquences au plan législatif : le dépôt d'une proposition de loi n'est plus un acte symbolique. La part des propositions dans l'ensemble des textes adoptés a progressé au point de s'élever à environ 40 %, hors conventions internationales, au cours de la session 2013-2014,

ce qui est notable, même si un décompte par articles ou par caractères conduit plutôt à situer autour de 6 ou 7 % la place de ces initiatives dans la législation. La possibilité de saisir le Conseil d'État sur des propositions de loi, alors que celui-ci n'examinait auparavant que les projets de loi, a accompagné cette évolution.

- **En matière législative :**

Depuis 1958, le constituant a étendu le domaine de la loi à l'égalité entre les femmes et les hommes (1999), à la préservation de l'environnement (2005), à l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, à la garantie des expressions pluralistes des opinions et de la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance des médias, au régime électoral des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ainsi qu'aux orientations pluriannuelles des finances publiques (2008).

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté de six à huit le nombre des commissions permanentes qui peuvent être créées dans chaque assemblée. Surtout a été modifié l'article 42 de la Constitution, qui dispose, désormais, qu'en règle générale, les projets de loi sont examinés en séance publique sur la base du texte adopté en commission. Mme Céline Vintzel a insisté, lors de son audition le 22 mai 2015, sur le caractère fondamental de cette avancée. En effet, ce retour à la pratique antérieure à 1958 donne plus de poids aux délibérations des commissions puisque le Gouvernement doit désormais déposer des amendements s'il souhaite revenir sur des dispositions insérées dans ses projets, ce qui se révèle moins aisé que de faire voter contre un amendement de la commission.

Il a résulté de cette règle deux conséquences. Le Conseil constitutionnel en a déduit, tout d'abord, le 9 avril 2009, que le Gouvernement devait pouvoir « *participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance* »<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, les travaux des commissions sont ouverts à la presse et retransmis sur le canal interne et sur le site Internet des assemblées<sup>(2)</sup>. Le Conseil avait d'ailleurs jugé, le 25 juin 2009, « *que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 36.

(2) L'article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié dans le sens d'une plus grande publicité par la résolution du 28 novembre 2014.

(3) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 12.

Des délais ont été instaurés afin que la fonction législative puisse s'exercer dans de meilleures conditions. Ainsi, un délai, respectivement, de six ou quatre semaines a été prévu entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de son examen en séance, ces délais ne s'appliquant pas, cependant, lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée. À l'occasion de la réforme de son Règlement, en 2009, l'Assemblée a par ailleurs prévu, pour le dépôt des amendements parlementaires, un délai de trois jours en commission (article 86) et en séance (article 99).

Enfin, la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution imposent au Gouvernement de déposer, en même temps que la plupart des projets de loi, une étude d'impact. Ce document, mis en ligne et publié à la suite du texte auquel il se rapporte, présente les objectifs poursuivis, justifie le recours à la loi et évalue les résultats escomptés.

- **En matière de contrôle et d'évaluation :**

En 1974 ont été instaurées les questions au Gouvernement.

En 1996 a été introduite la procédure des lois de financement de la sécurité sociale, qui permettent au Parlement d'exercer son contrôle sur les comptes sociaux.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit à l'article 24 de la Constitution la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques parmi les missions du Parlement. Dans ce domaine, la Cour des comptes est désormais chargée d'assister le Parlement (article 47-2).

Plusieurs mesures ont donné à cette reconnaissance du contrôle et de l'évaluation une portée concrète. Ainsi, sous réserve des priorités reconnues au Gouvernement, notamment pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, une semaine d'ordre du jour sur quatre est désormais dédiée à cette activité. L'obligation d'organiser chaque semaine des séances de questions au Gouvernement a été étendue aux sessions extraordinaires (article 48) <sup>(1)</sup>. L'existence des commissions d'enquête a été consacrée dans la Constitution et l'opposition s'est vu reconnaître la possibilité d'en créer une, de droit, une fois par session ordinaire (« droit de tirage »). L'Assemblée nationale, enfin, s'est dotée d'un organe spécifique, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Par ailleurs, le Gouvernement est tenu d'informer le Parlement lorsque les forces militaires françaises sont engagées à l'étranger ; lorsque la durée de

---

(1) Le Conseil constitutionnel a considéré que le non-respect de cette prescription entacherait d'inconstitutionnalité les textes adoptés au cours de la semaine considérée, voir la décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012, cons. 2 à 4.

l'intervention excède quatre mois, il soumet sa prolongation au Parlement (article 35).

Les assemblées peuvent, enfin, adopter des résolutions (article 34-1), comme elles pouvaient le faire avant 1958, pour émettre un avis sur une question déterminée, sous réserve de ne pas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou de lui adresser une injonction. Le vote de ces résolutions constitue également une voie d'affirmation du Parlement, lui permettant d'exercer une expression distincte de la réponse législative.

## **2. Des outils nombreux, mais sans doute insuffisamment utilisés, sont désormais à la disposition des parlementaires**

Les parlementaires disposent donc de leviers nombreux, tant en matière législative qu'en matière de contrôle. Un net décalage existe, néanmoins, entre les pouvoirs dont ils disposent et leur mise en œuvre effective. *« On peut rappeler les avertissements prodigués depuis longtemps par des juristes éminents tels que Guy Carcassonne ou Pierre Avril : ce qui manque au Parlement français, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux, mais la volonté de bien exercer ceux qu'il détient déjà »*, affirmait M. Armel Le Divellec <sup>(1)</sup>.

Ainsi, les pouvoirs accordés aux groupes d'opposition ou minoritaires sont un levier de la démocratisation des assemblées dans la mesure où, comme le soulignait Mme Céline Vintzel, *« un Parlement puissant est un Parlement dans lequel l'opposition est forte »*, invitant le groupe de travail à prendre conscience que le régime parlementaire repose sur une dichotomie entre le Gouvernement et sa majorité, d'un côté, et l'opposition, de l'autre, plutôt que sur une séparation stricte – d'ailleurs illusoire – entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Dans cette perspective, le contrôle – notamment celui exercé par l'opposition – revêt une importance particulière : *« La fonction législative est, en effet, partout exercée principalement par le Gouvernement. Il est donc nécessaire d'accorder une place privilégiée au contrôle et de donner aux parlementaires le maximum de moyens pour exercer cette fonction »*, affirmait encore Mme Céline Vintzel. Or, l'ordre du jour des semaines consacrées au contrôle et à l'évaluation est généralement « léger » et ne suscite guère l'intérêt ni des parlementaires, ni des médias. Sans doute le cadre de la séance publique n'est-il pas le plus propice à l'exercice du contrôle parlementaire.

Quant aux journées réservées à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires, elles se déroulent dans une certaine indifférence, au sein d'un hémicycle clairsemé, faute d'enjeux puisqu'il est rare que les textes en discussion aient vocation à être adoptés.

---

(1) Auditionné par le groupe de travail lors de sa réunion du jeudi 7 mai.

## C. CERTAINES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES ONT EU POUR CONSÉQUENCE, PARFOIS INDIRECTE, D'AFFAIBLIR LE PARLEMENT

### 1. La mise en œuvre du quinquennat

L'adoption de la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République a réduit celui-ci de sept à cinq ans : le temps présidentiel est désormais calqué sur le temps parlementaire. Comme on l'a déjà souligné, l'inversion du calendrier électoral a fait précéder par l'élection présidentielle les élections législatives, donnant le sentiment que celles-ci ont pour objet de fournir au Président nouvellement élu ou réélu la majorité qui lui est nécessaire.

La légitimité que confère au Président de la République une élection au suffrage universel direct à l'échelle nationale en fait le chef véritable de la majorité et renforce la prédominance de l'exécutif, accentuant le phénomène du fait majoritaire et l'affaiblissement du Parlement.

### 2. La session unique

L'instauration de la session unique par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 est une réforme sur laquelle il semble difficilement concevable de revenir. Que les assemblées siègent tout au long de l'année coïncide avec le caractère continu de l'actualité, les nécessités du contrôle – en particulier de l'activité de l'Union européenne – et, sans doute, les attentes des Français. Il demeure que la session unique a sans doute favorisé le phénomène de l'inflation législative – le fait que les assemblées se réunissent tout au long de l'année constituant une tentation forte de faire voter plus de lois – et contribué à l'augmentation de la durée des séances, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Ainsi, le nombre de jours de séance que l'Assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire, fixé à 120 par l'article 28 de la Constitution, a été dépassé lors des sessions 2008-2009 (131 jours) et 2012-2013 (132 jours). Ce seuil a été franchi dès le 9 juin lors de la session 2014-2015 (131 jours au total).

En 2004, le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, demandait « *que l'on puisse revenir à deux sessions annuelles, de trois à quatre mois chacune* », justifiant ce changement par la nécessité d'empêcher le Gouvernement de « *soumettre le Parlement à des rythmes excessifs* » et de l'obliger à faire « *l'effort de distinguer dans l'ordre du jour l'essentiel de l'accessoire* ». La même année, le président du Sénat qualifiait la mise en place de la session unique de « *fausse bonne idée* » ayant « *exacerbé le zèle législatif des ministères, multiplié les séances de nuit et banalisé le recours aux sessions extraordinaires* ». De fait, loin de devenir exceptionnelles comme on pouvait le penser en 1995, les sessions extraordinaires sont devenues systématiques en juillet et en septembre.

Une analyse comparée illustre la surcharge de travail à laquelle est confronté le Parlement français. Entre 2009 et 2013 le *Bundestag* a siégé 253 jours en séance publique, pour une durée totale de 2 010 heures (soit 492 heures par an). À titre de comparaison, la XIV<sup>e</sup> législature, commencée en 2012, comptait déjà, au 30 juin 2015, 446 jours de séance et 3 745 heures de débats. Au cours de la seule année 2013, l'Assemblée a siégé plus de 1 440 heures. Les séances de nuit se sont allongées et multipliées, au point que l'Assemblée a ressenti la nécessité, à l'initiative de son Président, de durcir les conditions de leur prolongation au-delà d'une heure du matin en modifiant, le 28 novembre 2014, l'article 50 de son Règlement. Il est également devenu fréquent que les assemblées siègent non seulement les jours prévus par leur règlement – les mardis, mercredis et jeudis – mais aussi les lundis et vendredis : en dépit du fait que, conformément à l'article 28 de la Constitution, « *les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée* », le Conseil constitutionnel a jugé, à deux reprises au cours de la période récente, que les règlements des assemblées « *ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par le premier alinéa de l'article 50 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité* »<sup>(1)</sup>.

### 3. Le partage de l'ordre du jour

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait pour objectif, en instaurant un partage de l'ordre du jour, d'accroître la maîtrise du Parlement sur le processus législatif et de créer des conditions favorables au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Cet objectif a été en partie atteint mais selon des modalités qui ont eu des conséquences négatives sur l'organisation du travail parlementaire.

Les semaines consacrées à un ordre du jour gouvernemental, tout d'abord, sont particulièrement chargées, forçant les députés à travailler dans des conditions difficiles. Le recours aux ordonnances est devenu d'autant plus attractif, privant le Parlement d'une part de sa maîtrise de la norme. Ainsi, Mme Mireille Imbert-Quaretta soulignait qu' « [a]près la réforme de 2008, les recours aux ordonnances ont littéralement explosé, et pas seulement pour des raisons de codification. Confier l'élaboration de la loi à l'exécutif revalorise-t-il le rôle du Parlement ? La réponse me paraît évidente. C'est par voie d'ordonnance, par exemple, qu'a été supprimée la distinction entre filiation naturelle et filiation légitime. Les Français ont connaissance des débats parlementaires, qui font l'objet de comptes rendus ; mais les ordonnances, elles, passent tout à fait inaperçues. Le choix des ordonnances n'est pas moins problématique pour la future réforme du droit des

---

(1) Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 (Règlement de l'Assemblée nationale), cons. 21 ; décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 (Règlement du Sénat), cons. 52.

*obligations. L'enjeu est d'importance puisqu'il s'agit de combattre, dans le domaine économique, le droit des contrats anglo-saxon. Un tel sujet eût mérité un vrai débat parlementaire. »*<sup>(1)</sup>

Le Gouvernement est également amené à empiéter sur les semaines réservées à un ordre du jour parlementaire. Il lui est loisible, en effet, de demander l'inscription par priorité des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sur les semaines réservées au contrôle ou à l'initiative parlementaire. De ce fait, l'intégralité des mois d'octobre et la presque totalité des mois de novembre et décembre sont réservées, à l'Assemblée nationale, à un ordre du jour fixé par le Gouvernement. De même, le Gouvernement peut, sur celle des deux semaines d'initiative parlementaire qui n'est pas consacrée au contrôle, demander l'inscription des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, le temps restant disponible pouvant être utilisé, sous réserve de « créneaux disponibles », pour examiner des textes de loi. Il n'est pas rare, enfin, que le groupe majoritaire inscrive de lui-même des projets de loi ou au moins la poursuite de leur discussion, dans une semaine d'initiative parlementaire.

Ainsi, dans les faits, le Parlement cède-t-il au Gouvernement une grande partie de l'ordre du jour qui devrait lui revenir. Le travail parlementaire n'en est pas moins « saccadé » au rythme des priorités des uns ou des autres. Les semaines d'initiative parlementaire n'ont conservé qu'une partie de leur originalité et les semaines de contrôle, déjà d'un intérêt variable, sont souvent entrecoupées de discussions législatives.

Le bilan de l'ordre du jour partagé n'est donc pas convaincant même si, là encore, on peine à imaginer un simple retour à la situation antérieure.

---

(1) Réunion du 27 mars 2015.

## II. PROPOSITIONS : FONDER LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

Ces propositions viennent compléter celles énoncées dans la première partie du rapport, consacrée à la représentation et, en particulier l’instauration d’une dose de proportionnelle dans l’élection des députés.

<b>Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions</b>
---

La réduction du nombre des parlementaires est, en France, une question récurrente. Notre pays compte 14 parlementaires (députés et sénateurs) par million d’habitants, contre 1,7 aux États-Unis, pays certes fédéral. La France se positionne cependant dans la moyenne des démocraties occidentales.

L’adoption de la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur permet d’envisager cette option sous un nouvel angle. Lors de la réunion du 13 février 2015, M. Frédéric Sawicki déclarait ainsi : « *Se pose notamment la question du nombre de parlementaires : une fois que l’interdiction du cumul des mandats sera appliquée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés* ».

L’interdiction du cumul des mandats devrait changer le rôle des parlementaires et incite, en conséquence, à réorganiser les moyens mis à leur disposition. Il ne s’agit pas de réduire les coûts de fonctionnement du Parlement, mais bien de renforcer les moyens mis à la disposition de ses membres, désormais en mesure de s’investir pleinement dans leur mission. « *Il y aura une évolution inéluctable avec la fin du cumul des mandats. Mais je me garde de tomber dans un discours populiste : les propositions que j’ai formulées à titre personnel, notamment la diminution du nombre de députés, visent non pas à “économiser sur la démocratie”, mais à répartir des moyens différemment, pour que l’Assemblée et les parlementaires soient actifs* », expliquait le Président Claude Bartolone lors de la réunion du 13 février 2015. En outre, ajoutait-il : « *Des parlementaires moins nombreux, ce sont des parlementaires mieux identifiés et plus puissants* ».

Cette mesure s’inscrit en cohérence avec la proposition du groupe de travail de mettre en place un véritable statut de l’ élu, plus protecteur, qui favorise le renouvellement et la diversification de la classe politique.

**Le groupe de travail propose, en conséquence, de réduire le nombre des députés à 400, contre 577 actuellement, et celui des sénateurs à 200, contre 348 actuellement.**

La réduction du nombre des parlementaires rendrait nécessaire un redécoupage des circonscriptions. Celui-ci accentuera mécaniquement le décalage démographique qui existe déjà entre les circonscriptions – ou parfois la seule – de département peu peuplés, la Lozère ou la Creuse notamment, et les départements plus peuplés, sauf à renoncer à ce que chaque département ait au moins un élu, ce

qui ne semblerait concevable que si cette circonscription territoriale était amenée à disparaître.

Il convient de noter que **cette mesure ne nécessite pas de révision constitutionnelle** dans la mesure où l'article 24 de la Constitution ne fixe qu'un plafond du nombre de parlementaires, et non un seuil.

\*  
\* \*

### Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme

*« Le bicamérisme a toujours été en France une évidence et un problème. Une évidence car il est le fruit de la réalité et de l'expérience contre la théorie – celle du peuple unique ou du « peuple tout entier » ; un problème car il donne le sentiment de n'être jamais totalement assuré de son avenir et de son équilibre »<sup>(1)</sup>. Une évidence sur laquelle le groupe de travail n'a pas jugé souhaitable de revenir. Néanmoins, une modernisation du bicamérisme est aujourd'hui indispensable.*

Le groupe de travail a estimé de façon consensuelle, par dix-sept voix, que le rôle du Sénat devait être modifié, cinq membres se prononçant néanmoins pour le maintien du statu quo.

Soulignons que cette réflexion n'est pas propre à la France. La place et la fonction de la seconde chambre est interrogée dans de nombreux pays, notamment en Europe. On citera pour exemple la réforme actuellement conduite en Italie qui prévoit de passer d'un bicamérisme absolu à un Sénat au rôle essentiellement consultatif, sa compétence législative étant réduite aux seules réformes constitutionnelles et traités internationaux. Le nombre de sénateurs est également considérablement réduit, de 315 à 100. Le 7 août 2015, le Sénat italien a adopté, en première lecture, ce projet de réforme.

La première option étudiée par le groupe de travail, majoritaire, consisterait à fusionner le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le Sénat. Soulignons que cette proposition a néanmoins partagé le groupe de travail : soutenue par douze membres, elle a été en revanche rejetée par neuf d'entre eux, deux préférant s'abstenir.

En France, le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone suggérait déjà, en 2014, dans son ouvrage *Je ne me tairai plus*<sup>(2)</sup> : « *En ce qui concerne le Sénat, tout en réduisant aussi le nombre de ses membres, je pense qu'il pourrait être fusionné avec le Conseil économique, social et environnemental, comme le proposait déjà en son temps le général de Gaulle* ».

---

(1) Alain Delcamp, *Préface au Sénat en devenir de Jean-Louis Héryn, Montchrestien, Paris, 2012.*

(2) Avec Hélène Bekmezian, *éditions Flammarion.*

Le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat, soumis au référendum en 1969, prévoyait, en effet, dans son titre II, que le Sénat serait chargé de représenter non seulement les collectivités territoriales, mais aussi les Français établis hors de France et, surtout, les activités économiques, sociales et culturelles. Les sénateurs chargés de la représentation de ces deux dernières catégories seraient désignés par des organismes représentatifs, tandis que ceux représentant les collectivités territoriales auraient continué à être élus au suffrage universel indirect. Le général de Gaulle concevait ce Sénat renouvelé comme une instance consultative dont les compétences se seraient substituées à celles du Conseil économique et social que supprimait le projet de loi. Celui-ci fut rejeté par référendum, le 27 avril 1969, conduisant le général de Gaulle à quitter la présidence de la République. Néanmoins, ce n'est sans doute pas principalement sur cette question que les Français se sont prononcés.

Quoi qu'il en soit, quarante-cinq ans plus tard, la question de l'avenir de ce conseil, devenu en 2008 CESE, se pose avec une acuité renouvelée. La représentativité et le mode de désignation de ses membres continuent de faire l'objet de critiques. Malgré plusieurs réformes, le CESE peine à trouver sa place dans le système institutionnel français. La vingtaine de rapports et d'avis qu'il rend annuellement peut être parfois redondante avec les travaux menés au sein des assemblées. Le nombre de saisines, gouvernementales comme parlementaires, demeure faible et les conditions de recevabilité très strictes des pétitions citoyennes ont empêché l'essor de ce dispositif, pourtant prometteur.

L'importance de la société civile et des corps intermédiaires est aujourd'hui trop essentielle pour que les représentants désignés par les organisations syndicales, patronales, agricoles, mutualistes, les fédérations d'associations familiales, étudiantes et environnementales demeurent confinés dans une institution dont la voix ne porte pas.

La fusion du Sénat et du CESE redonnerait tout son sens à un bicamérisme fondé sur la complémentarité et offrirait une tribune plus efficace aux forces actives de la Nation pour faire entendre leur voix. **L'enjeu d'une telle réforme n'est pas de diminuer le rôle du Sénat mais de mettre fin aux doublons et aux redondances de la procédure législative.** La V<sup>e</sup> République établit déjà un bicamérisme inégalitaire, il s'agit d'en tirer enfin les conséquences.

**En plusieurs points, néanmoins, le projet porté par le groupe de travail s'écarte de celui proposé en 1969.**

**Le Sénat pourrait conserver une compétence législative**, néanmoins plus limitée puisqu'il s'agira d'orienter davantage son action sur l'évaluation et le contrôle. Le groupe de travail a, en effet, réaffirmé au cours de ses travaux son attachement au bicamérisme, qui concourt à la qualité de la loi et à l'expression du pluralisme.

**Les amendements sénatoriaux devraient, dans ce cadre, être adoptés à une majorité positive des 3/5. Ces amendements seraient ensuite examinés par l'Assemblée nationale qui les reprendrait ou non.** Cela permettrait d'assurer une meilleure qualité de la loi par l'adoption d'amendements à de larges majorités et **redonnerait tout son sens à la navette parlementaire**, trop souvent utilisée par deux chambres aux majorités opposées pour « faire et défaire » un même texte.

**Le Sénat deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire »** et, corrélativement, assisté plus étroitement par la Cour des comptes, il pourrait assumer une fonction d'expertise de la qualité de la norme, en amont et en aval du vote de la loi. Il reprendrait ainsi une partie du travail qu'effectue actuellement le CESE. En amont de la procédure législative, il pourrait produire un rapport en menant de larges consultations, y compris citoyennes. Il pourrait contrôler la pertinence des études d'impact transmises par le Gouvernement. En aval, il contrôlerait l'application de la loi et analyserait ses impacts.

Quelle que soit la nouvelle voie qui se dessinerait pour le Sénat, une révision de l'article 89 de la Constitution pourrait être envisagée, afin de lui retirer tout pouvoir de blocage en matière de révision constitutionnelle. Si le Sénat doit pouvoir exprimer son opinion sur ces sujets, c'est l'Assemblée nationale, élue directement par le peuple, qui doit avoir le dernier mot. **La réforme de la composition du Sénat que suggère le groupe de travail rend plus nécessaire encore cette « normalisation » de ses pouvoirs.**

#### **La composition du Sénat serait enfin renouvelée.**

La loi du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs a étendu le scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs au moins et a augmenté le nombre de délégués pour les grandes villes. Ces mesures constituent une première étape, nécessaire mais pas suffisante, vers un plus grand respect du principe d'égalité devant le suffrage. Elle doit être amplifiée pour que les membres élus de ce Sénat soient réellement représentatifs de la diversité des élus et des collectivités territoriales. Il pourrait être ainsi proposé de **régionaliser leur échelon d'élection.**

Dans la mesure où le Sénat conserverait une compétence législative, **les membres représentants des forces actives du pays pourraient non pas être désignés** comme ils le sont actuellement au CESE, **mais élus**, selon un scrutin de liste, par les membres des corps et organismes qu'ils ont vocation à représenter.

Certains membres du groupe de travail, à l'instar de M. Bernard Thibault et de M. Michel Winock, ont exprimé leur préoccupation de voir une chambre, composée pour partie de personnalités non élues par les citoyens, mais par les corps intermédiaires, disposer d'un pouvoir législatif. Cet obstacle pourrait néanmoins être surmonté par une séparation en deux collèges distincts lorsque le Sénat serait amené à exercer sa compétence législative

Il convient de noter que des propositions alternatives ont été discutées par le groupe de travail. Une seconde option consisterait notamment à limiter les pouvoirs législatifs du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales. En parallèle, le CESE serait rénové pour devenir une chambre de l'expression citoyenne et de la démocratie participative. La commission nationale du débat public et le CESE pourraient être, dans ce cas, fusionnés.

\*  
\* \*

<b>Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans</b>
--

### **1. Supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes**

De l'avis de bien des observateurs, la principale mesure de la réforme de 2008 ayant effectivement permis une revalorisation du travail parlementaire est la révision de l'article 42 de la Constitution qui dispose, désormais, au premier alinéa, que, sauf exception, le texte examiné en séance est celui adopté par la commission.

Le pouvoir exécutif s'est toujours méfié du travail des commissions permanentes. Poincaré les qualifiait de « *Parlements dans le Parlement* » et d'« *organes parasites* » ; Roger Latournerie, en 1958, critiquait ces « *véritables ministères parlementaires* ». Cette défiance motiva le choix du constituant, en 1958, de limiter à six le nombre des commissions permanentes et de faire de la commission spéciale la règle de droit commun. La pratique ayant démenti ce choix initial, il a été décidé, en 2008, d'ériger en règle de droit commun le renvoi des textes à une commission permanente, la constitution d'une commission spéciale restant une exception.

Renforcer le poids du Parlement implique donc, premièrement, de renforcer ses commissions permanentes, qui sont en première ligne de l'activité de contrôle – via les missions d'information, le suivi de l'application des lois, les auditions, le vote sur les nominations – mais aussi de l'activité législative – l'examen en commission étant devenu un niveau de lecture à lui seul.

La limitation du nombre de commissions permanentes, prévue par le constituant de 1958, a été confirmée par la révision constitutionnelle de 2008, même si leur nombre maximal a été porté de six à huit. Mme Céline Vintzel, lors de l'audition du 22 mai 2015, s'appuyant sur les exemples allemand et anglais, suggérait de supprimer toute limitation afin de renforcer leur poids et leur activité. Cette mesure permettrait que celles-ci puissent s'organiser plus librement et, éventuellement, en cohérence avec le découpage des ministères afin de contrôler plus efficacement l'activité du Gouvernement et de mieux répartir la charge de travail.

## **2. Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier**

L'article 40 de la Constitution dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

La V<sup>e</sup> République n'est pas la première à formaliser une telle règle : une limitation de l'initiative financière des parlementaires figurait déjà dans le règlement de la Chambre des députés dès 1920, puis à l'article 17 de la Constitution de 1946. Elle n'en est pas moins emblématique de la rationalisation du Parlement voulue par le constituant de 1958 et cette rédaction plus sévère n'a pas été modifiée depuis cette date.

Cette règle constitue une restriction à la liberté de l'initiative parlementaire. L'article 40 n'a, par ailleurs, pas empêché la dégradation des finances publiques. Pire, il prive les parlementaires de toute responsabilité en matière budgétaire et accrédite l'idée qu'une réduction fiscale, qui peut être « gagée » par une recette fiscale de même ampleur, serait moins préjudiciable qu'une dépense budgétaire qui ne peut pas être compensée.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République proposait déjà, en 2007, « *que le mécanisme de l'irrecevabilité financière, prévu à l'article 40 de la Constitution, soit assoupli de telle sorte que les amendements et les propositions des parlementaires ne soient irrecevables que lorsqu'ils entraînent une aggravation des charges publiques et non d'une seule charge publique* ».

De manière plus radicale, en 2008, MM. Didier Migaud et Jean Arthuis, respectivement présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, proposèrent l'abrogation de l'article 40, affirmant qu'« *on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution* ».

Le groupe de travail juge également souhaitable de permettre aux parlementaires d'exercer leur droit d'amendement dans toute sa plénitude et, partant, de supprimer l'article 40 de la Constitution.

## **3. Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, a minima, soumettre ses amendements à un délai de dépôt**

Le Gouvernement jouit, dans la procédure parlementaire, de prérogatives justifiées. Dans la pratique, néanmoins, certaines d'entre elles créent un déséquilibre trop important entre les parlementaires et le Gouvernement et perturbent le bon déroulement du travail législatif. Le deuxième alinéa de l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi : « *Après l'expiration du délai de dépôt prévu à l'alinéa précédent [trois jours avant le début de la discussion], sont seuls recevables les amendements déposés par le*

*Gouvernement ou la commission saisie au fond. Lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond fait usage de cette faculté, ce délai n'est plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci porte article additionnel ».*

Cette exception – certes tempérée par la réouverture du délai de dépôt opposable aux députés – peut permettre au Gouvernement de disposer du temps nécessaire pour aboutir à un accord ou à un compromis. Dans la pratique, néanmoins, le Gouvernement abuse de cette latitude et dépose de nombreux amendements que les députés n'ont pas le temps d'étudier. Ces amendements ne font pas l'objet d'une concertation interministérielle, ne sont pas étudiés par le Conseil d'État et ne donnent lieu à aucune étude d'impact. Le nombre des amendements déposés hors délai laisse parfois penser que certains projets sont déposés trop tôt, sans avoir été suffisamment préparés. « *Entre 2012 et 2014, 1 767 amendements gouvernementaux ont été adoptés, soit deux fois plus qu'il y a dix ans* », soulignait M. Régis Juanico lors de son audition par le groupe de travail le 7 mai 2015, tandis que le Président Claude Bartolone affirmait : « *Jamais nous n'avons examiné, depuis l'instauration du quinquennat, autant d'amendements d'origine gouvernementale, et ce alors même qu'on nous recommande d'alléger le travail parlementaire ! Cela signifie que l'on écrit la loi au fil de l'eau.* ».

Il est donc proposé de supprimer le droit d'amendement du Gouvernement. *A minima*, il serait opportun, pour garantir le respect du travail parlementaire, de soumettre ses initiatives à un délai de dépôt, soit légèrement différé par rapport à celui qui pèse sur les amendements parlementaires, soit identique à celui-ci. Les compromis qu'impose parfois le déroulement de la discussion pourraient aussi prendre la forme de sous-amendements.

\*

\* \*

#### **Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi**

##### **1. Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté**

La procédure accélérée qui a succédé, avec la réforme du 23 juillet 2008, à la procédure d'urgence, permet à la fois de limiter le nombre de lectures préalables à la réunion d'une commission mixte paritaire et de s'affranchir des délais constitutionnels de six et quatre semaines entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de sa discussion.

La XIV<sup>e</sup> législature est marquée par un recours élevé à cette procédure. Au 31 mai 2015, alors que la législature n'est pas achevée, 131 textes y ont déjà été soumis, contre 88 sous la XIII<sup>e</sup> législature.

S'il peut parfois apparaître nécessaire de limiter le nombre de lectures devant chacune des assemblées, s'exonérer du délai constitutionnel de six ou quatre semaines se justifie plus rarement.

**L'emploi de la procédure accélérée pourrait ainsi être restreint à un ou deux textes par session, hors textes socio-financiers.**

Parallèlement, et pour compenser cette restriction, pourrait être créée une nouvelle forme de procédure accélérée qui ne permettrait de s'affranchir que de la deuxième lecture devant chaque assemblée et dont le Gouvernement pourrait faire usage sans limite. Elle ne remettrait cependant pas en cause le délai constitutionnel de six ou quatre semaines. Ainsi serait possible l'adoption rapide d'un texte, sans mettre en péril la qualité du travail des commissions.

Bien évidemment cette proposition n'a de sens qu'aussi longtemps que le bicamérisme demeure dans sa forme actuelle.

## **2. Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives**

Empêcher les incursions du législateur dans le domaine du règlement s'apparente à un « serpent de mer ». Sa mise en œuvre est délicate. Les dispositions de l'article 41 de la Constitution permettent au Gouvernement et aux présidents des assemblées d'opposer l'irrecevabilité à une proposition de loi ou à un amendement qui n'est pas du domaine de la loi, le Conseil constitutionnel étant amené à trancher en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée. Toutefois, ces dispositions, qui ne visent pas les projets de loi, sont tombées en désuétude, notamment parce que leur mise en œuvre peut aboutir à retarder la procédure législative s'il apparaît nécessaire de saisir le Conseil constitutionnel.

Il conviendrait de réfléchir à un nouveau système de contrôle, soit *a priori*, au sein des assemblées, soit *a posteriori*, sans doute par le Conseil constitutionnel.

Un tel contrôle pourrait également porter sur le caractère normatif des dispositions législatives.

## **3. Rénover la procédure de discussion des textes**

Toutes les conséquences de la révision de l'article 42 de la Constitution intervenue en 2008 n'ont pas encore été tirées. L'examen du texte de la commission en séance a profondément changé la procédure d'élaboration de la loi, la discussion en commission s'apparentant désormais à un véritable niveau de lecture. Il est donc nécessaire de réajuster la procédure législative afin de la rendre plus efficace et moins redondante.

Lors de son audition le 22 mai 2015, Mme Céline Vintzel rappelait qu'il existe en Allemagne une contrainte politique et au Royaume-Uni une contrainte juridique qui obligent à la **tenue d'un débat préalable aux travaux des commissions sur les grands principes d'un texte examiné ultérieurement**. L'adoption en droit français d'une disposition similaire, déjà envisagée en 2009 mais malheureusement écartée par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>, pourrait permettre, en amont, d'arrêter les grands principes d'un texte autour desquels pourront se structurer les débats en commission et en séance. Selon M. Olivier Rozenberg <sup>(2)</sup>, « *cela permettrait aux groupes d'opposition de marquer publiquement leur position dès le début de l'examen d'un texte, mais aussi d'anticiper les conséquences d'une législation [et] cela forcerait le Gouvernement à prendre du temps* ».

**En conséquence, la discussion générale telle qu'elle existe aujourd'hui en séance, souvent longue et fastidieuse, n'aurait pas lieu d'être lorsqu'un débat préalable aurait été tenu.**

Nombreux sont ceux qui considèrent que le débat en séance publique n'est qu'une redite de ce qui se passe en commission. Ce constat a d'ailleurs servi d'argument au Premier ministre lorsque celui-ci décida, à l'été 2015, d'engager la responsabilité du Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, au stade de la nouvelle lecture et de la lecture définitive, avant même la discussion générale et la discussion des articles.

Ce constat pourrait conduire à s'interroger sur l'application de la **procédure d'examen simplifiée**, en séance publique après un examen approfondi en commission, à des domaines autres que celui des traités et accords internationaux dans lesquels elle est actuellement cantonnée par la pratique, ou **sur la possibilité de mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique. Il pourrait ainsi être mis en place une procédure visant à écarter de la discussion en séance publique les amendements déjà discutés en commission**. Le débat en séance se focaliserait sur les mesures nouvelles issues des travaux de la commission et les principaux points de divergence politique. Il doit être rappelé que, d'ores et déjà, l'article 44 de la Constitution dispose que le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission* » et non pas en séance **et** en commission. Mais aucune conséquence n'a, jusqu'à présent, été tirée de cette rédaction constitutionnelle. **Il pourrait, enfin, être envisagé de s'inspirer du modèle parlementaire anglais dans lequel le Speaker peut décider de « sauter » l'examen des amendements identiques ou similaires (procédure dite du « kangourou »).**

\*

\* \*

---

(1) *Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, Règlement du Sénat, cons. 17 et 18.*

(2) *Réunion du 7 mai 2015.*

**Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition**

**1. Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions**

Les semaines de contrôle n'ont pas trouvé leur « rythme de croisière » et n'intéressent que peu les députés et les citoyens. **Cette désaffection n'est cependant pas le signe d'une faiblesse du contrôle parlementaire** : elle témoigne, plutôt, que ces activités sont continues et prennent davantage place au sein des commissions – commissions d'enquête, missions d'information, commissions permanentes –, tout au long de l'année et non sur une seule semaine.

**Il pourrait être envisagé de supprimer cette semaine au profit d'une semaine consacrée aux travaux des commissions.** Cette mesure contribuerait elle aussi à renforcer leur poids dans la mesure où elles seraient libres d'organiser leurs travaux sur toute une semaine sans être contraintes par les impératifs de la séance publique, tout en renforçant l'activité de contrôle puisque ce sont les commissions qui assurent en premier lieu cette fonction. Des séances de contrôle pourraient être maintenues en séance publique mais celles-ci seraient organisées tout au long de l'année, notamment pendant les semaines de l'Assemblée.

**2. Instituer un contre-rapporteur d'opposition**

Les droits de l'opposition et des groupes minoritaires ont été renforcés, notamment par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. M. Olivier Rozenberg<sup>(1)</sup> proposait d'aller plus loin en instituant un « *shadow rapporteur* » pour chaque texte examiné dans les assemblées, s'inspirant ainsi du modèle britannique, mais aussi du Parlement européen. Le rapporteur de l'opposition, nommé au côté du rapporteur principal, disposerait de droits et de moyens en propre. En séance publique, il serait autorisé à émettre un avis sur les amendements au même titre que le rapporteur.

Cette mesure est apparue importante au groupe de travail dans la mesure où elle responsabiliserait l'opposition dans la discussion de la loi et pourrait améliorer la qualité de celle-ci. En effet, le rapporteur d'opposition serait amené non pas à faire de l'obstruction mais à développer un point de vue différent qui enrichirait les débats.

Une telle logique est déjà mise en œuvre lors de la discussion budgétaire puisque des rapports, spéciaux ou pour avis, sont confiés à des parlementaires d'opposition. Surtout, il doit être observé que des mesures allant dans ce sens ont été insérées dans le Règlement de l'Assemblée nationale par la résolution du 28 novembre 2014 : le député, autre que le rapporteur, chargé du suivi *ex-post* de l'application de la loi, appartient obligatoirement à l'opposition si, comme c'est

---

(1) Réunion du 7 mai 2015.

généralement le cas, le rapporteur est de la majorité. Il peut être désigné dès le renvoi du texte à la commission concernée (article 145-7, alinéa 2). Il peut insérer dans son rapport une contribution écrite, laquelle peut porter, s'il y a lieu, sur l'étude d'impact (article 86, alinéa 7).

### **3. Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement**

Dans le cadre des séances bi-hebdomadaires de questions au Gouvernement, les ministres disposent de deux minutes à l'Assemblée <sup>(1)</sup> pour répondre aux interrogations qui leur sont adressées. La brièveté de l'exercice permet cependant aux ministres interrogés de faire diversion et de « meubler » ces quelques minutes sans apporter de réponse précise à la question posée.

Ainsi, un « droit de réplique », comme celui en vigueur aujourd'hui dans le cadre des questions orales sans débat, pourrait permettre de rendre de la vigueur à ce qui avait été conçu en 1995 comme un instrument de contrôle et qui tend à devenir, aujourd'hui, un simple « exercice de style », à la fois critiqué et critiquable pour la mauvaise image qu'il donne parfois des travaux de l'Assemblée. Le Sénat a prévu la possibilité d'une telle réplique dans le cadre des questions au Gouvernement dans la récente réforme de son Règlement <sup>(2)</sup>.

### **4. Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5**

Pour certains emplois et fonctions, dont la liste est fixée par la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conditionné le pouvoir de nomination du Président de la République à l'avis public de la commission compétente dans chacune des assemblées. La nomination ne peut avoir lieu si le total des votes exprimés au sein des commissions est négatif à plus des 3/5.

Cette disposition a renforcé les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif. Le groupe de travail estime qu'il faut désormais aller plus loin et propose que ces nominations soient conditionnées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 des membres des commissions compétentes. Cette mesure favorisera la recherche du consensus et renforcera le poids du Parlement.

Cependant, une telle mesure devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant d'éviter tout risque de blocage, telle que l'exigence d'une majorité simple après deux tours de scrutin.

---

(1) Deux minutes trente au Sénat pour la séance hebdomadaire de questions.

(2) Résolution du 13 mai 2015 réformant les méthodes de travail du Sénat.

**5. Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois**

Il est souvent affirmé que le Parlement ne contrôle pas suffisamment l'application des lois et la publication des textes de nature réglementaire. Or, de longue date s'agissant de la commission des finances et depuis 2004 s'agissant des autres commissions, ce contrôle est assuré à l'Assemblée nationale de façon effective : les travaux réalisés en la matière donnent lieu à des rapports sur le fondement de l'article 145-7 du Règlement. Le suivi de l'application des lois nécessitant la publication de textes de nature réglementaire fait ainsi l'objet, six mois après leur entrée en vigueur, d'un rapport présenté à la commission compétente par deux députés dont l'un fait partie d'un groupe d'opposition.

Le groupe de travail propose de créer une obligation pour le Gouvernement de venir justifier devant ladite commission la non-publication des décrets d'application à l'expiration de ce délai de six mois.

\*

\* \*

<b>Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes</b>
---

**1. Développer les ateliers législatifs citoyens**

La démocratie ne saurait se limiter à la désignation, à intervalles réguliers, des représentants par les citoyens. Mme Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire, a fait ce constat et formulé une proposition : « *Je pense par exemple aux ateliers législatifs citoyens créés en Saône-et-Loire, qui donnent aux habitants la possibilité de s'exprimer en amont de l'examen des projets de loi. Ce type d'action devrait être développé sur tout le territoire* ».

Ces ateliers, organisés au niveau local, permettent de réunir citoyens, associations et professionnels, afin de leur présenter un texte, en amont de sa discussion au Parlement. Un débat est ensuite organisé, permettant au député qui en est à l'origine d'enrichir sa réflexion. Il peut ensuite, éventuellement, défendre en séance des amendements suggérés par les citoyens de sa circonscription.

Il est proposé d'expérimenter la généralisation de ces ateliers et leur inclusion dans la procédure législative, en amont de la discussion de la loi.

**2. Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens**

Il a également été proposé, notamment par Mme Seybah Dagoma, députée de Paris, d'accorder au citoyen un droit d'amendement, au moyen d'une

plateforme sur Internet. M. Henri Verdier, lors de son audition, a suggéré la même idée, à titre expérimental : *« On ne peut se contenter de dire aux gens qu'on les écoute, qu'on les consulte, mais qu'on ne modifiera pas sa manière de travailler. Si c'est le cas, ils quitteront vite la table de négociation. Ce serait une excellente expérience que de construire, même une fois, un processus législatif qui donne au citoyen la possibilité de rédiger les amendements, surtout si l'on adopte une logique d'apprentissage par itération, qui consiste à tester, à apprendre, à recommencer et à améliorer. C'est ainsi qu'on invente les pratiques durables. Pourquoi la représentation nationale, qui vote les amendements, aurait-elle le monopole de leur rédaction ? Peut-être serait-on surpris par la qualité du travail des citoyens ».*

Ces amendements pourraient être librement déposés par des citoyens sur une plateforme en ligne développée par les assemblées, et être cosignés par d'autres citoyens. Les parlementaires pourraient en reprendre certains afin de les déposer formellement pour que ceux-ci soient défendus en commission ou en séance. Ce type d'amendement serait donc mixte, déposé formellement par un député mais cosigné par des citoyens. La plateforme sur Internet pourrait être conçue comme une sorte de « réserve » à amendements, dans laquelle les députés seraient libres de « puiser ».

Il faut cependant avoir à l'esprit que cette démarche se heurte à plusieurs difficultés de principe et d'ordre matériel. Théoriquement ouverte à tous, elle favorise les personnes familières des nouvelles technologies. En outre, ce sont celles qui ont les positions les plus tranchées qui auront tendance à se manifester au détriment des plus modérées. D'une manière générale, l'identité et la représentativité des contributeurs est difficilement contrôlable. Lobbies et groupes d'intérêt seraient susceptibles de chercher par ce biais à influencer la procédure législative, en « avançant masqués ». Le Président Claude Bartolone soulignait ainsi les limites d'une telle proposition : *« S'agissant du droit d'amendement citoyen, on comprend bien l'intention. Ensuite, est-ce le meilleur mécanisme pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration de la loi ? La question se pose. De plus, en tant que président de l'Assemblée nationale, je ne peux que constater que nous croulons d'ores et déjà sous les amendements : 24 000 amendements ont été déposés pour la seule session 2014-2015 ! Pouvons-nous garantir qu'en instaurant un tel mécanisme nous ne serons pas, demain, submergés par des milliers d'amendements supplémentaires ? Il suffit d'imaginer un tel droit d'amendement sur la loi Macron... amender un texte est une technique compliquée qui nécessite de bien connaître la procédure législative. On peut alors légitimement se demander si le véritable problème ne réside pas plutôt dans l'absence d'un véritable référendum d'initiative populaire dans notre pays, simple et accessible par tous. »*<sup>(1)</sup>

---

(1) Interview accordée par M. Claude Bartolone au journal en ligne Next Impact le 4 août 2015. Publication en ligne : <http://www.nextinpact.com/news/96052-interview-claude-bartolone-nous-parle-revolution-numerique-l-assemblee-nationale.htm>.

### 3. Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement

L'importance prise par les politiques européennes et leur insuffisante prise en compte à l'échelon national appellent à une profonde réflexion sur la place de l'Union européenne au sein de nos institutions, et plus particulièrement du Parlement.

Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, joue un rôle croissant. Son affirmation sur la scène européenne est un **véritable défi en matière de contrôle parlementaire**. En effet, les mécanismes de contrôle ont été conçus pour suivre l'élaboration d'actes législatifs, et non des décisions prises par des chefs d'État ou de Gouvernement. Le mode de fonctionnement des réunions du Conseil (relative opacité, mode de décision par consensus) ne facilite pas les choses. Cette problématique est amplifiée en France par le fait que le Président de la République conduit la délégation au Conseil européen mais n'est pas responsable devant le Parlement.

Lors de la réunion du 16 janvier 2015, M. Yves Bertoncini faisait ainsi état du « *profond déséquilibre, en France, entre l'exécutif et le parlementaire, et plus particulièrement un déficit du contrôle parlementaire* » en affirmant que « *ce phénomène [tenait] davantage à la nature de la V<sup>e</sup> République qu'à la construction européenne, laquelle ne [faisant] que l'aggraver* ». M. Jean Quatremer ajoutait, lors de la même réunion, que « *le système institutionnel français (...) concentre les pouvoirs dans les mains de l'exécutif, et plus particulièrement à l'Élysée ; si bien qu'il donne aux Français une impression légitime de dépossession sur des questions qui, dans n'importe quel pays démocratique, relèvent de la souveraineté nationale* ».

Il apparaît donc qu'un réel contrôle parlementaire est primordial. En effet, les réunions du Conseil européen, particulièrement médiatiques et de plus en plus fréquentes, sont politiquement sensibles. Par ailleurs, le Conseil européen n'est pas responsable devant le Parlement européen, contrairement à la Commission européenne.

Dans la plupart des parlements, des débats consacrés aux Conseils européens ont été mis en place. À l'Assemblée nationale le contrôle s'améliore également, des séances de questions européennes étant organisées de façon quasi-systématique en amont des sommets importants.

Deux parlements sont particulièrement en pointe :

– **en Allemagne**, l'objectif principal est de peser davantage sur les décisions prises lors du Conseil européen plutôt que d'informer les parlementaires de celles-ci : des sessions spécifiques sont donc organisées en séance plénière en amont et devant la commission des affaires européennes en aval ;

– **au Danemark**, des sessions plénières sont dédiées au Conseil européen avant et après la réunion de celui-ci, qui combinent ainsi contrôle et information.

Afin de mieux prendre en compte les enjeux européens et de peser sur la conduite de la politique menée par l'exécutif, le groupe de travail propose :

– d'instaurer un **débat, en séance publique, à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République**, éventuellement sous forme de questions-réponses, suivi d'un vote, **en amont des Conseils européens** (*voir proposition n° 8*). En aval, le ministre chargé des affaires européennes rendrait compte des conclusions du Conseil devant les commissions compétentes des Assemblées ;

– de **créer une commission des affaires européennes de plein exercice**. Cette mesure sera permise par la suppression de la limitation du nombre de commissions (*voir proposition n° 11*) ;

– de **consacrer une séance mensuelle de questions au Gouvernement aux affaires européennes**. Les séances déjà organisées avant les Conseils européens deviendraient ainsi plus fréquentes .



## THÈME N° 5 : CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT

Lors de la réunion du vendredi 12 juin 2015, M. Michel Winock est revenu sur l'histoire complexe de la justice en France, notamment sous l'angle de son indépendance par rapport au pouvoir politique ou aux autres pouvoirs. Citons sa conclusion : « *Cet exposé fait apparaître le « pouvoir judiciaire », dont l'expression a cessé d'être constitutionnelle depuis 1848, comme fort peu autonome par rapport au pouvoir politique. On peut se demander si la théorie de la séparation des pouvoirs n'a jamais été qu'un leurre. La procédure de nomination, les pressions fréquentes exercées par le pouvoir exécutif, les scandales qui émaillent l'histoire de la justice devraient nous amener à réfléchir sur l'institution d'un véritable pouvoir judiciaire et sur les moyens d'assurer son autonomie* ».

Pourquoi l'idée d'une justice indépendante a-t-elle tant de mal à s'imposer en France ? Sans doute peut-on trouver des éléments de réponse dans la sacralisation de la loi, qui caractérise notre pays et trouve son origine dans ce que le doyen Carbonnier nommait la « *nomophilie fanatique des révolutionnaires* » : l'héritage de Jean-Jacques Rousseau, qui voyait dans la loi « *l'expression de la volonté générale* » et auquel a fait écho l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Les institutions de 1958 sont le fruit de cette histoire. Tandis qu'on parle d'un « pouvoir » exécutif ou législatif, le titre VIII de la Constitution de 1958 ne se réfère encore, pour la justice, qu'à une « autorité ». L'article 64 condense, en une formule, le paradoxe d'une justice qui se veut indépendante et se voit pourtant soupçonnée de soumission à l'exécutif : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

Critiquée, la justice est néanmoins considérée comme le lieu privilégié de résolution des différends et les attentes des citoyens à son égard ne cessent de croître. Elle est chargée, selon les termes de M. Denis Salas <sup>(1)</sup>, d'absorber « *les conflits d'une société tout entière au travers de sa rencontre avec la démocratie concrète* ».

Dans ces conditions, comment réformer l'organisation de la justice ?

« *L'État de droit mérite d'être stabilisé* » déclarait M. Denis Salas, en guise de conclusion de son intervention. Le groupe de travail n'a pas la prétention d'avoir examiné toutes les questions susceptibles de se poser, notamment parce qu'il ne s'est pas interrogé sur la justice administrative et le double ordre de juridiction. Mais il est significatif que, parmi les propositions formulées, celles qui

---

(1) Réunion du 12 juin 2015.

allaient dans le sens d'une plus grande indépendance de la justice aient été les plus consensuelles.

Le groupe de travail a donc dégagé trois grandes pistes de propositions pour stabiliser l'État de droit au sein des institutions :

– **pour la juridiction judiciaire**, renforcer son indépendance (*proposition n° 15*) en consacrant la justice comme pouvoir, en garantissant l'indépendance du Parquet, et en faisant du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le garant de cette indépendance ;

– **pour la justice sociale**, d'étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre de juridiction (*proposition n° 16*) ;

– **pour la justice constitutionnelle**, consacrer le Conseil constitutionnel (*proposition n° 17*) en le qualifiant de Cour constitutionnelle, en renouvelant sa composition et son mode de nomination et en rénovant son fonctionnement.

## I. INVESTIE D'ATTENTES CROISSANTES DE LA PART DES CITOYENS, LA JUSTICE FAIT PARADOXALEMENT L'OBJET DE NOMBREUSES CRITIQUES

### A. ATTRIBUT ESSENTIEL DE L'ÉTAT, LA JUSTICE PEINE À AFFIRMER SON INDÉPENDANCE

#### 1. Le juge a longtemps été cantonné à un rôle de « bouche » de la loi

La crainte du gouvernement des juges hante l'histoire de la République. Dans la tradition jacobine, l'émergence de ce pouvoir est considérée comme une menace pour la majesté du Parlement et de la loi, expression de la volonté générale. M. Denis Salas a ainsi écrit : « *La République est enfermée dans un cercle qui unit la loi, le droit et la volonté générale* »<sup>(1)</sup>.

La théorie de la séparation des pouvoirs, sur laquelle est fondée l'exigence d'indépendance de la justice, est elle-même ambiguë. Montesquieu, dans *De l'Esprit des lois*, soulignait qu'il « *n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur* ». Mais il nourrissait dans le même temps une profonde méfiance à l'encontre des juges et des marges éventuelles d'interprétation de la loi qu'ils pourraient s'attribuer : « *Si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être à un tel point qu'ils ne soient jamais qu'un texte précis de la loi. S'ils étaient une opinion*

---

(1) Denis Salas, *Le Tiers pouvoir*, Fayard, 2013.

*particulière du juge, on vivrait dans la société sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte. (...) Les juges de la Nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur »<sup>(1)</sup>.*

## **2. L'indépendance de la justice, inachevée, doit être consolidée**

Devant les membres du groupe de travail, M. Pierre Joxe livrait ce constat sévère : *« Il n'y a pas de pouvoir judiciaire en France ! La Constitution parle de l'autorité judiciaire et, compte tenu de la manière dont sont nommés les magistrats et dont est décidé le budget dont ils disposent, on ne peut parler de pouvoir judiciaire, puisque celui-ci est à la fois défini par le pouvoir de nommer les magistrats et par la capacité à décider de son budget. »<sup>(2)</sup>.*

La place de la justice, sous la V<sup>e</sup> République, est tributaire d'une tradition qui fait d'elle, selon le mot de M. Denis Salas, un « *tiers-pouvoir* » et non un « *troisième pouvoir* ».

Les constituants de 1958 ont considéré l'autorité judiciaire comme « *fondue* » dans le pouvoir exécutif : il ne s'agissait pas alors de jeter les bases de l'indépendance judiciaire dans un cadre constitutionnel, mais de rétablir la continuité de l'État républicain. En témoignent, à des niveaux différents, l'article 17, qui confie un droit de grâce personnel au Président de la République, et l'article 64, qui dispose que « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », assisté dans cette tâche par le CSM.

M. Denis Salas soulignait ainsi, lors de son audition, le poids de l'histoire : *« J'ai rappelé deux siècles de culture d'obéissance, de soumission, de déférence. Les hommes et les femmes de ce corps très hiérarchisé devront s'autoriser à prendre une place qui n'est pas celle que l'histoire les avait habitués à occuper. L'acquisition de cette culture d'autonomie dans les décisions et les réquisitions prendra du temps. Les justiciables seront confrontés à des hommes et à des femmes, non pas à des principes, qui devront se persuader que leur culture n'est plus celle de la soumission mais de l'autonomie raisonnable »<sup>(3)</sup>.*

Deux instances concentrent les enjeux relatifs à l'indépendance de l'ordre judiciaire : le CSM et le parquet.

« *Création continue de la République* », selon l'expression du professeur Jean Gicquel, le CSM est né sous la III<sup>e</sup> République, mais il n'est devenu un organe constitutionnel qu'avec la Constitution du 27 octobre 1946. Placé sous la présidence du Président de la République et sous la vice-présidence du garde des Sceaux, il comprend alors six personnalités élues par l'Assemblée nationale,

---

(1) Montesquieu, De l'Esprit des lois, chapitre VI du livre XI « des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution ».

(2) Réunion du 12 juin 2015.

(3) Réunion du 12 juin 2015.

quatre magistrats élus par leurs pairs et deux membres désignés par le Président de la République ; ses compétences sont larges, puisqu'il est chargé de proposer au Président de la République la nomination des magistrats du siège, d'assurer la discipline et l'indépendance de ces magistrats, ainsi que l'administration des tribunaux judiciaires. Il n'exercera pas, en fait, cette dernière compétence.

Confirmant son ancrage constitutionnel, sa présidence par le Président de la République et sa vice-présidence par le garde des Sceaux, la Constitution du 4 octobre 1958 a profondément modifié la composition du CSM, en la réduisant à neuf membres nommés par le chef de l'État, soit directement s'agissant des deux personnalités qualifiées, soit sur proposition du bureau de la Cour de cassation concernant six magistrats ou de l'assemblée générale du Conseil d'État pour un conseiller d'État. Elle a par ailleurs limité ses prérogatives. Confirmé comme conseil de discipline des magistrats, le CSM ne propose plus au Président de la République que la nomination des magistrats du siège à la Cour de cassation et des premiers présidents de cour d'appel. Il donne un avis simple sur le projet de nomination des autres magistrats du siège.

L'aspiration à l'autonomie du CSM et un besoin de rénovation et d'équilibre renforcé ont finalement conduit à le réformer, en diversifiant sa composition et en renforçant ses pouvoirs.

La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 et la loi organique du 5 février 1994 ont apporté trois modifications importantes. Une diversification du mode de désignation des membres du CSM a tout d'abord été introduite. Elle a conduit à rassembler au sein de deux formations distinctes, l'une compétente pour les magistrats du siège et l'autre pour les magistrats du parquet, six magistrats élus dans chacune d'elles à côté desquels prennent place quatre membres communs aux deux formations désignés respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et l'assemblée générale du Conseil d'État. Un accroissement sensible des attributions du Conseil à l'égard des magistrats du siège a été opéré par l'extension de son pouvoir de proposition aux présidents de tribunaux de grande instance et l'attribution d'un pouvoir consultatif s'exprimant par des avis conformes pour toutes les autres nominations. Enfin, une compétence nouvelle a été reconnue au CSM à l'égard des magistrats du parquet par l'attribution à la formation compétente d'un pouvoir consultatif s'exprimant par avis simple.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 22 juillet 2010 ont réformé une nouvelle fois le CSM, sur trois points. Elles ont d'abord porté le nombre des personnalités extérieures à la magistrature, communes aux deux formations compétentes respectivement pour les magistrats du siège et pour les magistrats du parquet, à huit : un conseiller d'État élu par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat désigné par le président du Conseil national des barreaux après avis conforme de l'assemblée générale dudit conseil et six personnalités nommées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, plaçant

ainsi les magistrats en situation de minorité au sein du Conseil dans les formations compétentes pour les nominations et en situation de parité dans les formations disciplinaires.

Il a été mis fin à la présidence du CSM par le Président de la République. Le nouvel article 65 de la Constitution résultant de la loi du 23 juillet 2008 distingue trois formations placées sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation et du Procureur général près ladite Cour. Ainsi, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation, non seulement pour leur discipline, ce qui était le cas jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, mais aussi pour leur nomination. De manière symétrique, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation, compétente dans cette nouvelle configuration, non seulement pour la discipline des magistrats du parquet, mais aussi pour leur nomination. Une formation plénière, présidée par le premier président de la Cour de cassation, a été instituée pour connaître des demandes formulées soit par le Président de la République, dans son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, soit par le garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les questions de déontologie et de fonctionnement de la justice. Enfin, la révision constitutionnelle de 2008 a introduit la possibilité pour les citoyens de déposer une plainte contre un magistrat auprès du CSM, lorsqu'une faute disciplinaire a été commise dans le cadre d'une procédure.

Malgré les réformes visant à accroître son indépendance et contrairement aux institutions équivalentes en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique, le CSM ne dispose ni d'un pouvoir budgétaire (même si la loi organique de 2011 a affirmé le principe de son autonomie financière), ni de compétence en matière de formation des juges, de gestion des carrières et d'inspection, tandis que ses pouvoirs en matière disciplinaire et de nomination sont limités.

- Le parquet désigne, au niveau du tribunal de grande instance, l'ensemble des magistrats du ministère public chargés de requérir l'application de la loi et de conduire l'action pénale au nom des intérêts de la société.

En France, à l'exception du parquet général près la Cour de cassation, les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité hiérarchique du garde des Sceaux, ministre de la justice et, partant, de l'exécutif. L'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature statutaire dispose que « *les magistrats du Parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la justice.* »

Cette proximité entre le parquet et le pouvoir exécutif alimente la méfiance des citoyens vis-à-vis d'une justice soupçonnée d'acoïtance avec le pouvoir politique. La critique a pris, à l'aune de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen, une autre dimension. Ainsi, dans les arrêts *Medvedyev c/ France* (10 juillet 2008 et 29 mars 2010) et *Moulin c/ France*

(23 novembre 2010), la Cour européenne a estimé que le statut des membres du ministère public en France ne leur permettait pas de satisfaire à l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif qui caractérise le « magistrat » au sens de l'article 5§3 de la Convention. Cette jurisprudence a été reprise en droit interne dans une décision du 15 décembre 2010 de la Cour de cassation.

La loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique a instauré un principe de suppression des instructions et d'impartialité du parquet. Mais ces progrès demandent à être consolidés.

## **B. LA JUSTICE FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET DE FORTES ATTENTES ET DE VIVES CRITIQUES**

### **1. La « judiciarisation » de la société est à l'œuvre**

Lors de son audition, M. Denis Salas<sup>(1)</sup> a décrit l'avènement d'un phénomène de judiciarisation de la société française.

La judiciarisation de la société française peut être définie comme la tendance croissante à faire du juge l'arbitre ultime de conflits jusqu'alors résolus dans un cadre autre que juridique. Cette judiciarisation est à la fois qualitative et quantitative. Qualitative car la justice s'impose progressivement dans des domaines nouveaux : « *Ainsi dit-on que la montée en puissance du Conseil constitutionnel a judiciarisé le processus législatif, que la création de la Cour pénale internationale a intensifié la judiciarisation de la vie internationale, ou encore que la multiplication des affaires de corruption qui perturbent, voire mettent un terme à des carrières politiques, a judiciarisé la vie politique. Certaines professions qui jouissaient d'une immunité de fait se sont vues dans les mêmes années attirées devant la justice : les médecins poursuivis par leurs patients, les autorités militaires attaquées en justice par des familles de soldats morts au combat, ou encore les congrégations religieuses à qui des prêtres défroqués demandent la requalification de leurs vœux en contrat de travail.* »<sup>(2)</sup>. Quantitative car la masse de contentieux présentés devant les juridictions est en constante augmentation.

Quelques chiffres permettent de prendre la mesure de l'emprise de la justice sur la vie des citoyens. En 2013, 75 833 agents travaillaient pour le ministère de la justice. L'ordre judiciaire comptait 136 tribunaux de commerce, 6 tribunaux du travail, 210 conseils de prud'hommes, 307 tribunaux d'instance et de police, 115 tribunaux des affaires de sécurité sociale, 155 tribunaux pour enfants, 4 tribunaux de première instance, 161 tribunaux de grande instance, ainsi

---

(1) Réunion du 12 juin 2015.

(2) La Prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle, rapport de la mission de réflexion confiée par Madame Christiane Taubira, garde des Sceaux, à l'Institut des hautes études sur la justice, sur l'évolution de l'office du juge et son périmètre d'information, mai 2013.

que 36 cours d'appel, un tribunal supérieur d'appel et la Cour de cassation. Le Conseil d'État, quant à lui, est au-dessus de 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs. Au cours de l'année, 2 698 628 décisions ont été rendues en matière civile et commerciale, 1 195 698 en matière pénale et 221 882 affaires ont été réglées dans le cadre de la justice administrative <sup>(1)</sup>. Soulignant la diversité des personnes prêtant leur concours au bon fonctionnement de la justice, M. Denis Salas déclarait lors de son audition : « À côté de quelque 8 500 magistrats, il y a plusieurs centaines de juges de proximité ; 3 000 juges consulaires ; 15 000 conseillers prud'homaux, ce qui est très important ; environ 20 000 jurés tirés au sort chaque année ; et 56 000 avocats, dont le nombre a doublé en dix ans. Cela montre à quel point cette institution est irriguée par la société tout entière et sert de réceptacle aux demandes démocratiques qu'elle va tenter de satisfaire » <sup>(2)</sup>.

## 2. La justice suscite cependant méfiance et critiques

Considérée comme le moyen privilégié de résoudre les conflits qui parcourent la société, la justice est pourtant mal considérée. 70 % des personnes auditionnées dans le cadre d'un sondage publié par l'institut IFOP en août 2013 estimaient que la justice fonctionnait plutôt mal tandis que 72 % d'entre eux considéraient que ses moyens étaient insuffisants.

- L'idée d'une « justice à plusieurs vitesses » a ainsi pu être avancée. Cette thèse trouve un écho dans les réflexions menées par certains praticiens du droit : « *Étendant la comparaison, au-delà des juridictions spécialisées dans la justice des mineurs ou dans le droit social, à l'ensemble de notre appareil judiciaire, je suis parvenu à la conviction que si ces deux secteurs sont si mal traités, c'est parce qu'ils sont les parents pauvres d'une justice pauvre* » <sup>(3)</sup>.

- L'insuffisance des moyens mis à la disposition de la justice accrédite la thèse d'une autorité impuissante, alors même que les demandes qui lui sont adressées augmentent.

En 2015, le budget du ministère de la justice a atteint 7,98 milliards d'euros, soit une hausse de 2,3 % par rapport à l'année précédente, qui fait suite à une hausse de 1,7 % en 2014 et de 4,6 % en 2013. Mais il importe de noter que presque la moitié de ce budget est affectée à l'administration pénitentiaire (3,079 milliards d'euros) et non aux tribunaux ou à l'aide judiciaire.

En outre, les comparaisons ne sont pas à notre avantage. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice estimait ainsi que la part du budget consacrée en France à la justice représentait 1,9 % de celui-ci, contre 2,2 % en

---

(1) Les Chiffres-clés de la Justice – édition 2014.

(2) Réunion du 12 juin 2015.

(3) Pierre Joxe, Soif de justice, Fayard, 2014.

moyenne dans le reste de l'Europe. Un Français verse 61,2 euros en moyenne par an pour la justice, contre 114,3 pour un Allemand et 197,7 pour un Suisse.

En pratique, la France est le pays européen qui doit, avec le plus faible nombre de procureurs, gérer le plus grand nombre d'affaires.

- La justice est parfois accusée d'être peu accessible. Cette notion recouvre deux réalités distinctes : d'une part l'accessibilité matérielle ou géographique et d'autre part le coût réel de l'accès au juge pour le justiciable.

S'agissant de l'accessibilité géographique, la France compte 10,7 juges pour 100 000 habitants, contre 24,7 en Allemagne et 21 en moyenne pour l'ensemble de l'Europe.

La gratuité a été consacrée par la Constitution de la I<sup>ère</sup> République en 1791. La loi du 30 décembre 1977 a supprimé les droits de timbre et d'enregistrement, puis la loi du 29 juillet 2011 a instauré une « *contribution pour l'aide juridique* » pour toutes les instances judiciaires, à l'exception de quelques rares matières, mais celle-ci a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

L'accès à la justice, dans les faits, demeure onéreux : ministère d'avocat obligatoire et divers frais continuent à constituer de sérieux obstacles pour les plus modestes. L'aide juridictionnelle est un instrument puissant mais n'est naturellement accessible que sous conditions de ressources et les plafonds prévus à cet effet excluent nombre de personnes modestes.

L'effectivité de l'accès des justiciables à l'aide juridictionnelle a fait partie des préoccupations du groupe de travail. Le 12 juin 2015, Mme Christine Lazerges s'inquiétait ainsi : « *Quant à l'aide juridictionnelle, elle a donné lieu à plusieurs scandales. De nombreux avocats refusent de solliciter l'aide juridictionnelle pour leurs clients qui pourraient pourtant y prétendre en raison de leurs revenus. Les barreaux me semblent très peu respectueux de la déontologie dans ce domaine. J'en ai des exemples récents. Une employée de maison à temps très partiel gagnant 700 euros par mois a sollicité un jeune avocat membre du Syndicat des avocats de France, pourtant réputé protéger les plus faibles. Celui-ci lui a fait valoir que la demande d'aide juridictionnelle était une démarche trop compliquée. Après s'être enquis de ses revenus, il lui a demandé 2 100 euros en trois fois, plus les frais, sans aide juridictionnelle. Comment avancer vers plus de déontologie ?* »

- La justice française, accusée de lenteur, fait régulièrement l'objet de condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de la violation de l'article 6-1 de la Convention qui garantit que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable* ».

- La complexité des procédures et du langage juridique constitue également une barrière entre les justiciables et la justice, alors même que le principe d'accessibilité et d'intelligibilité du droit constitue désormais un objectif à valeur constitutionnelle.

## II. PROPOSITIONS : RENFORCER LES JUSTICES JUDICIAIRE, SOCIALE ET CONSTITUTIONNELLE

Les propositions visant à stabiliser l'État de droit ont fait l'objet, au sein du groupe de travail, d'un large consensus.

### Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice

#### 1. Consacrer l'indépendance et l'impartialité du « pouvoir » judiciaire dans le titre VIII de la Constitution

*« La justice n'est pas « hors sol », la scène judiciaire constitue un lieu privilégié du débat démocratique, dont les règles de procédure garantissent le respect. Pour regagner la confiance des citoyens légitimement exigeants envers leurs juges, ceux-ci doivent porter au plus haut les valeurs qui la fondent, et d'abord celle de l'indépendance, de laquelle découle d'ailleurs l'impartialité »,* écrivent Mmes Caroline Diot, Simone Gaboriau et M. Jean-Paul Jean dans le *Manifeste pour la justice* <sup>(1)</sup>.

**Le groupe de travail estime aujourd'hui nécessaire de consacrer dans le titre VIII de la Constitution l'existence non pas d'une « autorité » judiciaire, mais bien d'un « pouvoir » judiciaire.** De même, l'indépendance et l'impartialité de ce pouvoir judiciaire doivent être affirmées au plus haut niveau de la hiérarchie des normes.

#### 2. Réformer le Parquet pour accroître son indépendance.

*« La question de l'indépendance du parquet n'est pas simple. Aux États-Unis, le parquet – ou la fonction, car il n'y a pas de mot équivalent – est considéré comme relevant du pouvoir exécutif et de la compétence exécutive – alors qu'en France on aurait tendance à penser qu'il relève nativement du pouvoir judiciaire. La preuve, c'est qu'il a fallu, à une certaine époque, créer des procureurs indépendants de l'exécutif »,* déclarait M. Denis Baranger au cours de la réunion du groupe de travail du 12 juin 2015.

Cette ambiguïté, qui alimente une certaine défiance des citoyens vis-à-vis de leur justice et la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, doit être levée.

**Dans la mesure où le parquet est conçu comme relevant du pouvoir judiciaire, le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux doit être rompu et l'avis simple du CSM transformé en avis conforme sur les nominations qu'il propose.**

---

(1) Thomas Clay, Pierre Joxe, Christine Lazerges et Jean-Pierre Mignard (dir.), *Manifeste pour la Justice*, Paris, Éditions du Cherche-Midi, 2012, chapitre 2 « pour une justice indépendante ».

### 3. Faire du CSM le garant de l'indépendance de la justice

#### *a. Le CSM apparaît comme le garant légitime de l'indépendance de la justice.*

L'article 64 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, dispose que « *le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », ce qui induit une forme de confusion des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. **Le groupe de travail propose donc de confier cette fonction au CSM.**

#### *b. La composition du CSM, dans cette perspective, doit être révisée.*

Il ressort des auditions que la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit continuer à être ouverte aux personnalités qualifiées. Mme Christine Lazerges affirmait ainsi : « *Toute autre chose est la composition du Conseil supérieur de la magistrature, ou Conseil de justice, puisque ses membres n'ont pas vocation à résoudre des problèmes de droit, mais à choisir au mieux les personnes exerçant des compétences dans l'institution. Dans le cas du Conseil supérieur de la magistrature il me paraît extrêmement positif que des non-magistrats en fassent partie, à condition que quelques magistrats en soient membres tout de même.* »<sup>(1)</sup>.

Le groupe de travail suggère de réformer à nouveau la composition du CSM afin qu'il compte parmi ses membres **autant de magistrats que de personnalités qualifiées.**

Le mode de désignation des membres du CSM semble devoir être modernisé, notamment pour laisser une place plus importante au contrôle du Parlement. Le groupe de travail suggère – en cohérence avec ses propositions visant à renforcer le pouvoir des commissions parlementaires – de substituer à la règle des 3/5 de voix négatives au sein des commissions des lois des deux assemblées pour s'opposer à une nomination **une majorité d'approbation, toujours aux 3/5.**

Cependant, de la même manière que pour les nominations relevant de l'article 13 de la Constitution, une telle mesure devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant d'éviter tout risque de blocage, telle que l'exigence d'une majorité simple après deux tours de scrutin.

#### *c. Les pouvoirs du CSM doivent, en conséquence, être élargis*

Il semble tout d'abord nécessaire d'élargir les compétences du CSM en matière de formation des magistrats. M. Denis Salas exposait les enjeux attachés à cet objectif en comparant les pouvoirs du CSM à ceux attribués aux institutions équivalentes en Espagne, au Portugal, en Italie et en Belgique : « *Dans les pays que je viens d'évoquer, le pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature est*

---

(1) Réunion du 12 juin 2015.

*considérable : il gère le budget de la justice, les carrières des magistrats, la formation des juges et leur discipline ; il définit des modèles d'excellence professionnelle, les diffuse, les conceptualise, les met en discussion dans la profession ; il généralise des expériences judiciaires majeures. Si la magistrature italienne a tenu le choc face à la mafia et au crime organisé, c'est parce que l'indépendance professionnelle, adossée à cette jurisprudence du Conseil supérieur, lui a donné les moyens intellectuels et humains nécessaires pour garantir l'État de droit ».*

**Pour rendre effectif le pouvoir disciplinaire qui revient au Conseil supérieur de la magistrature, il conviendrait de lui confier des pouvoirs d'inspection**, comme le suggérait M. Denis Salas : *« Il conviendrait aussi de (...) lui attribuer tout le corps d'inspection des magistrats. Celui-ci relève actuellement du ministre, alors qu'il devrait relever du Conseil supérieur qui a la charge de la discipline des magistrats, sans disposer d'aucuns moyens pour cela : je ne comprends pas que le Conseil supérieur de la magistrature ne soit pas partie prenante de l'inspection des magistrats du siège, qui est de la compétence exclusive du garde des Sceaux, alors que, par nature, ces magistrats sont inamovibles et indépendants. Que l'exécutif exerce encore un tel contrôle me semble extrêmement choquant. »*<sup>(1)</sup>.

**Surtout, les pouvoirs de nomination accordés au CSM doivent être étendus à l'ensemble des magistrats du siège.** En effet, en l'état actuel du droit, le CSM propose la candidature de magistrats pour pourvoir environ 400 postes – premier président, présidents de chambre, conseillers, conseillers en service extraordinaire, conseillers référendaires et auditeurs de la Cour de cassation, premiers présidents de cours d'appel et présidents de tribunaux de grande instance. Pour les autres nominations des magistrats du siège, le pouvoir de proposition revient au ministre de la justice, le Conseil supérieur ne pouvant émettre qu'un avis, qui, cependant, lie le garde des Sceaux.

Enfin, les méthodes de travail du Conseil supérieur de la magistrature pourraient être modernisées, afin de satisfaire à des exigences croissantes de transparence et de publicité. Le groupe de travail propose d'autoriser, au CSM, **la publication des opinions dissidentes.**

\*

\* \*

---

(1) Réunion du 12 juin 2015.

**Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales**

De multiples juridictions ont pour rôle de faire respecter le droit social en France. Il s'agit, notamment, des conseils de prud'hommes, des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et des commissions départementales de l'aide sociale, qui connaissent à la fois une hausse importante des affaires en instance et des contraintes budgétaires qui entravent leur bon fonctionnement.

Ces juridictions sont identifiées comme les parents pauvres du système juridictionnel tout en concentrant elles-mêmes ce que M. Pierre Joxe appelle le « *droit des pauvres* »<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire des affaires concernant essentiellement les citoyens les plus défavorisés. Dans l'ouvrage qu'il consacre à la défense de la constitution d'un ordre de justice sociale, celui-ci cite un article du professeur Pierre-Henri Imbert qui interroge de manière pertinente la réalité préoccupante de ces juridictions : « *Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ?* »<sup>(2)</sup>.

Il n'est pas satisfaisant que tout un pan de la justice, et particulièrement celle concernant les citoyens les plus défavorisés, soit laissé pour compte au sein de nos institutions. Dès lors il s'agit de savoir comment revaloriser ces juridictions ? **La création d'un véritable ordre des juridictions sociales**, constitue une piste intéressante qui doit être approfondie et examinée plus en détail. Elle pourrait incontestablement permettre une meilleure organisation de ces juridictions, une unification de leur fonctionnement, un meilleur accès à la justice et, partant, une meilleure garantie des droits des citoyens. Il n'en demeure pas moins que la création d'un troisième ordre de juridictions, pourrait également avoir pour effet de complexifier le système juridique, et ce qu'il est convenu d'appeler le « dialogue des juges ». Pour cette raison, cette question mériterait sans doute d'être davantage approfondie.

\*

\* \*

**Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel**

Une réflexion globale sur la place de la justice dans les institutions doit intégrer la question de la justice constitutionnelle. La réflexion est légitime : « *Proposer de réformer un organe constitutionnel qui tient son rang dans le système politique et juridique français, c'est peut-être toucher aux grands équilibres patiemment recherchés. Mais justement, tout équilibre finit toujours par*

---

(1) Pierre Joxe, *Soif de Justice : Au secours des juridictions financières*, Fayard, 2014.

(2) Pierre-Henri Imbert, « *Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexion sur les droits économiques, sociaux et culturels* », *Revue de droit public*, 1989, p. 179 ss.

*être instable, au gré d'évènements extérieurs qui viennent en troubler la sérénité* », écrivait déjà en 2003 le professeur Guillaume Drago <sup>(1)</sup>.

1971 (consécration de la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958, lequel renvoie au préambule de 1946 et à la Déclaration de 1789), 1974 (révision constitutionnelle élargissant le droit de saisine à soixante députés ou sénateurs), 2008-2009 (introduction de la question prioritaire de constitutionnalité) : le Conseil, qui rend désormais quatre fois plus de décisions *a posteriori* que de décisions *a priori*, n'est plus ni le « *chien de garde de l'exécutif* » imaginé par Michel Debré ni le « *canon braqué vers le Parlement* » que décrivait le professeur Charles Eisenmann, ni même un « *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » comme il se qualifia lui-même en 1962. Son rôle de protecteur des droits fondamentaux est désormais consacré, il s'est définitivement « *transformé en une juridiction constitutionnelle pleine et entière* », comme l'a écrit le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas <sup>(2)</sup>. « *Du carcan d'origine, le Conseil constitutionnel s'est progressivement libéré* », écrivait M. Robert Badinter au lendemain de la dernière révision constitutionnelle <sup>(3)</sup>.

## 1. Renouveler sa composition et son mode de nomination

Malgré de nombreuses évolutions, la composition du Conseil constitutionnel n'a jamais été revue. Elle fait pourtant l'objet de critiques récurrentes.

On observe, en premier lieu, qu'il n'existe, aujourd'hui, aucune condition pour y être nommé. L'accroissement des affaires traitées et la complexité des dossiers, notamment pour l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), rendent **nécessaire la détention d'une certaine compétence juridique** pour siéger au Conseil constitutionnel, que celle-ci résulte d'une carrière professionnelle ou universitaire ou de l'exercice de mandats, fonctions et responsabilités. Cette mesure constituerait une garantie et viendrait renforcer la crédibilité du Conseil et de ses membres. Notons d'ailleurs, qu'en l'état actuel de sa composition, l'ensemble des membres qui siègent au Conseil constitutionnel possèdent une solide expérience juridique.

Le groupe de travail recommande en revanche de veiller à ne pas restreindre l'accès au Conseil constitutionnel aux seuls professionnels du droit. L'audition par les commissions des lois des deux assemblées des personnes pressenties est sans doute le meilleur moyen, sinon le seul, de contrôler leur compétence.

---

(1) Guillaume Drago, « Réformer le Conseil Constitutionnel ? », *Pouvoirs*, 105, 2003.

(2) Rapport d'information n° 842 déposé le 27 mars 2013 par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la question prioritaire de constitutionnalité.

(3) Robert Badinter, « Une longue marche « Du Conseil à la Cour constitutionnelle » », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, août 2009.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution pour soumettre les nominations des membres du Conseil à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13, s'agissant du Président de la République, et à une procédure similaire pour celles effectuées par les présidents des deux assemblées.

Les nominations proposées par le Président de la République sont empêchées, lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission compétente représente au moins 3/5 des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

S'agissant des choix faits par les présidents des deux chambres, seul est recueilli l'avis de la commission compétente de l'assemblée concernée qui peut empêcher la nomination lorsque sont exprimés 3/5 de suffrages négatifs.

Afin de favoriser la nomination de figures politiques consensuelles ou de personnalités qualifiées, les nominations au Conseil constitutionnel pourraient être subordonnées à une approbation formelle par la commission compétente. **Le groupe de travail propose que cette approbation se fasse aux 3/5<sup>e</sup> favorables.**

Cette mesure, qui devrait sans doute être assortie d'une procédure permettant de surmonter tout risque de blocage, comme cela a déjà été dit à propos du CSM, orienterait le choix des membres du Conseil constitutionnel, notamment dans leur profil, tout en préservant la liberté des autorités de nomination.

L'introduction de la QPC a rendu plus vive encore la question de la présence des anciens présidents de la République au sein du Conseil. Elle a renforcé, en effet, le caractère juridictionnel de l'institution. **Lorsque les présidents de la IV<sup>e</sup> République Vincent Auriol et René Coty participaient à des délibérés, dans les premières années de l'institution, cette présence était moins choquante : les exigences démocratiques étaient moins fortes et le Conseil constitutionnel n'avait pas le statut qu'il détient aujourd'hui. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, et cela malgré les règles de déport et les mécanismes de récusation qui ont été mis en place.**

En conséquence, le groupe de travail estime nécessaire de **supprimer le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, avec éventuellement un effet immédiat, afin de mettre un terme à la présence au Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République.**

## **2. Réformer son fonctionnement**

La QPC a parachevé le processus engagé depuis 1971, donnant au Conseil un caractère réellement juridictionnel. Le temps est-il venu d'en tirer les conséquences ? Des changements symboliques pourraient consacrer cette évolution.

Un premier changement consisterait à prendre acte de la nouvelle nature du Conseil constitutionnel **en modifiant sa dénomination**. Le terme de « Conseil » étant peu adapté pour une juridiction qui n'a évidemment pas vocation à ne rendre que des avis, le groupe de travail suggère de lui substituer le nom de « **Cour constitutionnelle** ».

Des transformations plus profondes sont également envisageables, qui impliquent une réflexion d'ampleur. Faut-il instituer deux chambres au sein du Conseil, la seconde étant exclusivement consacrée au traitement des QPC ? Faut-il augmenter le nombre des membres du Conseil constitutionnel pour accompagner cette évolution ? Une réflexion supplémentaire s'imposerait pour pouvoir répondre à ces questions.

Une réforme immédiatement applicable, que soutient le groupe de travail, est de permettre **la publication d'opinions dissidentes** de la part de ses membres. Cette mesure aurait le mérite de faire vivre le débat et le droit constitutionnel au sein et en dehors du Conseil, sans pour autant rompre avec le secret de la délibération, ni affaiblir la portée de ses décisions. Elle permettrait également d'assumer la diversité – y compris politique – des membres qui y siègent.

Comme le soulignait M. Pierre Joxe, lors de son audition <sup>(1)</sup> : « *En Allemagne (...) il existe une Cour constitutionnelle qui règle la jurisprudence des cinq ordres de juridiction de façon lisible. En outre, les arrêts y sont motivés, sans quoi le droit n'est pas clair, et les opinions divergentes y sont publiées depuis toujours, comme elles le sont à la Cour suprême des États-Unis depuis quelque deux siècles, comme elles l'ont toujours été à la Cour européenne des droits de l'homme et dans les juridictions européennes. En France, ce n'est pas le cas. Pour le justifier, on invoque le refus d'attenter au secret du délibéré, ce qui est totalement mensonger. En effet, violer le secret du délibéré, ce serait dire ce qui s'est délibéré. Publier les opinions divergentes, c'est indiquer qu'à un moment donné au cours du débat, tel ou tel n'est pas d'accord avec la décision vers laquelle on s'oriente, et prend ses responsabilités en déposant son projet de résolution. Si celui-ci est accepté, il deviendra la décision ; sinon, il sera publié et l'on saura ce que la majorité a refusé et ce que cette personne a proposé.* ».

Dans cette même perspective d'amélioration du fonctionnement du Conseil constitutionnel, il conviendrait également de rendre transparente la procédure de désignation des rapporteurs.

---

(1) Réunion du 12 juin 2015.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

*Proposition n° 1 – Imposer le non-cumul des mandats dans le temps.*

- Limiter à trois le nombre de mandats identiques successifs.

*Proposition n° 2 – Mettre en place un véritable statut de l'élu.*

*Proposition n° 3 – Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale.*

**UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR  
DES INSTITUTIONS**

***Proposition n° 4 – Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d’initiative populaire.***

- Élargir le champ du référendum prévu au premier alinéa de l’article 11 de la Constitution à l’ensemble des matières énumérées à l’article 34 de la Constitution.
- Créer un véritable référendum d’initiative populaire encadré par un contrôle juridictionnel et assorti d’un quorum.

***Proposition n° 5 – Revoir les procédures d’inscription sur les listes électorales.***

## UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

***Proposition n° 6 – Redéfinir le rôle du Président de la République.***

- Maintenir l'élection au suffrage universel direct.
- Moderniser le rôle d'arbitre du Président de la République en réorientant son action vers les enjeux de long terme.

***Proposition n° 7 – Réinventer le septennat.***

- Instaurer un mandat de sept ans non renouvelable.
- En cas de non rétablissement du septennat, procéder, *a minima*, à l'inversion du calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

***Proposition n° 8 – Renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes.***

- Rendre obligatoire le principe d'un vote d'investiture par l'Assemblée nationale lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.
- Instaurer un débat à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République, en amont des Conseils européens.

## LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

***Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions.***

***Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.***

- Fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE), en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays.
- Le Sénat conserverait une compétence législative, mais son action serait davantage orientée vers l'évaluation et le contrôle. Plus étroitement assisté par la Cour des comptes, il deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire ».
- Tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle serait retiré au Sénat.
- L'échelon d'élection des sénateurs serait régionalisé.
- À défaut, limiter les compétences du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales et faire du CESE la chambre du débat participatif.

***Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans.***

- Supprimer la limitation du nombre de commissions.
- Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier en abrogeant l'article 40 de la Constitution.
- Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, *a minima*, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.

***Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi.***

- Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.
- Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives.
- Rénover la procédure de discussion des textes.
- Rénover la procédure d'examen des amendements.

***Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition.***

- Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions.
- Instituer un contre-rapporteur de l'opposition.
- Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement.
- Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.
- Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.

***Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes.***

- Développer les ateliers législatifs citoyens.
- Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens.
- Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement en créant une commission des affaires européennes de plein exercice et en consacrant aux affaires européennes une séance mensuelle de questions au Gouvernement.

## CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT

### ***Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice.***

- Consacrer dans le titre VIII de la Constitution l'existence non d'une « autorité » judiciaire, mais d'un « pouvoir » judiciaire.
- Consacrer l'indépendance et l'impartialité de la justice dans le titre VIII de la Constitution en faisant du Conseil supérieur de la magistrature le garant de cette indépendance en lieu et place du Président de la République.
- Accroître l'indépendance du parquet en rompant le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux et en conditionnant les nominations qu'il propose à un avis conforme et non plus simple du Conseil supérieur de la magistrature.
- Réviser la composition du Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il compte autant de magistrats que de personnalités qualifiées.
- Réviser le mode de désignation du Conseil supérieur de la magistrature en conditionnant la nomination des personnalités qualifiées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans les commissions compétentes de chacune des deux assemblées.
- Étendre les pouvoirs de nomination du Conseil supérieur de la magistrature à l'ensemble des magistrats du siège et lui confier des pouvoirs d'inspection.
- Permettre la publication, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, des opinions dissidentes.

### ***Proposition n° 16 : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales.***

### ***Proposition n° 17 : Moderniser le Conseil constitutionnel.***

- Conditionner la nomination des membres du Conseil constitutionnel à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans chacune des commissions parlementaires compétentes.
- Mettre un terme à la présence de droit, au sein du Conseil constitutionnel, des anciens Présidents de la République.
- Prendre acte de l'évolution du rôle du Conseil constitutionnel en modifiant sa dénomination et en consacrant ainsi l'existence, en France, d'une véritable « Cour constitutionnelle ».
- Permettre la publication d'opinions dissidentes dans le cadre des travaux du Conseil constitutionnel.

## CONTRIBUTIONS

### **Contribution de M. Bernard Accoyer, député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale**

Après un siècle et demi d'instabilité constitutionnelle et ministérielle, les institutions de la V<sup>e</sup> République ont su conjuguer alternance démocratique et stabilité de l'exécutif. Ces institutions ont fait la preuve de leurs qualités, suffisamment solides pour permettre à notre pays de surmonter des crises de différentes natures durant plus de cinq décennies et suffisamment souples pour s'adapter aux hommes et aux circonstances.

Dès lors, les fondements et les grands principes de la V<sup>e</sup> République ne nous paraissent pas devoir être remis en cause. D'autant que la Constitution a été révisée de façon importante en 2008 et que nous ne disposons pas toujours, après sept années, du recul nécessaire pour apprécier tous les effets de la mise en œuvre de certains des nouveaux dispositifs.

Si les évolutions résultant de la pratique constitutionnelle peuvent justifier des aménagements du fonctionnement de nos institutions, toute révision des textes eux-mêmes ne doit être envisagée qu'avec prudence. Prenons garde, en particulier, à ne pas chercher à rigidifier inutilement certaines dispositions textuelles qui doivent pouvoir être interprétées et appliquées avec souplesse pour tenir compte des circonstances et éviter toute situation de blocage institutionnel.

Nous sommes opposés à toute réforme qui viendrait remettre en cause le rôle et les prérogatives au sein de nos institutions du Président de la République « homme de la nation » en charge de « l'essentiel ». Il convient que le chef de l'Etat continue à présider le conseil des ministres, à pouvoir exercer le droit de dissolution le cas échéant comme à pouvoir « changer le Premier ministre lorsqu'il estime que la tâche qui lui était destinée est terminée », (Général de Gaulle, conférence de presse, 31 janvier 1964).

L'instauration du quinquennat a indéniablement bouleversé certains équilibres constitutionnels. Revenir au septennat imposerait l'organisation d'un référendum. Dans le même temps, instituer un mandat présidentiel non renouvelable empêcherait le Président sortant de rendre compte de l'exercice de son mandat devant le peuple français, et avec son approbation éventuelle à poursuivre son action.

Nous ne sommes pas favorables non plus à l'instauration d'un régime présidentiel, inspiré du modèle américain, entraînant la suppression de la fonction de Premier ministre, de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et du droit de dissolution. Ce type de régime présente le risque, presque à coup sûr,

dans un pays soumis aux passions politiques fréquentes, de conduire à des blocages institutionnels. Le chef de l'État doit conserver la capacité d'en appeler à l'arbitrage du peuple souverain en cas de crise grave ou de conflit entre les pouvoirs constitués. En outre, le maintien de la fonction de Premier ministre, interlocuteur naturel du Parlement devant lequel il est responsable, nous paraît éminemment souhaitable dans notre régime parlementaire.

Quant au fonctionnement du couple exécutif formé par le Président de la République et le Premier ministre, il a beaucoup évolué et fluctué dans ses équilibres depuis 50 ans, y compris au cours des mandats exercés par un même président. Plusieurs lectures de la Constitution sont possibles, comme Michel Debré l'avait souligné dès 1978 : « Une première lecture fait du gouvernement plus particulièrement l'affaire du Président. Une seconde lecture donne au Premier ministre une autorité fortement individualisée grâce, notamment, au soutien du Parlement. » Laissons cette souplesse au fonctionnement du couple exécutif autorisée par le texte constitutionnel.

Concernant les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, l'équilibre actuel, issu de la révision de 2008, nous paraît globalement satisfaisant. Bien loin de marquer une subordination du Parlement, cet équilibre est fait de rapports subtils, évoluant selon les personnalités aux responsabilités ou les situations politiques entre le gouvernement, la majorité parlementaire et le Parlement dans son ensemble.

*Gouverner c'est légiférer*, comme l'a écrit Stuart Mill. Le Gouvernement doit disposer effectivement des moyens de mettre en œuvre son programme législatif validé par le suffrage populaire. Il convient donc de maintenir les principaux dispositifs du parlementarisme rationalisé inscrits dans la Constitution en 1958 à l'initiative notamment des anciens présidents du conseil de la IV<sup>e</sup> République Guy Mollet et Pierre Pflimlin. D'autant qu'ils ont déjà été réformés en 2008 et que tous les enseignements et les avantages de cette réforme n'ont pas encore été tirés. La possibilité de recourir – dans la mesure du raisonnable – à la procédure accélérée, l'irrecevabilité des amendements parlementaires entraînant des dépenses supplémentaires ou le dispositif de l'article 49 alinéa 3, déjà considérablement encadré en 2008, doivent ainsi être conservés.

Ceci n'interdit pas, au contraire, de réfléchir notamment à des évolutions pour conforter le travail du Parlement. La modernisation de l'institution parlementaire et de procédures ou pratiques souvent héritées de l'époque du parlementarisme classique est un impératif, constamment poursuivi par les présidents de l'Assemblée nationale depuis Jacques Chaban-Delmas jusqu'à aujourd'hui.

Il convient de réduire le nombre de parlementaires dans chacune des deux assemblées. En effet, malgré les nouvelles technologies et leurs gains de productivité, ce nombre a été accru au fil du temps, et notamment, pour les

députés, par l'instauration du scrutin proportionnel à l'initiative de François Mitterrand en 1986.

Si le Parlement légifère trop, il ne contrôle et n'évalue pas assez les projets législatifs ni les politiques publiques. Il n'a pas non plus pris la mesure de ce que les nouvelles technologies peuvent apporter afin de rapprocher les citoyens du travail parlementaire.

En matière de procédure législative, nous devons remédier à la surcharge et l'encombrement des débats parlementaires par la multiplication de textes et d'amendements de nature réglementaire, qu'ils soient issus de l'initiative gouvernementale ou parlementaire. La mise en place d'études d'impact des amendements substantiels déposés par le gouvernement ou les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour est indispensable. Il convient, enfin, de mieux tirer les conséquences de la nouvelle répartition du travail législatif entre commissions et séance publique issue de la révision de 2008 et d'examiner dans quelle mesure la coordination entre elles pourrait être encore améliorée. Nous devons aussi renforcer le suivi de la mise en œuvre des textes de loi adoptés.

Dans le domaine de l'évaluation et du contrôle parlementaire, la révision constitutionnelle de 2008 et la réforme des règlements des assemblées en 2009 ont donné de nouveaux et importants moyens et prérogatives aux assemblées pour contrôler l'action gouvernementale et évaluer les politiques publiques (séances publiques consacrées au contrôle, création facilitée des commissions d'enquête, instauration du Comité d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale). Les parlementaires doivent, surtout, mieux utiliser dans pratique tous ces nouveaux outils. Leur mise en œuvre a incontestablement amélioré le contrôle parlementaire même s'il doit encore être renforcé, notamment en ce qui concerne le contrôle comme le suivi des actes et des décisions de l'Union européenne, ainsi que des positions défendues par le gouvernement français au sein des instances communautaires. Aussi, supprimer la semaine consacrée au contrôle inscrite dans l'ordre du jour des assemblées constituerait, à notre sens, un mauvais signal annonçant le renoncement à plus ou moins brève échéance à toute activité de contrôle dans l'hémicycle. Au contraire, les assemblées devraient consacrer plus de temps au contrôle et moins de temps à légiférer.

Quoi qu'il en soit, réfléchir aux améliorations possibles à apporter au travail législatif et à l'exercice du contrôle parlementaire impose de conduire une véritable concertation avec le Sénat sur le rôle et les attributions respectifs des assemblées dans ces deux domaines. Le bicamérisme constitue, en effet, une véritable richesse pour la démocratie. Il convient de ne pas la remettre en cause inconsidérément. Ces améliorations sont d'ailleurs à rechercher en priorité dans la pratique plutôt que par une refonte des textes constitutionnels ou réglementaires.

Quant à une fusion éventuelle entre le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), elle soulèverait des problèmes majeurs et rédhibitoires. En revenant sur le bicamérisme pilier de la démocratie parlementaire et gage d'un meilleur travail législatif et de contrôle. En écartant du travail législatif, la représentation parlementaire territoriale. En créant une confusion entre démocratie politique et démocratie sociale. En mélangeant élus politiques et élus sociaux, ce qui ne manquerait pas de poser problème comme le Président de la République l'a exprimé devant les membres du groupe de travail qu'il recevait le vendredi 25 septembre 2015.

Changer les modes de scrutin est une spécificité française étonnante. Nous sommes opposés à l'instauration du scrutin proportionnel pour l'élection des députés que ce soit intégralement ou pour une part d'entre eux. À faible dose, la proportionnelle peut être source d'instabilité parlementaire en cas d'élections serrées, à forte dose elle est pratiquement toujours synonyme de paralysie institutionnelle, de déficit démocratique, voire de danger pour la cohésion de la société.

Paralysie institutionnelle parce qu'en gonflant mécaniquement la représentation des extrêmes la proportionnelle rend les assemblées instables et, par conséquent, les pays ingouvernables. Déficit démocratique parce qu'elle prive le peuple des choix décisifs en rendant possible, après l'élection, tous les accords d'état-major et compromis de couloirs débouchant sur des coalitions les plus improbables, les plus éphémères et incompréhensibles pour les électeurs. Danger pour la cohésion nationale, parce que la proportionnelle institutionnalise les divisions de la société et encourage l'expression des intérêts catégoriels ou communautaristes.

Combiner instauration de la proportionnelle et remise en cause du parlementarisme rationalisé conduirait inmanquablement à un retour à l'instabilité ministérielle que la France a connu sous la III<sup>e</sup> et sous la IV<sup>e</sup> République. Nos institutions en seraient dangereusement fragilisées.

Nous considérons que s'il serait souhaitable de faire davantage appel au référendum, en particulier pour faire valider par les Français les grandes réformes de structures indispensables, pour ce faire il ne nous semble pas nécessaire de modifier les textes constitutionnels relatifs à la mise en œuvre de la procédure référendaire issue de la révision de 2008

Pour ce qui relève de l'association des partenaires sociaux à la procédure législative, il convient, selon nous, avant d'envisager toute réforme constitutionnelle en la matière, de tirer le bilan de la mise en œuvre de la loi Larcher du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social et des protocoles adoptés en 2010 par l'Assemblée nationale et le Sénat organisant la consultation préalable des partenaires sociaux sur les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles relatives à l’Autorité judiciaire, il ne nous paraît pas nécessaire de les modifier ou de les compléter après les révisions déjà survenues en ce domaine au cours des années passées.

Eu égard aux prérogatives nouvelles et importantes données au Conseil constitutionnel par la révision constitutionnelle de 2008, il nous paraît nécessaire que la nomination de ses membres puissent être désormais approuvée par les 3/5<sup>e</sup> des voix des commissions parlementaires compétentes et que, pour l’avenir, les anciens Présidents de la République ne siègent plus de droit au sein du Conseil.

En définitive, et sous réserve de quelques aménagements destinés à renforcer le rôle et les prérogatives du Parlement au sein de nos institutions, nous ne croyons pas, au moment où notre système politique entre dans une ère tripolaire pouvant rendre son fonctionnement erratique, qu’il faille remettre en cause un édifice constitutionnel qui a déjà rendu tant de services à la France.



**Contribution de Mme Marie-Louise Antoni, personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise**

S'il est vrai, comme toutes les voix s'unissent pour le dire, que la lutte contre le chômage doit être la mère de toutes les batailles. S'il est vrai que ce cancer ronge notre cohésion sociale exacerbe la peur de l'autre et du lendemain alors nos institutions n'y résisteront pas. Et cela quelle que soit la pertinence des réformes proposées par le groupe de travail sur l'avenir des institutions. Il n'est donc pas inutile d'entendre ce que les créateurs d'emplois ont à nous dire. Au-delà du vacarme des revendications catégorielles il est une demande lancinante et unanime qui monte de la cohorte des petites grandes moyennes entreprises. C'est celle d'une plus grande liberté de mouvement juridique et social pour faire corps avec le monde qui vient, pour libérer les énergies.

Est-ce une aspiration illégitime ?

C'est désormais un constat assez largement partagé au travers d'ouvrages et de rapports récents : notre système de régulation sociale n'est plus au diapason des enjeux. Il semble asphyxié sous l'effet d'une double poussée contradictoire. D'abord celle d'un interventionnisme législatif originel qui par le truchement d'un code du travail hypertrophié a laissé s'empiler un mille feuilles de règles juridiques de plus en plus complexes, de moins en moins intelligibles pour les non-initiés.

Conscient de cette rigidité anachronique le législateur a tenté d'inverser le mouvement, en incitant dès 1998 à la négociation collective par branche ou par entreprise. Tous les ministres du travail successifs ont apporté leur pierre à cet effort sans parvenir néanmoins à définir le bon niveau de délégation, sans réussir à contenir l'interventionnisme de l'administration ou du juge. Dans son rapport pourtant tout en nuance Jean-Denis Combrexelle chargé par le Gouvernement d'une mission sur la négociation collective, le travail et l'emploi en fait le constat : « Cette saturation de la négociation par des strates successives du code du travail a une conséquence paradoxale : plus le législateur insiste sur la négociation plus elle apparaît comme une négociation formelle pour l'entreprise ».

Au mieux « une obligation administrative au même titre qu'une formalité à remplir ».

Au pire, un frein à l'embauche et à la respiration du marché du travail c'est donc tout à l'honneur d'un Gouvernement de gauche que de vouloir s'attaquer aux racines de ce dysfonctionnement en revitalisant le dialogue social dans notre pays.

Étrangement ceux qui vont devoir agir semblent tétanisés par l'ampleur de la tâche. Comme s'ils étaient au pied d'un Everest constitué du poids de notre

culture, de notre attachement au principe d'égalité, des aspirations de notre société à toujours plus de sécurité, des torts partagés entre des syndicats trop faibles et des entreprises trop méfiantes, peu rompues à l'art du compromis.

Et pourtant avec trois millions et demi de chômeurs avons-nous d'autres choix que d'inventer un nouveau contrat de confiance ? Il devra être co-construit sans l'illusion du grand soir ou du big-bang mais néanmoins sans laisser trop de temps au temps.

Si cette voie est choisie elle mettra les parties prenantes sous forte contrainte. Avec pour le législateur la nécessité de redéfinir le champ de ses interventions en concentrant sa tâche sur la définition et le respect des règles d'ordre public social. « Il faut concilier fermeté sur l'essentiel et souplesse dans l'adaptation à la variété des situations » résume Jean Pisani Ferry, commissaire général de France Stratégie.

La contrainte ne sera pas moins forte pour l'entreprise qui devra faire la preuve que la négociation au plus près du terrain est – comme elle l'affirme – un levier de performance économique et sociale.

Sur cet espace de liberté concédée il lui faudra charpenter un dialogue fécond. En jouant le jeu de la pédagogie et de la transparence. En favorisant la montée en compétence des syndicats. En élargissant le dialogue à tous les collaborateurs. En associant plus profondément tout le corps social à la gestion des changements.

C'est ce défi qu'il faut collectivement relever : revivifier les valeurs de la République. À côté de la fraternité et de l'égalité donner toute sa force d'entraînement à la liberté et y adjoindre son corollaire indispensable : la responsabilité.

**Contribution de M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas**

« NOTRE CONSTITUTION » <sup>(1)</sup>

Avant tout, je dois exprimer ma reconnaissance à nos deux co-présidents, Claude Bartolone et Michel Winock. L'initiative de créer une telle commission n'allait nullement de soi. C'était une « première » de convoquer un groupe de travail sur l'avenir des institutions ayant pour cadre l'Assemblée Nationale. Ce choix n'était nullement anodin. Les précédentes commissions de la même sorte étaient des émanations du pouvoir exécutif. Le Parlement est un lieu particulier : un lieu de parole et un lieu de liberté. Nous en avons fait l'agréable expérience. Une autre « première », en effet, fut que notre travail prit la forme de séances publiques immédiatement retransmises sur le site de l'Assemblée et rapidement retranscrites par les fonctionnaires de l'assemblée. Je dois aussi, à ce sujet, exprimer ma reconnaissance, dont je sais que tous les membres de la « mission » la partagent, pour les administrateurs et les services de l'assemblée nationale, dont l'efficacité, la compétence sur les questions institutionnelles, et la courtoisie, ont fait mon admiration. Les auditions et les débats ont été de grande qualité, et comme j'aurai l'occasion de le dire, leur apport m'a semblé décisif. Les discussions entre personnalités d'origine très diverses ont été marquées par une grande franchise, un effort de réalisme aussi bien que par une capacité à s'élever au niveau des grands principes et des grands débats. J'ai considéré comme un privilège d'assister à ces discussions. J'ai beaucoup appris, et je remercie tous ceux qui m'ont aidé à le faire.

Contrairement à d'autres commissions passées, la nôtre savait que ses réflexions avaient peu de chances de conduire immédiatement à une révision constitutionnelle. Cela tenait à la configuration partisane dans les deux chambres, la constitution exigeant comme on le sait une majorité des trois cinquièmes pour toute révision votée par le Congrès (art. 89). Mais ce qui aurait pu sembler à première vue démobilisateur m'a toujours paru au contraire une véritable chance. Il était possible de faire avec réalisme un bilan des institutions. Et il était tout autant possible de formuler des propositions librement, sans être placé sous la contrainte des arrangements politiques ou des blocages institutionnels. Je ne crois en aucun cas que « l'avenir de nos institutions » passe nécessairement par des révisions constitutionnelles formelles. Notre travail ne fut donc nullement handicapé par l'absence de perspective immédiate de révision.

---

<sup>1</sup> Cette contribution a été écrite avant que je ne prenne connaissance du rapport définitif de notre groupe de travail et des propositions qu'il contient.

Il y a trois parties dans cette contribution. Je voudrais d'abord montrer à quel point le contexte politique dans lequel fonctionnent nos institutions a changé (I). Je voudrais ensuite dresser un état des lieux de notre constitution, ou plutôt, comme j'aurai l'occasion de m'en expliquer de « nos » constitutions (II). Enfin, je voudrais mettre l'accent sur quelques réformes et évolutions qui me semblent d'une plus particulière importance (III).

## I. LA POLITIQUE A CHANGÉ

La vie politique sous toutes ses formes a considérablement évolué. L'écart avec 1958, ou même avec il y a deux décennies, est immense. Telle est la première conclusion que je retire des nombreuses auditions effectuées et des interventions des membres de la commission. Cela ne veut nullement dire que nos institutions sont devenues inadaptées. Le propre des institutions, quand elles sont bonnes, c'est d'offrir un cadre stable à une vie politique en permanente mutation. Le constitutionnaliste a le devoir de comprendre comment se déroule la politique réelle, qui n'est en aucun cas déconnectée de ses préoccupations. Elle est en réalité, au minimum l'arrière-plan, et plus fréquemment encore, la matière première de ses réflexions sur le droit et les institutions. C'est dans cet esprit, et non pas pour exprimer des opinions politiques personnelles qui n'auraient pas lieu d'être ici, que j'évoque cette mutation.

Quiconque prendra connaissance de nos travaux ne pourra échapper au diagnostic préoccupant effectué dès la première séance par Michel Winock : « un malaise général hante notre vie publique » <sup>(1)</sup>. Le bilan ne fait guère débat : la crise sociale et économique a conduit beaucoup de citoyens à perdre confiance : dans leurs élus, dans les partis, dans les institutions, et peut-être avant tout dans le pouvoir de la politique de changer leur existence. Dans le même temps, cela ne signifie pas que la politique ne les intéresse plus. De surcroît, le pessimisme ne sert pas à grand-chose, et les transformations en cours ont aussi des aspects positifs. Ainsi, le déclin de la déférence est dû au fait que les individus sont plus éduqués, moins enclins à accepter sans contestation ce qu'on leur impose d'en haut. Par rapport à 1958, nous sommes sortis de l'âge héroïque et de l'ère de la déférence. On sait que les institutions ont été faites sur le patron du grand homme qui les a créées. Mais on s'est habitué à l'idée que cette conception haute et exigeante de la politique n'était plus actuelle. La fin de l'âge héroïque de la fondation de la V<sup>e</sup> République nous permet de sortir d'une époque où l'on associait autorité de l'État et défiance vis-à-vis du pluralisme. Dans beaucoup de cas, l'attrance des Français pour des positions extrémistes est à relier au manque de prise en considération de leurs souffrances effectives, et à ce manque de pluralisme ressenti que traduisent les expressions de « langue de bois » ou de « pensée unique ». Pour ne prendre qu'un exemple désormais lointain : quand, à

---

(1) *Assemblée Nationale, Compte-Rendu du Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance n°1, p. 3 (ensuite : CR, n° de la séance, page)*

l'époque du général de Gaulle, on verrouillait la parole publique dans les médias audiovisuels, on faisait, sans le vouloir, le lit de mai 68.

Notre vie politique est enfermée dans un cycle qui n'est pas vertueux. Ce cycle, calé sur les grandes échéances électorales, commence par de grandes espérances politiques et se poursuit assez mécaniquement par une grande déception, voire un sentiment de trahison. L'art politique de notre temps consisterait peut-être à savoir réduire le gouffre entre les promesses et les réalisations. La formule pour y parvenir reste probablement à découvrir. À défaut d'identifier cette formule magique de la politique représentative, à même de réconcilier la conquête du pouvoir avec son exercice, on prend le risque d'un durcissement de l'atmosphère dans laquelle se déroule la vie institutionnelle. La vie politique se fait désormais dans une ambiance plus violente, moins apaisée. Nos séances, étalées sur un an, ont fait de nous les témoins d'événements tragiques qui, tous, disaient cela d'une manière ou d'une autre. Nous avons siégé quelques jours seulement après les attentats terribles de janvier 2015, et l'une de nos réunions ultérieures fut interrompue par l'annonce de l'attentat dans une usine chimique à Saint-Quentin-Fallavier, dans l'Isère. Des événements, bien sûr infiniment moins préoccupants, m'ont aussi frappé dans une période où j'étais plus porté à suivre l'actualité parlementaire. Par exemple, au printemps 2015, lors d'un débat en commission, une ministre fut traitée, dans un « tweet » rapidement connu de tous, d'un qualificatif peu amène et peut-être pas indispensable. Les pratiques de la politique démocratique « de terrain » ont toujours été assez mouvementées, et notre époque n'est certainement pas plus rude de ce point de vue que beaucoup d'autres. Mais la donne a changé du fait de la médiatisation de l'action politique, le fait que tout ce qui est dit est immédiatement connu et largement relayé. J'ai pu mesurer à d'autres occasions combien les politiques étaient les premiers à subir ce raidissement de la vie politique, à travers par exemple la manière dont ils sont traités par les médias d'information continue, ou du fait de l'émergence de formes d'expression politique ou para-politique plus dures que par le passé. Je pense par exemple au militantisme écologiste radicalisé, sur lequel je ne porte aucun jugement de valeur mais dont je constate qu'il vient fréquemment bousculer la discussion politique traditionnelle dont, par définition, il ne se satisfait pas <sup>(1)</sup>. Il y a aussi simplement le fait qu'une carrière politique n'est pas un long fleuve tranquille et est constamment confrontée à l'échéance de la réélection. La classe politique s'adapte en permanence à ces changements, et certains de ses membres peuvent être portés à moins de modération verbale, ou à adhérer à des « agendas » moins centristes, s'ils observent que la société se durcit. On pourrait résumer tout cela par un propos du sociologue Vilfredo Pareto qui opposait, en bon lecteur de Machiavel, les élites rusées et les élites brutales. Nous sommes peut-être passés insensiblement, et pas seulement dans les élites politiques, des premières aux secondes. Certes, les électeurs savent sanctionner les comportements excessifs. Mais ces comportements n'en sont pas moins de nature à fragiliser les institutions. Plus généralement, la crise sociale et économique, la

---

(1) Nous avons pu le constater avec les échanges assez vifs de la séance du 5 février 2015 : CR, 5, 21 s.

souffrance des individus en situation de précarité, ne peuvent pas ne pas avoir de retentissement sur la vie politique et sur les institutions.

### **Un défi pour les institutions**

Cette mutation de la politique pose un défi aux institutions. On constate que leur représentativité est en crise. On constate dans le même temps que la capacité des institutions à gouverner notre société s'étiole, pour ne pas dire comme certains que celle-ci est devenue ingouvernable. Le droit constitutionnel ne peut pas dire comment on gouverne les peuples. Il est là, seulement, pour en créer les conditions. Une bonne constitution associe une représentation politique adéquate, un gouvernement efficace et un exercice responsable du pouvoir. Elle fait en sorte que l'exigence d'efficacité gouvernementale et le respect des grands principes (tout particulièrement la démocratie et la promotion des droits de l'homme) ne soient pas des impératifs qui divergent excessivement. Tel est le « bon gouvernement » des temps modernes.

Notre commission a été traversée par une ligne de clivage portant sur la question du régime représentatif. D'éloquents partisans d'une refonte du régime dans le sens de la démocratie directe (comme Mme la députée Cécile Duflot) ont échangé des arguments avec des tenants non moins persuasifs d'un régime représentatif classique (comme M. Alain-Gérard Slama). J'avoue avoir été très hésitant sur cette question, qui comporte à mon sens deux facettes. *D'un côté*, je ne crois pas qu'on gouverne autrement que représentativement. L'idée de démocratie directe ne me semble nullement convertible en un dispositif institutionnel réaliste. Et cela est vrai alors même qu'on ne remet nullement en cause le principe de la légitimité démocratique. Dire qu'on ne se gouverne que représentativement, cela ne revient nullement à conclure que l'impératif démocratique n'est pas d'une importance cardinale. Mais la place propre de l'impératif démocratique n'est pas d'être un mode de gouvernement. La démocratie est un principe de légitimité, pas une manière de gouverner. *D'un autre côté*, comment ne pas être attentif à la crise de représentativité de nos institutions et de notre personnel politique ? Des sondages, des études en tout genre, mais aussi tout simplement le sentiment commun des membres de la commission et beaucoup des personnes auditionnées, allaient dans ce même sens.

Ce dilemme est cependant moins fort du moment que l'on constate que la finalité d'une assemblée représentative n'est pas tant de refléter de manière mimétique l'électorat et la société que de les connaître et de bien les gouverner. Par conséquent, toutes les propositions tendant à créer des contraintes pesant sur la sélection des élus (quotas, etc.) si elles sont tout à fait envisageables, ne conduiront pas nécessairement à une meilleure représentation : un parlement composé d'élus plus jeunes, ou avec une représentativité sociale élargie, ne donnerait pas nécessairement un meilleur parlement ou un parlement plus puissant. D'autre part, une telle diversification semble également de la responsabilité première des partis politiques eux-mêmes. Il n'en reste pas moins que seules des politiques volontaristes semblent de nature à faire évoluer la donne

dans certains domaines. Je pense en particulier à la parité homme-femme, sur laquelle je reviendrai dans la troisième partie de cette contribution. Toutefois, la technique des quotas pour être efficace, doit ...être respectée. Le fait que les partis aient le plus grand mal à présenter des candidatures respectant ces quotas pose question de ce point de vue.

« Gouverner démocratiquement », cela veut dire : gouverner représentativement dans le respect de l'impératif démocratique. Faire de la démocratie une manière de gouverner, c'est l'affaiblir ; c'est prendre le risque de faire persister des illusions, et de fragiliser les institutions. Faire de la démocratie un impératif pesant sur les gouvernants, qui représentent le peuple et qui doivent être responsables devant lui, c'est la renforcer. Or, en tant que principe de légitimité, notre démocratie fonctionne plutôt bien. Lorsque l'opinion veut s'exprimer, elle sait le faire. Lorsque le « peuple » veut désavouer (mai 1968, 1984, 1986, 1995, ...) ou soutenir (juin 1968, janvier 2015, ...) ses gouvernants, il sait comment s'y prendre. La rue a brisé des carrières politiques promises à un remarquable avenir, et fait échec à des réformes qui ne semblaient pourtant pas indéfendables sur le papier. On pourrait ranger dans cette liste le référendum négatif de 2005 sur le projet de constitution pour l'Europe, même si je n'ignore pas que la ratification parlementaire du Traité de Lisbonne en 2008 peut facilement être comprise comme un désaveu... du désaveu populaire de 2005.

Nos grands référendums, ce sont nos grands rendez-vous électoraux. Nos grands moments de démocratie directe, ce sont ceux où, dans une tradition française de longue durée qui n'a d'ailleurs pas que des avantages, l'opinion s'exprime avec ses propres forces, en dehors des canaux institutionnels. C'est la raison pour laquelle, je reste sceptique quant à la création de nouveaux mécanismes de démocratie « directe » à côté de ceux qui existent déjà (et dont beaucoup ne servent pas...). Il vaudrait mieux assouplir, dans le sens de la liberté, les régimes juridiques encadrant les grandes libertés d'expression politique. Je pense en particulier au droit de manifestation et le droit de la diffamation publique dans notre pays. On ne manifeste pas assez librement dans notre pays, quiconque a essayé de manifester le sait fort bien, même lorsqu'aucune problématique d'ordre public n'est réellement en cause. Le droit de la diffamation, dont les principes et les modalités d'application sont exagérément rigoureux, convertit en atteinte à l'honorabilité réprimée par la loi des formes pourtant tout à fait légitimes d'expression politique. Il faut aussi, dans le même ordre d'idées, attirer l'attention sur la concentration des médias audiovisuels, ce qui relève à la fois du droit des libertés fondamentales et du droit public économique. Ce ne sont que quelques exemples : le droit des libertés publiques est le vrai garant de la démocratie « directe ». C'est lui qui doit être repensé.

Pour le reste, je pense qu'il faut déconnecter la question de la démocratie directe et celle de ce qu'un de nos membres a opportunément appelée « l'ingénierie participative ». Ce n'est pas la même chose. Accroître la participation des citoyens à la décision politique est une bonne chose. Cela peut se faire au niveau local, comme le montrent les ateliers législatifs de Mme la députée

Cécile Untermaier. Cela peut aussi être envisagé au niveau national. La pratique des assemblées consistant à avoir recours à des mécanismes de consultation directe, pour recueillir des observations sur les études d'impact ou des avis sur des réformes, ne peut qu'être encouragée. De ce point de vue, l'existence des chaînes télévisées parlementaires, où l'on voit régulièrement les débats en commission et les réunions avec des experts et des représentants de la société civile, ne peut aussi qu'être approuvée. Enfin, pourquoi pas le tirage au sort ? Les arguments de M. Bernard Manin en faveur du recours mesuré à ce mécanisme, sur le modèle essayé avec succès au Canada et en Irlande <sup>(1)</sup>, m'ont semblé, à la réflexion, persuasifs. On verrait par-là que le citoyen mis en situation de gouverner rencontre les vraies contraintes du pouvoir, cette « *realpolitik* » de tous les jours et sur tous les sujets, qui est le lot quotidien de ses élus. Il devient un « citoyen-représentant », peut-être plus prudent et moins radical, mais aussi peut-être plus réaliste et moins enclin aux compromis avec les groupes d'intérêts. Mme la députée Cécile Untermaier a dit, lors d'une de nos séances, une chose qui m'avait frappée : « il faut expliquer aux électeurs pourquoi nous n'arrivons pas à faire les choses ». Si on parvenait à faire cela, beaucoup de postures extrémistes ou radicales de tout bord se verraient couper l'herbe sous le pied. Mais rien, naturellement n'est plus difficile... Je repense aussi au propos de Mme la députée Marie-George Buffet, qui est un utile rappel aux réalités du terrain : « dans ma circonscription, lorsqu'on vient à ma permanence, ce n'est pas pour discuter des lois, c'est le plus souvent pour demander un logement » <sup>(2)</sup>.

## II. « NOS » CONSTITUTIONS : UN ÉTAT DES LIEUX

*Nos constitutions* : le pluriel s'impose car il faut distinguer différentes strates qui ne sont pas justiciables de la même analyse. J'en distinguerai trois : la constitution des valeurs (les grands principes) ; la « constitution des pouvoirs » (notre mécanique institutionnelle), et enfin une série de branches plus spécialisées mais non moins importantes et peut-être sous-estimées.

### La constitution des valeurs

Le groupe de travail et les personnalités auditionnées ont travaillé sur fond d'accord concernant les grands principes de notre constitution. Qu'il s'agisse d'une démocratie ; que cette démocratie porte une attention privilégiée aux droits de l'homme et à des principes universalistes ; que cette démocratie soit attachée aux principes républicains qui ont présidé à sa naissance et se sont consolidés à travers son histoire : tout cela n'a pas fait débat.

---

(1) *Assemblée Nationale*, Compte-Rendu du Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, *séance 14*, p. 4 (ensuite : CR, n° de la séance, page).

(2) Je cite ici de mémoire la discussion en séance. Cf. sur ce point : CR, 14, 10 (M.G. Buffet) et 16 (C. Bartolone).

Je voudrais ici, à la rubrique des principes constitutionnels supérieurs, n'aborder que l'un d'entre eux, à savoir la nature républicaine du régime. Nous avons pu voir l'idée républicaine revenir sur le devant de la scène au moment où elle était méprisée et foulée aux pieds par des attentats terroristes. La République est redevenue une idée que tous voulaient partager, un mot que tous voulaient mettre en commun, même si cela a pu aussi conduire le vocable de « républicain » à être choisi comme le nom propre d'un de nos grands partis. Mais quel contenu donner à cette idée de République ? Des propositions éclairées sont venues de notre co-président historien, Michel Winock, qui a su synthétiser le contenu de cette idée républicaine à travers notre histoire.

Il importe seulement de relever que ce débat éminemment constitutionnel a été quelque peu négligé dans notre pays, là où la constitution est censée se faire, c'est-à-dire devant nos plus hautes juridictions. On sait que, pour le Conseil constitutionnel, la référence à la forme républicaine de gouvernement ne lie nullement le pouvoir constituant, qui reste « souverain », du moment semble-t-il qu'on ne retombe pas en régime monarchique. Cette jurisprudence, tout à fait logique d'un certain point de vue, n'a pas permis l'émergence d'un corpus constitutionnel de valeurs républicaines. Si on cherche un exemple du fait que cette stérilisation du débat n'allait pas de soi, il suffit de prendre le cas de la cour constitutionnelle allemande. À travers une série de décisions, dont la plus saillante est la décision *Lisbonne* du 30 juin 2009, le juge de Karlsruhe, sans tomber dans la politisation partisane, a été capable de faire émerger un corpus de principes et de valeurs exprimant l'identité constitutionnelle démocratique de l'Allemagne. Avons-nous su faire de même ? Probablement pas. La faute n'en incombe pas seulement à notre juge constitutionnel. Elle est imputable à nous tous, tant que nous ne saurons pas comment débattre activement et utilement de nos grands principes constitutionnels <sup>(1)</sup>.

### **La constitution des pouvoirs**

*Par-delà la VI<sup>e</sup> République...* Notre commission a rapidement mis de côté la discussion sur l'opportunité d'une « VI<sup>e</sup> République ». Personne n'a souhaité en rester à ce problème de numérotation, et la discussion a plutôt porté sur l'économie concrète des pouvoirs. La discussion a, par contre, fréquemment opposé les tenants d'un maintien du noyau institutionnel de 1958-1962 (comme le président B. Accoyer) à ceux qui insistent, non sans arguments, sur les graves inconvénients de l'hyperprésidentialisation du régime (comme ma collègue Marie-Anne Cohendet). Les deux positions peuvent s'appuyer sur des arguments solides. Il est très respectable d'insister sur les qualités d'un régime qui a su nous apporter une réelle stabilité institutionnelle au moyen d'un président fort. Il est tout aussi parfaitement légitime de déplorer la surpuissance du président de la République. Mais ce qui permet d'envisager une réconciliation entre ces points de vue

---

(1) On pourrait en dire de même de la notion d'identité constitutionnelle de la France. La question, en contentieux constitutionnel, a été ramenée à un critère assez opaque et peu utile (en tout cas peu utilisé) de la constitutionnalité de la transposition des directives européennes.

divergents, c'est que la nature même du phénomène a changé sous nos yeux. Nous sommes passés en deux quinquennats de l'hyperprésidence à la présidence faible. Il y a de la faiblesse à ne pas être en mesure d'exercer un pouvoir fort. Tel est le sort d'un président armé de tous les pouvoirs mais qui, pour différentes raisons, se trouve constamment entravé dans son action. Mme la députée Cécile Duflot, lors d'une de nos séances, avait judicieusement relevé que la présidence forte était (aussi) un fardeau pour le Chef de l'État. La réforme du quinquennat me semble devoir être interprétée dans ce contexte même. Elle n'a rien changé aux prérogatives du président. Elle a semblé le mettre plus en phase avec le rythme de la gouvernance dans un État moderne. Mais en réalité, elle a probablement déclenché cette inversion des tendances, ce retournement de l'hyperprésidence au profit d'une présidence faible, que nous avons observé depuis le milieu du précédent quinquennat. Le quinquennat a suscité la tentation de la présidence hyperactive et la montée en puissance d'hommes et de femmes politiques au profil nouveau <sup>(1)</sup>. C'est un processus nouveau de légitimation politique qui s'est imposé. Le quinquennat n'a fait que le sanctionner, ou l'accélérer. Mais cette mutation dont le quinquennat est avant tout le symptôme a suscité ses propres antidotes. Intervenant dans tous les domaines et à toutes les occasions, le Président de la République s'est exposé à des formes de sanction politique nouvelles, nées spontanément du fait même que la constitution rend le président politiquement irresponsable : non-renouvellement d'un premier mandat, ou impopularité persistante. La présidence faible est un état de la constitution comme il y a différents états de la matière. Cette situation peut disparaître ou persister, et ces changements d'état peuvent même se faire dans le court terme. Mais je pense qu'il faut intégrer ce nouvel état d'équilibre dans l'appréciation que nous portons sur la problématique des relations entre Président, gouvernement et parlement sous la V<sup>e</sup> République. La République gaullienne reposait sur un partage des rôles entre chef de l'État (chargé de l'essentiel) et Premier ministre (chargé du quotidien de l'action gouvernementale). À ce partage correspondaient institutionnellement l'irresponsabilité politique du Président et la soumission du gouvernement à la responsabilité parlementaire. Désormais, avec le brouillage des niveaux de responsabilités au sein de l'exécutif, on ne sait plus très bien qui est en charge des grands équilibres et qui se charge de la gestion quotidienne : dans le couple exécutif, c'est « un peu tout le monde ». Le Président s'est toujours occupé de tout, y compris des détails, et cela depuis de Gaulle. Mais on constate désormais qu'il s'en occupe *autrement* : de manière visible, très médiatisée, et de façon à retirer parfois aux ministres jusqu'aux apparences de l'exercice du pouvoir. On constate aussi, et on passe alors de l'hyperprésidence à la présidence faible, que le Premier ministre, quand il en a les moyens politiques, n'hésite pas à imposer sa voix et son autorité sur des sujets très « présidentiels ».

---

(1) Je cite ici Claude Bartolone : « Ce genre de responsables politiques, patinés par l'histoire et dont la parole devient presque sacrée, s'est éteint avec Jacques Chirac [autrement dit avec le septennat] Après lui, les enfants de la télé sont arrivés au pouvoir » : in C. Bartolone et H. Bekmezian, *Je ne me tairai plus. Plaidoyer pour un socialisme populaire*, Flammarion, 2014, p. 66.

L'irresponsabilité présidentielle n'en est que plus problématique. Certes, la procédure de déchéance de l'article 68 de la constitution issue de la révision de février 2007 apporte désormais une exception à cette irresponsabilité politique, puisque les manquements du Président « à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » peuvent désormais être susceptibles d'une destitution prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. Mais les conditions politiques du recours à cet « impeachment à la française » ne seront pas réunies de sitôt. Aurai-elles été réunies, par exemple, en 2006 lorsque le Président de l'époque avait refusé de promulguer la loi sur le CPE ? Qui en aurait pris le risque ?

Revenons à la préoccupation qui était celle de notre mission : l'avenir du régime. C'est une question pragmatique, pas une affaire d'options idéologiques ou de grands principes de philosophie politique. Tous les points de vue se défendent. On peut tout aussi bien se réjouir de l'existence d'un exécutif fort qui nous aurait fait sortir des ornières de l'avant-1958 que déplorer une hyperprésidentialisation et une impunité des gouvernants qui sont jugés anti-républicains par beaucoup et ne vont pas dans le sens de la démocratie moderne. Mais à vrai dire, la question me semble se poser sur un terrain légèrement différent : peut-on y changer quelque chose ? C'est la question qui se pose au détenteur du pouvoir constituant. Celui-ci n'a pas toute latitude. Il y a une dynamique des institutions qui échappe aux acteurs et aux intentions des acteurs. Imaginons qu'on en revienne, par un passage à une VI<sup>e</sup> République, à un système parlementaire classique, plus ou moins aménagé. Il aurait toutes les vertus des précédents régimes parlementaires que la France a connus, mais très probablement aussi leurs défauts. Et rapidement, la psychologie politique des français, plus attachée qu'on ne le croit à un pouvoir exécutif solide, en viendrait à leur faire regretter un(e) chef de l'État doté(e) d'assez d'autorité pour les gouverner. Ce qui fait la robustesse de la V<sup>e</sup> République est son hybridité et son aptitude aux géométries variables. Le régime est bel et bien parlementaire, mais il doit être corrigé par un dispositif de consolidation et de stabilisation qui passe par le fait de doter l'exécutif d'une légitimité distincte (élection du président au suffrage universel direct) et de prérogatives de régulation (parlementarisme rationalisé). Le noyau institutionnel de la V<sup>e</sup> République, difficile à saisir intellectuellement, et que beaucoup confondent avec un régime « présidentiel » (ce qui n'est nullement le cas), doit son existence à cette réalité, et non à l'idéologie de tel ou tel père fondateur. Si De Gaulle n'était pas advenu, d'autres auraient peut-être imaginé une autre solution institutionnelle comparable. À défaut, la France serait tristement restée une sorte de sœur jumelle de la République italienne. Autrement dit : il est très légitime de critiquer les excès de l'interprétation présidentialisiste de la constitution. Encore faut-il trouver une alternative cohérente et je ne suis nullement certain qu'elle soit disponible. Les autres régimes parlementaires européens, qui fonctionnent bien sans président fort, n'ont pas notre culture politique, pas plus qu'ils n'ont notre État et notre technocratie. Si on me pardonne un raccourci un peu facile, nous sommes un peuple qui voudrait toujours à la fois jouir des avantages combinés de la convention de 1793, ou de la Commune de Paris, et de

l'absolutisme louis-quatorzien, le tout avec le confort et la tempérance du régime parlementaire de Westminster. Et, au total, nous courons le risque d'avoir l'instabilité de la première, la tendance au despotisme du second, et les vices inhérents au troisième, tel du moins qu'il a été transposé dans le contexte français. De ce dernier point de vue, ne négligeons pas que nous sommes toujours menacés de retomber dans les errements d'un gouvernement parlementaire au mauvais sens du terme qui a fait une si mauvaise réputation au parlementarisme dans notre pays. La multiplication des « affaires » et autres scandales ne permet pas d'exclure que notre V<sup>e</sup> République ait déjà fait de grands pas dans cette triste direction. Qui dit une vie politique et parlementaire de cette sorte dit mécaniquement une montée de l'anti-parlementarisme et plus généralement de la défiance vis-à-vis des institutions.

*La triple crise.* La V<sup>e</sup> République gravite autour d'un noyau institutionnel composé d'un exécutif fort et d'un parlement représentatif. Ce cœur du régime obéit à une logique profonde. Il répond à des nécessités historiques et, désormais, à des attentes du peuple démocratique, qui fait de l'élection présidentielle un moment majeur de sa mobilisation. On peut donc le considérer comme un socle qui n'a pas vocation à être remis en cause. Mais encore faut-il que l'exécutif ne soit pas un géant impuissant, et que le parlement assume pleinement sa fonction de représentation. Cette fonction de représentation consiste pour une large part dans le fait d'établir des ponts entre le principe de légitimité démocratique et l'exercice concret du gouvernement, dont nul n'attend dans les régimes modernes qu'il soit le fait des chambres parlementaires. Or ces exigences de base (un exécutif qui gouverne, un parlement qui représente le peuple, qui légifère efficacement, et qui s'acquitte de sa fonction de contrôle) sont frappées d'une crise dont les facettes sont multiples. Si crise de notre « constitution des pouvoirs » il y a aujourd'hui, elle prend une triple forme : crise de l'autorité présidentielle, crise de la solidarité gouvernementale, et crise du « fait majoritaire ». Ces pathologies ne datent pas d'aujourd'hui. Déjà sous le précédent quinquennat, les ministres ont pris l'habitude de jouer un jeu personnel. Tout en étant privés d'une partie de leurs attributions effectives, ou peut-être à cause de cela même, ils et elles ne manquaient pas à l'occasion de prendre leurs distances par rapport aux orientations gouvernementales ou de rendre publics leurs désaccords avec leurs autres collègues du gouvernement. Il en est allé de même avec la majorité parlementaire, dont les membres estiment dorénavant qu'ils ne sont pas tenus à une stricte discipline de parole, voire de vote. On n'en est plus du tout au stade des parlementaires « godillots » du gaullisme, suivant sans discuter les consignes de leur parti. Cette crise du principe de majorité ne date pas de ces dernières semaines. Jean-François Copé, devenu président du groupe parlementaire UMP sous le précédent quinquennat, avait évoqué une « co-production législative » avec l'exécutif. C'est un propos qui aurait été incompréhensible pour un gaulliste traditionnel. La formule était, au passage, d'un saisissant réalisme. Car le parlement, à lire l'article 24 de la constitution, n'a pas à espérer devenir un « co-producteur » de la loi, puisque, de par ce texte, c'est lui et lui seul qui l'adopte.

À l'époque du général de Gaulle ou de Georges Pompidou, si un ministre avait parlé à la télévision des autres membres du Gouvernement dans les termes dont certains ministres usent depuis sept ou huit ans, il aurait immédiatement été rappelé à l'ordre. Sans doute aurait-il perdu son maroquin. Il est compréhensible que les politiques tiennent à pouvoir dire ce qu'ils pensent, mais la solidarité gouvernementale est une composante indispensable du régime parlementaire. On pourrait désormais ajouter une crise de l'homogénéité partisane. Les deux grandes formations de la droite et de la gauche sont contestées sur leur flanc, et traversée par une grave crise interne qui porte sur leur orientation idéologique fondamentale. Cela retentit sur les institutions, en particulier en ce qui concerne le parti qui est actuellement au pouvoir. L'autorité des deux têtes de l'exécutif – Président et Premier Ministre – en est amoindrie. Le fait majoritaire est fragilisé, puisque le parti dominant n'est pas en accord avec lui-même. Mais paradoxalement, cela conduit à une vie institutionnelle à certains égards plus active et riche idéologiquement. On peut regretter *politiquement* (ou pas) que la majorité ne parle pas d'une seule voix ou que la discipline de vote peine à être imposée. Mais, à dire vrai, c'est un phénomène absolument normal dans un régime parlementaire. La divergence n'est pas nécessairement une dissidence. Les voix discordantes ne sont pas pour autant des trahisons. Tout exécutif, même sous la V<sup>e</sup> République, est tenu à un effort permanent de conviction et de négociation avec sa majorité. Il n'a pas de droit acquis à la discipline de ses « troupes » (et la connotation militaire est ici plutôt malencontreuse). C'est bien l'automatisme de la discipline de vote qui est étonnante, et pas nécessairement saine. Le « régime parlementaire assaini » de Michel Debré, qui produisait ce résultat par le moyen des mécanismes du parlementarisme rationalisé, comportait en lui quelque chose qui n'avait rien de « sain » : le verrouillage de la parole politique, la perte d'indépendance des représentants de la nation, et ultimement leur perte de légitimité vis-à-vis des électeurs. La République héroïque du Général de Gaulle, la République quelque peu autoritaire de Georges Pompidou ou quelque peu aristocratique de Valéry Giscard d'Estaing, la République hautement personnalisée de François Mitterrand, portaient en elles les germes de leur renversement : le pouvoir désenchanté, la volatilité des majorités, la libération parfois brouillonne de la parole politique, la difficulté persistante (et dangereuse pour leur équilibre interne) des partis à trouver les « grands hommes » capables d'occuper ces fonctions faites pour des géants.

### **Les autres constitutions (dont on ne parle pas assez...)**

Au lieu de se focaliser sur des questions institutionnelles classiques, touchant à ce que j'ai appelé la « constitution des pouvoirs », notre groupe de travail a diversifié ses préoccupations et élargi son champ de réflexion. C'est une excellente chose, car cela rejoint la nécessité pour le droit constitutionnel de ne pas s'en tenir à ses débats habituels, trop peu renouvelés. C'est une manière de rendre la constitution plus vivante que d'élever à la dignité constitutionnelle des questions souvent traitées seulement sur les deux plans, disjoints, de la politique partisane et de la technique normative. Lorsque les deux plans se rejoignent, on fait ce qu'au XIX<sup>e</sup> siècle on appelait avec un certain bonheur de la « politique

constitutionnelle ». Je m'en tiens ici à quelques thèmes et à des remarques fatalement impressionnistes.

*La constitution sociale.* C'est le type même du sujet où la discussion au niveau constitutionnel est souhaitable, mais évidemment délicate tant les divergences sont profondes. Il est évident que la « constitution sociale » qui résulterait des vœux du patronat n'aurait pas le même contenu que celle rédigée par les syndicats de salariés. Pourtant, le problème n'est pas de parvenir à un consensus, mais pour chaque groupe d'intérêt ou courant d'opinion de formuler ses idées sur le plan constitutionnel. J'en prends deux exemples. B. Thibault a pu à juste titre relever qu'il n'y avait pratiquement plus d'élections sociales en France, maintenant que les élections prud'homales étaient supprimées (depuis la loi du 18 décembre 2014). Pierre Joxe a pu avec force et conviction soulever le problème que posait la crise des juridictions sociales en France. On pourrait aussi soulever le problème des déficits sociaux et de la manière dont sont discutées à l'assemblée les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Donner sens à la « République sociale » de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution ne va pas pour autant de soi, et on peut être sensible à l'appel du prof. J.E. Ray invitant à « refuser de constitutionnaliser la négociation légiférante »<sup>(1)</sup>.

*La constitution écologique.* L'écologie est un problème à part, mais cela ne signifie pas qu'il doive recevoir un traitement à part. De ce point de vue, je ne suis pas favorable, comme cela a pu être proposé (comme en 2003 par Bruno Latour) de créer un Sénat environnemental, ou de fusionner à cette fin le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental (ensuit CESE). Le propre de la représentation politique, c'est d'être en mesure de se saisir des problèmes nouveaux qui se présentent. Elle le fait certes moins bien pour l'écologie que pour d'autres enjeux, car l'écologie est un problème plus insaisissable, qui imposerait des choix à rebours d'autres grandes décisions collectives (par exemple, pour certains, le renoncement à la croissance économique), et à un horizon beaucoup plus lointain que d'autres politiques publiques. Mais l'enjeu est d'intégrer la politique écologique au reste de la politique, pas d'isoler le traitement de la question environnementale au sein des institutions. Qu'y gagnerait-on ? Sans en remonter à des débats trop philosophiques, le problème de fond est que nous sommes quelque peu désemparés vis-à-vis de problèmes environnementaux face auxquels nous ne savons pas faire *de la* politique, ni conduire *des* politiques. Heureuse était l'époque où l'on pouvait opposer nature et culture, ou bien le « nomos » (la loi) et la « phusis » (la nature) des anciens Grecs. Mais cette époque n'est plus la nôtre. L'environnement questionne notre capacité à l'autonomie individuelle et collective. De ce point de vue, j'ai du mal à trouver que la Charte constitutionnelle de l'environnement (constitutionnalisée en 2005) soit un grand succès. Elle crée des « droits » quelque peu insaisissables, et difficilement justiciables (par exemple dans son article 1<sup>er</sup>). Elle crée aussi des devoirs, ce qui

---

(1) « La place de la négociation collective en droit constitutionnel », Cahiers du Conseil constitutionnel, n°45.

tranche avec la tradition française remontant à la déclaration de 1789 et consistant à ne pas inclure les *devoirs* dans les déclarations de *droits* de l'homme. Elle pose donc éminemment le problème de notre liberté collective en regard des problématiques environnementales. La question n'est pas littéraire. Mme Karine Berger a pu se demander si la loi Neuwirth aurait pu être promulguée sans être censurée par le Conseil constitutionnel si le principe de précaution, constitutionnalisé par la charte, avait été en vigueur en 1969, sachant qu'on ne pouvait garantir à l'époque que la contraception était sans risque sanitaire pour les femmes ? <sup>(1)</sup>

Il m'aurait semblé tout aussi intéressant de se pencher sur d'autres parmi ces nombreuses « constitutions ». Je pense par exemple à notre *constitution économique*, qui a profondément évolué avec la globalisation et les réactions à la crise financière de 2008. Par exemple, on sous-estime l'importance dans nos institutions de la Banque Centrale Européenne, ou de dispositifs tels que le mécanisme européen de stabilité (MES). Je pense aussi à notre *constitution internationale*, puisque désormais les principes supérieurs du droit existent aussi à un niveau supérieur à celui des États. Mais je laisse cela de côté dans la présente contribution.

### III. CE QUI POURRAIT CHANGER

Cette dernière partie de ma contribution est consacrée aux propositions concrètes. Je n'ai pas cherché à évoquer tous les sujets, ce qui aurait répliqué inutilement le rapport adopté par la commission. J'ai préféré me concentrer sur certaines réformes particulières, en renonçant donc à être exhaustif et en abordant des thèmes d'inégale importance.

#### Les grands équilibres ?

Dans cette partie de ma contribution, j'ai pris le parti « méthodologique » de ne pas remettre en cause ce noyau dur des institutions de la V<sup>e</sup> République que sont le statut des autorités exécutives et le cœur de leurs relations avec le parlement (responsabilité, dissolution). J'en ai traité dans la seconde partie où je tentais un bilan des institutions et de leur pratique. Mais, à tort ou à raison, je ne vois pas d'évolution plausible dans le sens d'une remise en cause des « fondamentaux » du régime actuel. Les possibilités d'aménagement institutionnel me semblent réduites. Ainsi, interdire la révocation du Premier ministre, comme le propose M. Bastien François <sup>(2)</sup>, peut sembler séduisant. Mais même si cette prérogative, implicite dans la constitution, lui est explicitement déniée, un Président de la République pourra toujours la reprendre indirectement. Il lui suffirait de demander à ses soutiens dans la majorité de faire, par l'intermédiaire de quelques fidèles relais et d'énergiques cheveu-légers, tomber ledit Premier ministre. Le Premier ministre ne peut échapper à ce sort que si le fait majoritaire

---

(1) CR, 5, 17.

(2) CR, 7, 7-8.

(une majorité parlementaire qui se comprend en même temps comme majorité soutenant le Président) disparaît. Et tant que le fait majoritaire persiste, le Premier ministre ne peut échapper au désaveu présidentiel.

Ce parti consistant à ne pas remettre en cause les grands équilibres de la « constitution des pouvoirs » ne signifie pas que je suis indifférent au problème que pose la surpuissance présidentielle au sein de notre régime. Dans l'idéal, j'aimerais tout autant qu'un autre que notre système soit plus équilibré. Il est permis de ne pas se satisfaire du traitement qu'on réserve en général aux assemblées dans notre système, du fait à la fois de la puissance excessive de l'exécutif et de la manière dont cette puissance est confortée par une jurisprudence constitutionnelle excessivement défavorable aux droits du parlement. Mais l'important ne consiste pas ici dans les opinions de tel ou tel observateur. La question réside dans les possibilités effectives de changement. Or ces possibilités sont objectivement limitées : si l'on écarte la possibilité d'un choc exogène (grave crise, guerre,...), le « noyau dur » du régime est assez solide pour résister aux assauts de réformateurs bien intentionnés. Il l'est parce que ses raisons d'exister sont fortes, et parce que le constituant ne fait pas tout ce qu'il veut d'un trait de plume. On le voit bien au fait que les tentatives « internes » pour revoir ce volet de la constitution n'ont pas prospéré. Il faut en comprendre les raisons. L'expérience de 2008 aidant, il faut être attentif aux contraintes pesant sur un éventuel exercice de révision constitutionnelle. J'en veux pour preuve les conclusions sur ce point du rapport de la commission « Balladur » de 2007 <sup>(1)</sup>. Soit ses préconisations ont été introduites dans la constitution, mais sans grand résultat concret (comme en ce qui concerne le discours présidentiel devant les chambres créé par l'article 18, al. 2). Soit encore, la commission elle-même a renoncé à modifier des dispositions problématiques de la constitution, parce que cette modification textuelle aurait été inutile ou périlleuse. Soit enfin elle s'est risquée à des préconisations qui n'ont pas été suivies par le constituant. L'exemple type est celui de l'article 20 de la constitution : ce n'est pas en vérité le gouvernement qui « détermine et conduit » la politique de la nation. Mais si on inscrit dans la constitution le principe selon lequel c'est le président qui « définit la politique de la nation » (pour reprendre la proposition de la commission Balladur), on se heurte à l'obstacle d'une éventuelle cohabitation, et au fait que ce président n'est pas, contrairement au gouvernement, responsable de la politique ainsi déterminée. Le constituant a donc renoncé à adopter cette rédaction alternative.

### **L'institution parlementaire**

*Le renforcement du Parlement.* Le thème du rééquilibrage des institutions au profit du parlement occupe les esprits depuis longtemps et on en trouve la marque dans les travaux de la commission « Balladur » et dans les révisions opérées dans la constitution en 2008. C'est un vaste sujet, et je ne veux ni ne peux

---

(1) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, « Une Ve République plus démocratique », La Documentation Française, 2007.

le développer ici comme il le mériterait. Toutefois, il me semble possible de dire que tout rééquilibrage au profit du parlement suppose que celui redevienne une force d'impulsion de la politique nationale. Tant que c'est le gouvernement qui, seul et sans partage, « détermine », selon la formule de l'article 20 de notre constitution, « la politique de la nation », le Parlement restera au mieux un organe de contrôle, de discussion et de modification à la marge. Ce n'est déjà pas mal, et c'est le sort de la grande majorité des parlements modernes. En France, toutefois, nous avons conservé le principe révolutionnaire selon lequel c'est la loi, et à travers elle le parlement, qui exprime la volonté générale (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). C'est le grand « reste » du républicanisme traditionnel de l'avant 1958 qui n'a pas été jeté à bas par l'avènement de la V<sup>e</sup> République. Le parlement doit retrouver les moyens d'exprimer plus fortement la volonté nationale. Il peut le faire à travers la loi, et de ce point de vue, je pense qu'il faudrait d'une manière ou d'une autre revenir sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel prohibant les « neutrons législatifs », c'est-à-dire les dispositions non-normatives contenues dans la loi. Même si elle semble logique d'un point de vue de bonne « légistique », cette jurisprudence fait échec à une fonction légitime du parlement, qui peut et doit, à travers la loi, exprimer des positions générales, assurer une fonction déclaratoire, et exprimer de grands principes qui ne sont pas nécessairement « normatifs » au sens restrictif des décisions du Conseil constitutionnel. Une autre manière de le faire consiste dans les « résolutions » de l'article 34-1 de la constitution, issu de la réforme de 2008. Céline Vintzel, lors de son audition, a proposé que les commissions permanentes puissent examiner ces résolutions avant de les proposer à l'assemblée plénière <sup>(1)</sup>. Il serait également heureux – même si ce n'est pas réaliste dans l'état actuel de notre jurisprudence constitutionnelle – que ces résolutions de l'article 34-1 puissent comporter des critiques de la position politique du gouvernement. Je ne vois pas ce que cela aurait d'illégitime. En France, la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement ne peut être renforcée que si les chambres se souviennent qu'elles sont l'organe légitime d'expression (j'allais dire : *de la pleine expression*) de la volonté générale. Les résolutions de l'article 34-1 pourraient permettre d'exprimer la volonté de la Nation, non pas par des normes, mais par l'expression de grands principes et de grandes orientations politiques. À défaut, on peut toujours parler d'un rééquilibrage des institutions et d'une revalorisation du parlement. Mais on relèvera toujours et encore de la sentence bien connue (et souvent mal citée) de Bossuet <sup>(2)</sup> : « *Dieu se rit* des prières qu'on lui fait pour détourner les malheurs publics, quand on ne s'oppose pas à ce qui se fait pour les attirer ».

*Les commissions parlementaires.* Une grande quantité d'observations « vécues », précieuses pour le constitutionnaliste, ont été livrées par les membres parlementaires sur les conditions du travail en commission. Il serait heureux d'en tirer certaines conséquences, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs des

---

(1) CR, 12, 4.

(2) Dans son Histoire des variations des Églises protestantes, au livre IV.

commissions d'enquête : pouvoirs d'instruction, et éventuel pouvoir de sanction ou de déclenchement de procédures de sanction. Claude Bartolone a ouvert le débat sur la remise en cause du principe de la *res judicata* : autrement dit, reste-t-il pertinent de refuser aux commissions d'enquête « le droit de se pencher sur des faits dans lesquels la justice enquête déjà » comme c'est le cas fréquemment en droit comparé <sup>(1)</sup>. Le député Alain Tourret a également pu regretter que les commissions ne puissent se faire communiquer le dossier pénal <sup>(2)</sup>. De fait, le pouvoir des commissions est trop réduit à cet égard. L'atteinte à la séparation des pouvoirs n'est pourtant pas manifeste. Les commissions parlementaires américaines, par exemple, ont des pouvoirs quasi-judictionnels significatifs, sans qu'on déplore une telle remise en cause de la séparation des pouvoirs.

### **La procédure législative**

*Revoir la pratique et le droit des études d'impact.* Le rapport La Raudière-Juanico de 2014 a dressé sur ce point un bilan sévère : les études d'impact sont souvent mal faites, et leur mauvaise préparation est un des facteurs de l'inflation législative <sup>(3)</sup>. Sur ce point, le problème me semble le suivant : les études d'impact sont l'œuvre de ceux-là mêmes qui préparent les textes de loi. En un mot : des ministères et de leur administration. C'est placer l'exécutif, véritable auteur de la majorité des normes législatives, en position à la fois de juge et de partie. On ne peut s'en satisfaire, et le rapport La Raudière-Juanico est là pour nous montrer que ce n'est pas une pratique satisfaisante. Je propose plutôt de confier la supervision des études d'impact préparées par les ministères à un Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) rénové, doté des moyens nécessaires pour ce faire. Si le CESE doit être par excellence l'organe de réflexion sur nos politiques publiques, lui confier cette compétence aurait un sens. Cette idée n'est pas irréaliste : dans plusieurs pays européens, les études d'impact sont contrôlées par une autorité indépendante <sup>(4)</sup>. À défaut, on pourrait envisager des contre-études d'impact, réalisées par des institutions de la société civile (syndicats, ONG,...) dotées de leur propre capacité d'expertise. On devrait aussi, en toute logique, étendre l'obligation de soumettre une étude d'impact aux propositions de loi, en révisant en ce sens l'article 39 de la constitution, ainsi qu'aux ordonnances. Et le fait que les amendements gouvernementaux déposés en cours de procédure législative échappent à l'obligation de comporter une telle étude d'impact constitue un argument sérieux en leur défaveur.

*Limiter constitutionnellement le recours à la procédure accélérée.* On connaît les reproches formulés à juste titre contre cette procédure, et surtout contre son usage toujours croissant. Je voudrais seulement ajouter un argument

---

(1) Je ne me tairai plus, p. 46.

(2) CR, 7, 23.

(3) *Assemblée Nationale, Rapport d'information n°2268, Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi, oct. 2014, p. 17.*

(4) *Regulatory Policy Committee au Royaume Uni ; Normenkontrollrat en Allemagne. Cf. le rapport La Raudière-Juanico, p. 57.*

supplémentaire. La procédure accélérée est une forme implicite, discrète mais tout à fait efficace, de question de confiance. C'est à sa manière un mécanisme d'engagement de responsabilité. Depuis 2008, la constitution limite le recours à la procédure de l'article 49, al. 3 à un usage par session (en pratique : *par loi au sein d'une session*, ce qui peut conduire à plusieurs recours au 49. 3 lors de la même session, comme le montre l'épisode du vote de la loi « Macron » qui en a requis pas moins de trois). Il faut en faire de même, peut-être avec une limite de deux ou trois par sessions, en ce qui concerne la procédure accélérée. L'urgence, qui consiste à dire aux parlementaires « faites-moi confiance, nous allons faire vite », doit rester l'exception.

*Limiter les amendements gouvernementaux en cours de procédure.* Cette « pathologie » de la pratique législative a été déplorée à plusieurs reprises pendant les travaux de la mission, et plus récemment encore par la commission des lois, par la voix de son président <sup>(1)</sup>. Au demeurant, ces articles additionnels ne sont rien d'autre qu'une forme cachée d'urgence législative. Pour limiter ce phénomène, il faut en comprendre l'origine, qui tient à la manière dont travaille l'exécutif et les contraintes sous lesquelles ce travail s'effectue. La solution ne passe probablement pas par une disposition du règlement, qui limiterait le droit constitutionnel d'amendement que détient le gouvernement, et serait donc potentiellement inconstitutionnel. Au demeurant, le Conseil constitutionnel s'est récemment refusé à sanctionner cette pratique gouvernementale, du moment qu'elle ne tombait pas sous le coup de la prohibition des « cavaliers » législatifs <sup>(2)</sup>. On peut certes envisager de réformer la constitution sur ce point. Mais le remède pourrait venir aussi, et plus simplement, d'un réajustement des pratiques tel que celui envisagé par le président de la commission des lois, qui a tout récemment invité les députés de la majorité à rejeter les amendements gouvernementaux nouveaux, sauf pour l'exécutif à rapporter la preuve qu'ils sont justifiés <sup>(3)</sup>.

### **Le Conseil Économique, Social et Environnemental**

Beaucoup a été dit dans notre commission sur la possibilité d'une fusion entre le Sénat et le CESE, défendue comme on le sait par le Président Claude Bartolone. Je voudrais soutenir un point de vue qui n'est finalement pas si éloigné, et qui tient en trois points. 1/Le Sénat ne peut, dans son propre intérêt, rester ce qu'il est. 2/Il sera néanmoins difficile de le fusionner avec le CESE, car il fera jouer son « veto » constitutionnel pour s'y opposer. 3/On pourrait cependant faire avancer l'idée sous-jacente qui préside à cette proposition, consistant notamment à redonner ses chances au « temps long » dans la discussion politique. Il faudrait,

---

<sup>1</sup> V. aussi Je ne me tairai plus, p. 56.

<sup>2</sup> *Décision n° 2015-715 DC du 05 août 2015*, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « 7. Considérant qu'est inopérant le grief tiré de la méconnaissance des exigences relatives à la présentation des projets de loi à l'encontre de dispositions nouvelles introduites par voie d'amendement au cours de l'examen du projet de loi ».

<sup>3</sup> V. le blog de J.J Urvoas : <http://www.urvoas.bzh/2015/07/21/travail-parlementaire-prendre-des-bonnes-resolutions>.

pour cela, au lieu de cette fusion avec le Sénat, *revitaliser le CESE* en y faisant entrer plus de politique. On m'a objecté très pertinemment (P. Jan et F. Mélin-Soucramanien) que le risque était alors de créer une troisième chambre, ce qui fait un peu trop. L'objection est forte. Mais faire entrer la politique au Palais d'Iena, ce n'est pas nécessairement le convertir en troisième chambre, parce que la politique n'est pas seulement partisane et politicienne. Au Royaume Uni, pour des raisons historiques, la Chambre des Lords est, en, même temps qu'une chambre politique une chambre d'expertise où siègent nombre de grands professionnels venus d'horizons très variés. En France, il semble difficile de combiner de cette manière débat politique et représentation socio-professionnelle. Mais on pourrait redonner souffle à la chambre d'expertise socio-professionnelle qu'est le CESE, et que la constitution, dans sa sagesse, ne fait pas participer aux fonctions que, dans son article 24, elle assigne à l'Assemblée Nationale et au Sénat (voter la loi, contrôler l'exécutif, évaluer les politiques publiques).

Nos auditions et nos débats ont montré que la composition du CESE pouvait être changée. Ainsi, Jean-Noël Jeanneney s'est montré hostile à la nomination des membres du CESE par les organisations syndicales. Selon lui, au CESE, « les nominations représentent souvent une récompense attribuée à de bons et loyaux soldats du syndicalisme patronal, ouvrier ou agricole, blanchis sous le harnois (...) il vaudrait mieux que les représentants des organisations soient issus de leurs forces vives – ce qu'une désignation par élection permettrait sans doute davantage »<sup>(1)</sup>. L'idée de l'élection me semble très bonne, mais il ne paraît pas impossible de la réaliser au sein du CESE lui-même, comme cela a été dit par M. Bernard Thibault lors de la même séance<sup>(2)</sup>. On pourrait aussi repenser les compétences du CESE, qui pourrait devenir le lieu naturel de l'expertise, de la réflexion, et du débat public. Autrement dit : à chaque fois qu'on envisage de créer un nouveau « comité Théodule », le principe serait que la mission d'expertise est confiée au CESE, sauf à démontrer qu'une exception s'impose<sup>(3)</sup>.

### **La responsabilité des gouvernants**

*La responsabilité politique de l'exécutif.* Ayant pris le parti de ne pas questionner les grands équilibres du régime, je ne m'appesantis pas sur la possibilité de rendre le Président lui-même responsable devant les chambres. J'ai déjà évoqué le dispositif de l'article 68, intéressant en soi mais dont l'efficacité pratique me semble douteuse, hormis une situation extrême où le manquement d'un chef de l'État à ses devoirs ne ferait de doute pour personne et créerait au sommet de l'État une situation insupportable. Nul ne peut espérer qu'on en arrive là, et tant que cet extrême n'est pas atteint, l'article 68 n'apporte pas, il me semble, de correctif significatif à l'irresponsabilité politique du Président. En ce qui concerne les mécanismes de l'article 49, je ne vois pas de raison non plus de les remanier, spécialement après le toilettage effectué en 2008. En particulier, je

---

(1) CR, 10, 10.

(2) CR, 10, 12.

(3) *Ce qui n'est pas très loin de la proposition faite par C. Bartolone : Je ne me tairai plus, p. 51.*

ne pense pas qu'il faille, comme cela a pu être préconisé, supprimer la question de confiance posée sur un texte, prévue à l'article 49, al. 3 de la constitution. Je crois très profondément qu'un parlementaire qui critique une mesure, même venue d'un gouvernement qu'il soutient, ne commet aucune déloyauté. C'est le jeu normal de la vie parlementaire. Mais symétriquement le « 49-3 » est un outil bien pensé et qui place les rebelles face à leurs responsabilités. Avec le « 49-3 », la parole est libre, mais le vote reste discipliné. La procédure, avec un certain nombre d'autres, ouvre un espace pour la discussion au sein de la majorité sans déboucher sur l'instabilité gouvernementale. Dans le même temps, l'exécutif consomme une « cartouche » qui n'est plus renouvelable, et consomme une partie de son capital de confiance auprès de sa majorité, qui ne goûte guère qu'on la corsète pareillement. Même si la réforme de 2008 n'avait pas limité l'usage du 49-3 à un par session, l'époque du recours massif à cette procédure me semble révolue du fait même de l'érosion du fait majoritaire. La doctrine « Jospin » du non-recours ne me semble pas plus réaliste, tout gouvernement pouvant avoir besoin d'un tel outil.

*La responsabilité pénale des ministres : supprimer (enfin) la Cour de Justice de la République.* Le bilan de cette institution est tristement négatif. Il a été très bien résumé par sa grande spécialiste, le professeur Cécile Bargues : « atypisme de ses organes constitutifs, compétence à géométrie variable, résurgence régulière d'une justice fondamentalement politique, contrôle pratiquement inexistant de la Cour de cassation (...) composition et verdicts politiques, et « soupçons de clémence coupable » de la part de juges en majorité parlementaires. » <sup>(1)</sup>. On pourrait ajouter la grande lenteur avec laquelle cette institution instruit les affaires relevant de sa compétence. La C.J.R. est un dispositif hybride, mi-juridiction pénale, mi-organe politique, qui a donné des résultats parfois insatisfaisants, parfois purement et simplement choquants. Il faut maintenant aller de l'avant et passer, s'agissant de la responsabilité pénale des ministres pour les faits relevant de leurs fonctions, au droit commun pur et simple. C'est ce qu'avait préconisé la commission « Jospin », avec une restriction consistant dans la création d'une « commission d'examen préalable » visant à faire échec aux plaintes abusives. Ses propositions ont été reprises dans un projet de loi constitutionnelle de 2013 qui n'a jamais été soumis au Congrès. On ne peut que souhaiter qu'il le soit aussi vite que possible.

## **Partis et élections**

*Le mode de scrutin.* Il ne faut pas avoir de métaphysique du mode de scrutin, dont le choix est dépendant des nécessités politiques d'une certaine nation à un certain moment de son histoire. Il ne faut pas non plus, à l'inverse, le traiter cyniquement en simple outil permettant à un moment donné de parvenir à une certaine fin politicienne. Notre constitution nous dicte une partie du choix, notre

---

(1) C. Bargues, « Cour de justice de la République : pour qui sonne le glas ? », <http://juspoliticum.com/Cour-de-justice-de-la-Republique,818.html>

culture politique fait le reste. Du point de vue de la constitution, le but premier doit rester la formation d'une majorité stable. Pour autant, si le scrutin majoritaire a pu y contribuer, il n'est nullement une garantie en la matière : qu'on pense aux périodes de coalition difficile, sur le modèle de la gauche plurielle, voire de la première vraie cohabitation, celle (violente) entre Valéry Giscard d'Estaing et son premier ministre Jacques Chirac, chef du principal parti de la majorité, entre 1974 et 1976. On ne peut pas non plus dissocier l'élection de l'Assemblée nationale de celle du Président de la République, dont le mode de scrutin est rarement contesté. La raison d'être du scrutin majoritaire, aujourd'hui et depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, et c'est ce qui explique sa pesanteur, est qu'il s'accorde avec l'interprétation présidentialisée des institutions.

Notre culture politique nationale, pour sa part, n'a pas de goût prononcé pour les coalitions. On voit mal les Français s'accommoder de la formation de grandes coalitions à l'allemande, unissant au pouvoir la droite et la gauche. Les coalitions, même au sein du même camp politique (droite ou gauche) fonctionnent mal : elles ne sont pas en phase avec la présidentialisation du pouvoir, ni avec l'idée corrélatrice de « fait majoritaire ». Que donnerait, compte tenu de notre culture politique et du régime de 1958, un système mixte à l'allemande, associant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle ? Nous ne le savons pas, parce que le cas français est bien trop éloigné du cas allemand pour permettre une extrapolation. Les effets systémiques d'une telle réforme sont pratiquement imprévisibles. La présente contribution n'est pas le lieu d'un examen approfondi de ce problème complexe. Mais je pense qu'il est désormais raisonnable d'aller dans cette direction. Il me semble toutefois qu'en France, la part de sièges pourvus à la représentation proportionnelle (RP) devrait être révisée à la baisse par rapport au système allemand. La RP doit permettre l'expression plus fidèle des courants d'opinion. Et pour reprendre une formule de Claude Bartolone, « une dose de proportionnelle » (qu'il situe entre 10 et 20 %) serait « de nature à adoucir l'affrontement bipartisan dans notre pays »<sup>(1)</sup>. Mais elle doit être suffisamment basse pour ne pas fragiliser les majorités de gouvernement ou favoriser les revirements entre coalitions élues et coalitions gouvernantes reposant sur des changements d'alliances. La proportionnelle doit permettre que les partis ayant un poids significatif ne restent pas à la porte du Palais-Bourbon. Son introduction ne doit pas fragiliser la formation d'une majorité gouvernementale. La logique du régime doit rester majoritaire. Un pourcentage de 10% de sièges (58 députés) élus à la RP, tel que celui retenu par la commission « Jospin »<sup>(2)</sup> semble à ce titre un objectif raisonnable.

*La parité.* Une meilleure représentation des minorités est nécessaire, mais on voit mal comment elle peut être réalisée par voie de texte juridique contraignant. Les quotas sont un dispositif mal adapté pour améliorer la

---

(1) Je ne me tairai plus, p. 44-45.

(2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, Documentation française, Paris, 2012, proposition n°7, p. 38.

représentation des minorités. Par contre, la parité homme-femme au sein des institutions peut être améliorée par des mécanismes légaux, en particulier financiers, et il faut continuer à travailler en ce sens. Les quotas hommes/femmes, « pire des solutions à l'exception de toutes les autres », s'il est permis de s'exprimer ainsi, ont démontré leur capacité à faire évoluer des situations apparemment bloquées, tant dans le secteur privé (conseils d'administration) que dans le secteur public. Les quotas sont toutefois difficilement envisageables pour certaines élections (l'élection présidentielle...) ou pour la désignation des ministres. Mais on pourrait les généraliser s'agissant des institutions représentatives. En ce qui concerne les quotas homme/femme, on peut reprendre les observations du Haut Conseil à l'égalité entre les Hommes et les Femmes dans son rapport de 2015 : « 15 ans après la réforme constitutionnelle et l'adoption de lois dites sur la parité, le bilan est mitigé. L'égal accès entre les femmes et les hommes n'est pas une réalité pour tous les mandats électoraux et fonctions électives : En l'absence de contrainte légale, les hommes sont très majoritaires parmi les maires, les président-e-s de conseils départementaux, régionaux ou les président-e-s d'intercommunalité. En présence d'incitation légale, telles que les retenues financières pour non présentation de candidatures paritaires aux élections législatives, les résultats sont peu probants. En présence de contrainte légale, les femmes représentent à peu près la moitié des élu-e-s, comme au sein des conseils municipaux des communes de 1 000 habitant-e-s et plus ou dans les conseils régionaux » <sup>(1)</sup>.

*Le financement des partis.* Je m'en tiens à une recommandation : supprimer les micro-partis. Ils sont devenus un dispositif de contournement de la législation limitant le financement privé aux partis politiques. Ils permettent en effet à tout homme ou femme politique de percevoir des dons individuels. Cela ne peut que conduire à des dérives, voire à des illégalités. Et même sans en aller jusque-là, les micro-partis ne sont pas non plus un facteur positif dans la vie politique, car ils favorisent la création d'écuries internes, personnalisant fortement la vie interne des partis et mettant en péril leur cohésion. Reste que si on les supprime, se posera la question épineuse du financement des primaires.

Plus généralement, même si notre droit positif est pour le moment protégé contre ce risque, il faut rester attentif à la question du financement privé, qui ne peut pas ne pas se poser avec le développement du marketing politique : « on imagine bien comment, si on ne le réforme pas, l'arrivée de financements privés pourrait affaiblir la démocratie. Quand on voit le budget nécessaire à une campagne électorale qui fasse surtout appel à la publicité à la télévision, on imagine les dérives auxquelles on pourrait assister » <sup>(2)</sup>. Le cas américain est là pour nous le rappeler : le danger ploutocratique n'est nullement un vain mot dans une démocratie moderne, où la démocratie d'opinion (dans laquelle l'opinion tend parfois à l'emporter sur la démocratie) et le pouvoir économique, tenté de

---

(1) Rapport n° 2015-02-26-PAR-015 publié le 26 février 2015.

(2) C. Bartolone, CR, 6, 16.

l'influencer, se rencontrent et interagissent. La question du financement des partis n'est d'ailleurs pas la seule concernée à ce point de vue. Une question majeure, à cet égard, est celle de la concentration du pouvoir médiatique et du manque de pluralisme des médias. Notre constitution est aussi devenue une constitution médiatique, et ce qui se passe dans les médias audiovisuels et sur les réseaux sociaux est désormais un enjeu décisif, tout autant que difficile à saisir, pour le droit constitutionnel.

### **La justice en France**

Je m'en tiendrai à quelques observations sur deux thèmes touchant de manière plus directe aux aspects constitutionnels de l'organisation judiciaire.

*Le Conseil constitutionnel.* La juridiction de la rue de Montpensier est revenue souvent dans nos débats. Son statut constitutionnel appelle sans nul doute une refonte, qui est en quelque sorte la rançon de son succès. Celui-ci n'est d'ailleurs pas sans mélange : si la place du juge constitutionnel en France est désormais indiscutable, les modalités de son action ne sont pas totalement exemptes de critiques ou de regrets. En particulier, peut-on réellement se satisfaire d'un juge qui motive aussi pauvrement ses décisions ? La critique n'est pas seulement le fait des professeurs de droit. Elle vient aussi désormais des politiques, comme l'a montré une intervention en ce sens de Mme la députée Karin Berger. Un peu plus tôt, une chronique publiée par *Le Monde* et signée des « frondeurs » du parti socialiste avait, en passant, déploré la manière quelque peu expéditive dont le juge constitutionnel avait tranché une question, qui, selon les signataires, relevait de la décision politique, non de l'autorité d'une juridiction, aussi légitime soit-elle <sup>(1)</sup>. La discussion n'a pas été moins vive dans le camp adverse à l'occasion de certaines réformes « sociétales » (comme le mariage pour tous). Enfin, Pierre Joxe a livré à notre mission des souvenirs en demi-teinte de son passage rue de Montpensier <sup>(2)</sup>. Lorsqu'on aura avancé sur cette question de la manière de rendre la justice constitutionnelle en France, notamment en admettant les opinions minoritaires, et en favorisant donc une véritable délibération *publique* sur le fond des décisions entre des tenants de positions différentes, on pourra aborder la question de la composition du Conseil constitutionnel. Cette question me semble liée à la manière dont on instruit et à la manière dont on délibère des projets de décision au sein de cette haute juridiction. Une véritable juridiction constitutionnelle est une institution au sein de laquelle on ne dissocie pas trop nettement d'un point de vue organique la préparation des décisions (on sait en France le rôle que joue de ce point de vue le Secrétaire Général du Conseil constitutionnel) et la délibération des membres du « panel » sur leur contenu.

---

(1) *Le Monde*, 15 août 2014 : « Il y aurait beaucoup à dire sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et sur les pouvoirs qu'il s'est octroyés. (...) on peine à trouver, dans la Constitution, les articles pouvant légitimer de telles règles. Les justifications apportées par les Sages dans ces décisions tiennent d'ailleurs en quelques formules lapidaires ».

<sup>2</sup> *CR*, 14, 5 ; v. aussi *D. Salas*, *CR*, 14, 29.

Cette dissociation n'existe nullement à la Cour Suprême des États-Unis ou au sein de la Cour constitutionnelle allemande. Dans cette dernière institution, les juges, qui sont de grands experts du droit, rédigent *eux-mêmes* de très longs rapports préliminaires pour préparer chaque décision. C'est comme cela qu'une juridiction constitutionnelle peut espérer devenir, selon la formule du philosophe américain John Rawls, un « forum des principes ». Le paradoxe est d'autant plus grand que plusieurs nominations récentes (et, dit-on, à venir) ont tendance à faire du Conseil constitutionnel le lieu où se terminent de brillantes carrières politiques. Ce n'est peut-être pas avec cette stratégie de nominations que l'on fera du Conseil constitutionnel une véritable cour constitutionnelle.

*Le statut de l'autorité judiciaire : il faut (enfin) abroger l'article 64 de la constitution.* Je n'entre pas dans le détail des discussions relatives au statut des magistrats et à la réforme du CSM. Mais si une chose semble évidente, c'est que le socle constitutionnel sur lequel repose l'autorité judiciaire en France, à savoir l'article 64 de la constitution, a fait son temps. En d'autres époques, on pouvait concevoir que le Président, héritier du monarque d'Ancien Régime, soit le « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Tel n'est plus le cas. L'oxymore que contient l'article 64 dans sa rédaction actuelle (une « indépendance » qui repose sur la dépendance vis-à-vis d'une autorité appartenant à un autre pouvoir de l'État) saute désormais aux yeux et n'est plus guère tolérable. On pourrait en profiter pour parler enfin en France d'un véritable « pouvoir judiciaire » et non d'une simple « autorité », car le mot est le plus souvent interprété comme ayant une connotation péjorative. Mais, après tout, la réalité des dispositifs institutionnels de garantie de l'indépendance compte plus que les termes employés. Par ailleurs, le mot « d'autorité » a lui aussi sa noblesse. Qu'on laisse donc à la fonction judiciaire son *auctoritas*, du moment qu'on la met à l'abri de la *potestas* exécutive...

\*

Je referme cette contribution par où elle a commencé, c'est-à-dire par le titre que je lui ai choisi : « *notre constitution* ». La constitution est l'affaire de tous. Si la constitution n'est plus notre affaire, elle mourra d'asphyxie. Ce n'est pas un simple propos incantatoire, qui négligerait le caractère relativement secondaire de la discussion constitutionnelle et institutionnelle au sein du débat public dans notre pays. C'est une conséquence du fait qu'il s'agit d'une constitution démocratique. Or le danger que la constitution ne soit pas « nôtre » et se dévitalise n'est pas absent. La constitution française de 2015, quoi qu'on en dise, n'est nullement assez vivante. Elle n'est pas assez présente dans le débat public, et ses valeurs ne sont pas assez défendues. On croit que la constitution est désormais plus effective du fait qu'on s'efforce de prendre en compte plus efficacement la « contrainte constitutionnelle ». Bien souvent, la réalité semble plus en demi-teinte. La « prise » du droit constitutionnel jurisprudentiel contemporain sur les grands équilibres politiques et sur les questions centrales qui se posent dans le forum démocratique ne me semble pas aller de soi. Le texte constitutionnel est devenu un

complexe de règles, certaines anciennes, d'autres issues d'adjonctions souvent techniques opérées dans les deux dernières décennies. Il est désormais illisible sans prendre en compte un important corpus de décisions du Conseil constitutionnel. Il faut constamment se demander si ce « nouveau droit constitutionnel » est à la hauteur des attentes les plus hautes du constitutionnalisme : sommes-nous désormais un peuple plus libre ? Le *management* de la norme constitutionnelle est certes optimisé, mais fait-on pour autant efficacement obstacle aux atteintes aux libertés dans notre pays ? Nos gouvernants sont-ils plus responsables ? Notre constitution énonce-t-elle les principes dont nous avons besoin pour rester une république vivante ? Chacun répondra différemment, avec plus ou moins de pessimisme ou d'optimisme. J'aimerais simplement qu'on ne cesse pas de se poser la question.

## **Contribution de Mme Marie-George Buffet, députée de la Seine-Saint-Denis**

### **POUR UNE VI<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE**

Je voudrais d'abord souligner la qualité des travaux du groupe de travail sur l'avenir des institutions mis en place par messieurs Claude Bartolone et Michel Winock. Les débats et la réflexion sur les institutions et la démocratie ont toujours été alimentés par les expériences des élu-e-s et, en contrepoint, les analyses des juristes.

Les conclusions portent nombre de propositions constructives comme la mise en place d'un véritable statut de l'élu, l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée Nationale, l'élargissement du champ du référendum, l'instauration d'un véritable référendum d'initiative populaire. Mais également la volonté de rétablir le septennat pour la présidence de la République et l'inversion du calendrier électoral donnant la primauté à l'élection législative, la volonté de rénover le bicamérisme en fusionnant le Sénat et le Conseil Économique Social et Environnemental, et le renforcement du poids du Parlement. En fait, toutes ces propositions positives témoignent des carences de la cinquième République, mais elles ne permettent pas de renverser la tendance d'une confiscation du pouvoir par quelques-uns.

Le fossé qui s'est instauré entre les citoyens et citoyennes et les institutions de la République n'appellent pas que des corrections, mais une rupture avec les pratiques en place.

J'ai soutenu l'idée d'une rupture, car parler de cinquième ou de sixième République n'est pas neutre. Passer d'une République à une autre témoignerait de notre volonté de modifier notre système politique en profondeur. C'est pourquoi proposer aux français-e-s de travailler, dans le cadre d'une assemblée constituante, à une sixième république serait un acte mobilisateur des valeurs de la République et d'une nouvelle citoyenneté.

Cela demande, au-delà des mesures préconisées par le rapport, d'aller vers des élections à la proportionnelle permettant la juste représentation des choix de nos concitoyen-ne-s et une véritable parité femmes/hommes dans toutes les assemblées, une Constitution actant les moyens d'une véritable démocratie participative et un Président de la République garant de l'unité nationale aux côtés d'un exécutif et d'une Assemblée Nationale en charge des choix politiques et de leur mise en œuvre.

Cela demande une véritable démocratie sociale permettant d'acter, pour l'ensemble des salarié-e-s, de droits assurés par la République. Une protection de l'action et des libertés syndicales.

Promouvoir une sixième République n'est pas un slogan. C'est donner la parole au peuple. Rappelons comment est née la République française le 21 septembre 1792 après l'irruption du peuple sur la scène politique et sa volonté de garder la parole. Aujourd'hui, alors que chacun, chacune constate l'élévation du niveau d'éducation, le niveau de la circulation des informations, et, à contrario, l'échec des représentations politiques actuelles, la sortie de cette crise démocratique ne peut se concevoir que par le renversement des pouvoirs dans le pays et cela passe par la Cité comme par le lieu de travail.

## **Contribution de M. Luc Carvounas, sénateur du Val-de-Marne**

### **UN « SPOIL SYSTEM » FRANÇAIS**

Il est une question institutionnelle souvent éludée qui doit être pourtant partie prenante de notre réflexion : l'articulation entre les responsables politiques et l'administration centrale, appelée également « haute administration ». C'est aux responsables politiques que reviennent l'action et la décision, et charge à l'administration de les mettre en œuvre. En d'autres termes, c'est aux politiques de faire société et non à l'administration.

Trop souvent, des décisions politiques ne sont pas ou mal appliquées. Les raisons peuvent en être nombreuses. Certaines d'entre elles sont imputables au politique lui-même : lorsqu'une décision est hâtive ou mal préparée, ou lorsque la commande politique n'est pas exprimée avec suffisamment de précision, elle sera difficile à mettre en œuvre et qu'elle n'atteindra pas ou mal ses objectifs.

À l'inverse, il peut arriver qu'une décision politique soit mal, ou pas du tout mise en œuvre pour des raisons qui ne tiennent pas à ses qualités intrinsèques mais à l'inaction ou au retard volontaire ou inconscient d'une administration qui n'est pas convaincue par la justesse d'une politique qu'elle n'a pas choisie.

De tels cas se présentent souvent dans les premiers mois qui suivent l'alternance du pouvoir. Ils constituent alors un redoutable défi pour une démocratie qui, s'il n'est pas relevé peut se transformer en un véritable déni de démocratie.

### **Le Quinquennat nous oblige à agir dès les premiers mois du mandat**

En France, l'avènement du quinquennat, et l'accélération du temps politique nous obligent à revoir singulièrement le rapport politique-administration.

Pour prendre des exemples récents, les emplois d'avenir mis en place par le Gouvernement Ayrault dès octobre 2012 nécessitaient, pour réussir dans le secteur non marchand, que les employeurs publics (administrations publiques et opérateurs) soient pleinement mobilisés autour d'un dispositif placé dès l'origine sous la responsabilité des préfets.

Mais les premiers mois de sa mise en place ont été marqués par un manque certain de mobilisation des acteurs publics lui faisant prendre du retard dans de nombreux départements.

Ce dispositif qui permet pourtant de former et de réduire efficacement le chômage des jeunes non diplômés a fini par atteindre son objectif de 100 000 emplois d'avenir en 2013 grâce à une mobilisation tardive, et à une ouverture

opportune au secteur marchand en fin d'année 2013.

D'autres dispositifs comme les Contrats de Génération ou le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) ont nécessité une forte mobilisation et une grande coordination des acteurs publics et du monde économique qui n'a été rendue possible que par l'action et l'impulsion des préfets et, pour le CICE, des services fiscaux déconcentrés.

Le retard pris dans l'appropriation par les entreprises de ces deux dispositifs tient en partie à la méconnaissance que ces dernières avaient de leur fonctionnement et de leur champ d'application. Là aussi la mobilisation de tous les acteurs était nécessaire dès l'origine pour garantir une certaine efficacité, qui n'a d'ailleurs pour l'heure toujours pas été atteinte pour les contrats de génération.

On le voit, alors que le quinquennat produit ses effets sur l'accélération du temps politique, notre système doit clairement évoluer, pour que les mesures sur le terrain correspondent rapidement à la décision politique. C'est pourquoi, comme nous le faisons lors des changements de majorité politique dans une commune, il semble nécessaire que les majorités politiques aient, à l'échelle nationale, la possibilité de se doter d'une administration en adéquation avec le choix démocratique exprimé par les Françaises et les Français.

### **Nécessité d'un *spoil system* à la française**

Pour être efficace, un *spoil system* à la française doit tenir compte des spécificités de notre système politico-administratif qui le distingue des autres pays qui pratiquent déjà le *spoil system*.

La France repose sur une articulation forte entre les organes politiques élus, les cabinets ministériels et la haute administration. Cette dernière est historiquement forte dans notre pays. Ses fondations et son système hiérarchique qui remontent à Napoléon en ont fait une administration composée de hauts-fonctionnaires dont la carrière dépend peu du pouvoir politique sur une courte période (à l'exception des postes les plus exposés) mais est largement influencée par le pouvoir politique sur le long terme, pouvant donner l'illusion d'une neutralité vis-à-vis de ce dernier.

Si à chaque changement de majorité, les cabinets sont totalement remaniés, il n'en va pas de même de la haute administration. Au niveau central, son rôle ne se résume pourtant pas à exécuter purement et simplement les décisions politiques, mais à les concevoir avant de les proposer au pouvoir en place. En ce sens, le rôle de la haute administration centrale est un rôle politique.

Au niveau déconcentré, la haute administration représentée essentiellement par le corps préfectoral conserve un rôle majeur dans la coordination des administrations déconcentrées pour assurer une bonne exécution des politiques publiques. Cette coordination ne s'opère plus seulement au niveau des autres acteurs publics mais fait de plus en plus souvent intervenir le monde économique

et marchand.

Dans les deux cas, les hauts fonctionnaires en place au moment des changements de majorité ont la responsabilité de faire abstraction de leurs idées politiques conformément aux statuts de la fonction publique, mais aussi de leur proximité avec les équipes dirigeantes précédemment en place.

Sur le fondement du principe de neutralité de l'administration, les changements de majorité politique n'entraînent pas nécessairement le remplacement des hauts fonctionnaires en place dans les ministères. Si dans la théorie cette nécessité de neutralité peut sembler souhaitable, elle est bien moins évidente dans la pratique. En effet, il n'est pas rare que de façon insidieuse ce mouvement de remplacement des hauts fonctionnaires s'opère dans l'opacité la plus complète, allant à l'encontre de ce principe de neutralité. La proximité de ces hauts fonctionnaires avec les cabinets ministériels peut nourrir de fait une suspicion pour l'équipe qui arrive en responsabilité.

Cela incite donc les ministres en exercice à doubler les fonctions de leurs directeurs administratifs par des conseillers, pour s'assurer la loyauté et l'application fidèle des décisions prises, au détriment de la clarté de la hiérarchie et donc de l'efficacité de la communication entre les décisionnaires et les exécutants.

C'est à ces défis que le *spoil system* doit répondre.

### **Diversifier les parcours et changer les modes de désignation des hauts-fonctionnaires**

Pour cela, une solution pourrait être de favoriser la diversification des parcours dans la haute fonction publique et de faire progressivement évoluer le mode de désignation et de cessation de fonctions d'un certain nombre de postes de direction d'administration centrale et de membres du corps préfectoral.

Pour ces postes qui pourraient être définis par décret, les missions des agents pourraient prendre automatiquement fin à l'issue de chaque mandat présidentiel, une mission de suivi des affaires courantes leur étant confiée le temps de procéder aux nouvelles désignations.

Il ne s'agirait dans les faits que d'acter juridiquement un état de fait : lorsqu'il y a alternance, un haut fonctionnaire responsable sait que pour pouvoir poursuivre sa mission il doit s'assurer de la confiance du nouveau pouvoir en place. Le manque de transparence et de cadre juridique du système actuel sont sources de trop de polémiques inutiles créées lors des mouvements de hauts fonctionnaires décidés dans chacun des conseils des ministres qui suivent immédiatement l'élection présidentielle. Ils sont source d'inefficacité et d'insécurité aussi pour les hauts fonctionnaires qui attendent parfois des mois avant d'être confirmés ou infirmés, de manière souvent implicite par le pouvoir en place.

Un *spoil system* à la française pourrait utilement y mettre un terme.

Les États-Unis reposent, à l'inverse sur une administration d'emplois qui utilise des méthodes de management proches du privé. Le fédéralisme, la défiance historique des Américains vis-à-vis du « *Big Gouvernement* » et un certain culte de la transparence s'accommodent d'une gestion plus souple des emplois dans la haute fonction publique américaine et laisse une grande place au *spoil system*.

Il n'est pas choquant d'y voir à chaque alternance des milliers de fonctionnaires cesser leurs missions et être remplacés par d'autres agents plus proches du pouvoir et souvent issus du secteur privé.

La durée du mandat du président américain, quatre ans, incite évidemment le pouvoir à modeler rapidement son administration pour la rendre opérationnelle et efficace. Aux États-Unis, lorsque le président est élu, on le dit élu avec « son » administration.

En France, après avoir consacré notre exception culturelle, nous avons inventé, sans le souhaiter, un « *spoil system* français » où ce qui change en bloc n'est pas l'administration avec le président élu mais le Parlement du fait du quinquennat, de l'inversion du calendrier électoral et du régime désormais présidentiel que nous vivons. Pourquoi nos collectivités sont-elles autant des leviers utiles pour l'économie française en matière d'emploi, de construction de logements ou d'investissements publics ? Très certainement parce que les exécutifs dirigent leur administration qui n'est pas un facteur de résistance aux choix politiques.

Cette exception française que je qualifie de « mal français », nous devons la corriger. Sans quoi ne changera finalement que les représentants du peuple, leur mode de désignation, le fonctionnement des institutions qu'ils représentent, mais pas le cœur même du dispositif qui permet d'être efficace.

## **Contribution de Mme Marie-Anne Cohendet, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

Ce groupe de réflexion a fonctionné avec une totale liberté et un grand respect de la diversité des points de vue. Il a produit une véritable réflexion collégiale, marquée par la recherche d'un consensus. L'auteure de ces lignes approuve la plupart de ses conclusions mais tient à exprimer des précisions ou divergences sur quelques points.

### **- En ce qui concerne la présidence de la République.**

Comme cela a été justement rappelé dans ce rapport, la Constitution dispose que le Président est un arbitre et un garant (art. 5) et que c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation (art. 20), sous la direction du Premier ministre (art. 21).

Le fait que le Président soit élu directement par le peuple depuis 1962 ne change pas le sens de ces règles. C'est justement parce qu'elles n'ont pas été supprimées ni modifiées qu'en période de cohabitation elles sont respectées pour l'essentiel. De même, dans tous les autres pays de l'UE (soit près de la moitié des pays de l'UE) qui ont, comme nous, un régime parlementaire <sup>(1)</sup> dans lequel le Président est élu directement par le Peuple c'est le Gouvernement qui dirige la politique nationale, pas le Président.

Si la Constitution (en France et à l'étranger) prévoit que ce sont les ministres qui dirigent la politique, c'est pour permettre au Peuple, par l'intermédiaire de ses représentants, de contrôler le pouvoir exécutif. Le Chef de l'État est seulement un arbitre car il n'est pas politiquement responsable. En effet, il ne peut pas être écarté du pouvoir en cours de mandat s'il gouverne d'une manière qui ne plait pas au peuple.

Quand le Président s'arroge les pouvoirs des ministres, il enlève en fait au Peuple le pouvoir de contrôler et sanctionner les gouvernants en cours de mandat. En effet, le directeur réel de la politique nationale devient le Président incontrôlable et non plus les ministres contrôlables. Si l'Assemblée Nationale renverse les ministres, elle risque d'être dissoute par le Président. Dans les autres pays, le droit de dissolution appartient en réalité pour l'essentiel au Premier ministre, de sorte qu'il y a un meilleur équilibre des armes.

---

*(1) La très grande majorité des auteurs admet que le critère du régime parlementaire est la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Dès lors que le Gouvernement est responsable devant le Parlement, la V<sup>e</sup> République est donc un régime parlementaire. Au sein de la famille des régimes parlementaires, il appartient à une sous-catégorie dans laquelle le Président est élu directement par le peuple. Treize États de l'Union européenne (dont la France) ont ce régime parlementaire bi-électif (souvent appelés « semi-présidentiel »), soit près de la moitié (13/28).*

Ce déséquilibre des armes en France conduit à un déséquilibre entre la puissance du Président, qui est très grande, et sa responsabilité politique, qui est presque nulle. Au contraire, le Gouvernement est très responsable mais ses pouvoirs sont largement confisqués par le Président. Quant à l'Assemblée Nationale, elle peut être dissoute par le Président, mais elle ne peut pas se défendre contre lui (sauf cas exceptionnel).

Ainsi, la surpuissance du Président de la République ne résulte pas de la lettre de la Constitution, mais de l'interprétation contestable qui en est souvent faite.

Elle trouve surtout sa source dans la soumission de la majorité au Président, de sorte qu'elle n'existe presque plus en période de cohabitation. Cette soumission s'explique par les précédents historiques rendus possibles surtout par le fait que le Président a le droit de dissolution et que la majorité est disciplinée notamment du fait du scrutin majoritaire.

La pratique présidentialiste conduit à des violations de la Constitution et elle peut être un jour dangereuse pour nos droits et/ou nos institutions.

Le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions a clairement souligné les problèmes posés par le déséquilibre présidentialiste qui s'impose en fait le plus souvent.

Ce groupe de travail a dès lors majoritairement considéré qu'il faut :

- « revoir le rôle du Président de la République »,
- « revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 » et
- « réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la nation » (réponses aux points n° 2, 2.1 et 2.1.1 du questionnaire, voir p. 157 du tome I).

Cependant, la majorité des membres de ce groupe (qui n'est cependant pas une Assemblée) a estimé qu'il ne convenait pas de remettre en cause plusieurs pouvoirs importants du Président, pouvoirs de droit ou de fait, comme son droit de dissolution (prévu par la Constitution) ou la faculté qu'il s'est octroyée, hors cohabitation, de révoquer le Premier ministre (qui ne lui est pas reconnue par la Constitution), ou encore la direction de la défense et de la diplomatie (qu'il s'arroge en marge de la Constitution, toujours hors cohabitation).

On peut au contraire considérer que l'on ne parviendra pas à rééquilibrer les institutions si l'on ne réduit pas les pouvoirs du Président de manière plus substantielle.

C'est pourquoi nous avons proposé, avec Bastien François et d'autres auteurs, de réduire les pouvoirs de droit et de fait du Président, notamment pour

proscrire des interprétations contestables de la Constitution. Ainsi, il pourrait être bien plus largement l'arbitre souhaité en 1958, avec aussi le devoir de veiller au long terme et en particulier à la protection de l'environnement<sup>1</sup>. Dans cette optique, il resterait élu au suffrage universel direct, mais il ne pourrait plus par exemple diriger le Conseil des ministres, ni révoquer le Premier ministre, ni procéder librement à des nominations, ni prétendre diriger la politique nationale à la place des ministres responsables. Il ne disposerait plus d'un « domaine réservé ». La politique nationale serait dirigée par le Gouvernement, comme dans presque toutes les autres démocraties européennes. Le président surveillerait l'action des autres organes pour pouvoir alerter le Peuple, le Parlement ou le juge en cas de problème, conformément au texte proposé par de Gaulle et adopté par le Peuple en 1958. Les propos de Bastien François cités dans ce rapport ont été prononcés dans cette optique. De même, le septennat préconisé dans ce rapport prend tout son sens si les pouvoirs du Président sont réduits. Cela suppose aussi que ce septennat soit non renouvelable.

Une véritable réduction des pouvoirs présidentiels permettrait de renforcer les pouvoirs de contrôle du peuple, à travers les parlementaires, sur la politique nationale.

Il est notamment souhaitable que toutes les nominations faites par le Président de la République soient soumises à une majorité positive des 3/5<sup>e</sup> des commissions parlementaires compétentes et que toutes les autres nominations relèvent de la compétence du Gouvernement et de son chef qu'est le Premier ministre. Cette proposition va donc plus loin que celle du rapport<sup>(2)</sup>.

### **- En ce qui concerne le Parlement.**

Le **scrutin** à la proportionnelle intégrale a été écarté par la majorité du groupe. Plusieurs options ont été envisagées. Pratiquement toutes visent à réunir les avantages du scrutin majoritaire (formation d'une majorité relativement aisée) et de la proportionnelle (représentation plus importante de la diversité des opinions). Il en va ainsi, par exemple, du mode de scrutin adopté en Allemagne.

La réforme du **Sénat** est indispensable, notamment du fait de la surreprésentation des communes rurales.

Il peut être intéressant de le fusionner avec le **CESE**<sup>(3)</sup>, comme cela a été proposé. Il ne serait alors pas souhaitable qu'il dispose d'un plein pouvoir législatif à égalité avec les députés, puisque seuls les représentants du peuple peuvent disposer de ce pouvoir. Néanmoins, il serait utile qu'il puisse faire des

---

(1) Voir not. D. Bourg et alii, Pour une 6<sup>e</sup> République Écologique, O. Jacob. et M.-A. Cohendet, Droit constitutionnel, LGDJ, 2015.

(2) Sur l'extension contestable du pouvoir de nomination présidentiel, v. not. les travaux de B. François, de M.-A. Cohendet, et L. Sponchiado, La compétence de nomination du Président de la Cinquième République, thèse, Paris I, 8 juillet 2015.

(3) Comité Économique, Social et Environnemental.

propositions aux députés, contribuer au sérieux des études d'impact, et jouer un rôle important pour éclairer l'Assemblée dans le contrôle de l'exécutif. Il deviendrait essentiellement une chambre de réflexion qui pourrait aider l'Assemblée. Cette chambre aurait un pouvoir de proposition, mais pas forcément de décision en matière législative.

La nouvelle chambre résultant de cette fusion pourrait contenir deux sections, le Sénat, composé d'élus locaux et le CESE (modifié). Elles siègeraient le plus souvent ensemble, mais pourraient être séparées quand le Sénat se prononcerait en matière de collectivités locales, seul domaine dans lequel il participerait réellement au pouvoir législatif, avec les limites proposées dans le rapport.

Si le Sénat est modifié ou si le pouvoir de blocage du Sénat en matière de **révision de la Constitution** est supprimé, il conviendra de sécuriser la procédure de révision de la Constitution, en particulier par un quorum, pour éviter qu'une minorité active puisse dicter sa Constitution à la majorité du Peuple.

\*

Ce rapport a permis de faire émerger de nombreuses propositions consensuelles et intéressantes, grâce au sérieux et à l'ouverture d'esprit de ses présidents et de ses membres. Au-delà de ces opinions, l'auteur de ces lignes tenait à les en remercier.

**Contribution de M. Michaël Foessel, professeur de philosophie à l'école Polytechnique**

SORTIR DE L'IMPASSE : INSTITUER L'AVENIR

*« Les institutions sont les événements d'une expérience qui la dotent de dimensions durables, par rapport auxquelles toute une série d'autres expériences auront sens, formeront une suite pensable ou une histoire... »*

Maurice Merleau-Ponty

En France, le discours politique contemporain se déploie sur deux registres principaux : le registre économique-social et le registre idéologico-culturel. Sur le premier versant, domine à tort ou à raison le sentiment d'une grande impuissance des pouvoirs publics. Les mesures adoptées en matière de politique économique et d'emploi tardent à produire des effets notables. Une partie de plus en plus grande de l'opinion considère surtout que ces mesures sont dictées par des impératifs qui relèvent moins du choix des représentants élus du peuple que de règles économiques produites par la technostrucure. De là une difficulté à relier le lieu du pouvoir aux institutions démocratiques censées le détenir.

De ce déficit de *pouvoir* naît une demande d'*autorité* à laquelle on répond par des discours identitaires sur la Nation, la République, les Valeurs ou le Peuple – toujours avec des majuscules. La souveraineté qui semble perdue dans le champ économique-social, on tente de la retrouver dans le champ idéologico-culturel, comme si la question de l'identité nationale pouvait devenir un objet de législation.

Contrairement à ce que l'on croit, ce déplacement du politique sur des enjeux culturels (religieux, sécuritaires, liés à l'immigration) s'est avéré incapable de rétablir la confiance des citoyens dans leurs représentants. Imaginées pour remobiliser politiquement les Français, les réponses identitaires à la crise politique n'ont renforcé que le parti qui revendique être hors du « système ». C'est la conséquence inévitable de l'apparition d'un *discours anti-institutionnel au cœur même des institutions*. Ce discours renforce le sentiment d'une impuissance généralisée du politique qui pousse les citoyens, soit à se réfugier massivement dans l'abstention, soit à rejoindre les rangs d'un vote protestataire devenu vote d'adhésion (on peut adhérer à une logique du refus).

La constitution de la V<sup>e</sup> République, tant vantée pour sa « stabilité », n'a pas permis d'immuniser les élites politiques contre les passions anti-institutionnelles. La sacralité qu'elle installe à tous les niveaux du pouvoir (en particulier au plus haut d'entre eux) est en décalage permanent avec la perception de plus en plus désabusée des citoyens. La personnalisation du pouvoir est devenue l'instrument d'une personnalisation des exaspérations collectives, au point que l'effondrement de la popularité des Présidents de la République est désormais devenu structurel. La déception et la colère sont à la mesure des attentes placées dans un régime présidentiel qui continue à entretenir la fiction de la toute-puissance du politique.

Il est donc urgent pour les partis républicains de prendre la mesure de l'échec (pour eux et, plus gravement, pour la démocratie) de la « culturalisation » du débat public. C'est ici que se pose, avec la même urgence, la question institutionnelle. Sans préjuger de l'avenir des politiques en matière économique et sociale (pour lesquelles les options alternatives doivent demeurer ouvertes), il n'y a qu'une seule manière de politiser les problèmes « identitaires » : les relier aux institutions démocratiques. Autant les réponses culturalistes cherchent dans un *passé* plus ou moins idéalisé une solution à la crise du politique, autant les réponses en termes d'institutions misent sur *l'avenir* de la démocratie.

Il n'y a aucune raison de penser que les questions constitutionnelles laissent les citoyens indifférents. Encore faut-il qu'elles soient envisagées au niveau où elles se posent effectivement, c'est-à-dire au plus loin des abstractions juridiques où on les cantonne souvent. L'intensité du débat autour du Traité constitutionnel européen de 2005 a démontré que les Français sont désireux de se mobiliser sur la manière dont ils entendent se gouverner eux-mêmes. Il ne s'est pas agi, alors, de vaines proclamations sur l'identité française, mais de l'avenir de la démocratie française au sein de l'Europe. Il en va de même de la crise grecque (et européenne) de l'été dernier. Quel que soit le jugement que l'on porte sur son dénouement, c'est sur le terrain institutionnel que s'est jouée une mobilisation politique transnationale inédite : où se situe le pouvoir ? Quel est le poids d'une décision référendaire par rapport aux règles inscrites dans les traités ? Quels sont les obstacles rencontrés par la parole publique sur le chemin de la réalisation des promesses électorales <sup>(1)</sup> ?

Pourquoi ces débats intéressent-ils ? Parce qu'ils interpellent les individus en tant que citoyens, et donc indépendamment de leurs appartenances culturelles. Plutôt que la question du partage et de l'usage du pouvoir (qui est en jeu dans les élections), la discussion institutionnelle pose celle de la nature du pouvoir, des formes de son exercice et des conditions de sa légitimité. Elle est susceptible d'intéresser ceux qui se sont détournés du jeu électoral, non parce qu'ils ne font pas de politique, mais parce qu'ils ne trouvent plus le moyen d'articuler leurs

---

(1) Il n'est pas interdit de penser que, en dépit des promesses non tenues, Alexis Tsipras a conservé la confiance d'une grande partie du peuple grec parce qu'il lui a officiellement demandé « pardon » pour ne pas avoir pu respecter son programme. Une telle attitude est inimaginable en France où la hiérarchie des institutions favorise la fiction de l'infailibilité du chef.

pratiques collectives (associatives, par exemple) à la représentation qui en est donnée au niveau institutionnel. C'est d'abord une question de langage : il s'agit de faire percevoir aux individus qu'ils font de la politique sans le savoir ; qu'ils sont concernés par l'établissement des règles du jeu même lorsqu'ils croient ou ne désirent plus « jouer ».

À cet égard, la réforme des institutions permettrait aux responsables politiques de tenir à nouveau un discours qu'ils semblent avoir abandonné : celui de la *pédagogie*. Un débat constitutionnel de grande envergure offrirait l'opportunité aux élus de s'adresser aux citoyens d'« égal à égal » puisqu'il s'agit justement de rebattre les cartes sans préjuger de la hiérarchie des places et des fonctions. Comme on l'a vu récemment en Islande, ce genre de débats rend l'égalité démocratique tangible alors même qu'elle est perçue de plus en plus souvent comme un mythe. Débattre de la constitution, c'est aborder le pouvoir d'une manière que l'on a un peu oublié aujourd'hui : indépendamment du désir de se l'approprier. La politique cesserait alors d'apparaître comme l'objet d'une lutte entre des prétendants.

Le rapport rédigé par la présente Commission comporte un certain nombre de propositions qui vont dans le sens d'une réappropriation du politique par les citoyens (je pense à l'introduction de la proportionnelle et à l'idée d'ateliers législatifs). Il préconise aussi une mesure susceptible de rendre à la durée publique une certaine autonomie par rapport au temps médiatique : l'adoption du septennat non-renouvelable pour le Président de la République. Ce sont là des étapes importantes qui permettraient au moins de réorienter le débat public autour d'enjeux compatibles avec l'approfondissement de la démocratie.

Aux grands récits identitaires sur la nation française, il est devenu urgent d'opposer l'imagination concrète des possibles. Le débat sur les institutions est une manière pour la société d'envisager son avenir autrement que sur un mode mélancolique. Ouvrons-le.



### **Contribution de M. Alain-Gérard Slama, historien, éditorialiste**

Je souhaite d'autant moins exprimer une opinion dissidente en marge du présent rapport que la mise en œuvre et la conduite du groupe de travail sur l'avenir des institutions, sous la direction de MM. Claude Bartolone et Michel Winock, m'a paru exemplaire. Je voudrais seulement apporter deux points au débat.

La nécessité de la mise en place de ce groupe de travail s'imposait, à mes yeux, comme une évidence. Depuis au moins 1989, il apparaît de plus en plus clairement que, de toutes les démocraties occidentales, notre pays, construit et unifié par son État, est celui qui a été le plus fortement ébranlé par le choc de la mondialisation. La volonté de vivre ensemble est affaiblie par la remise en cause des repères de tous ordres – politiques, sociaux, culturels – indispensables à l'expression du débat démocratique et, par là même, à la cohésion de la société. Devant la perspective d'un vaste travail de reconstruction de la nation inévitablement inscrit dans la longue durée – et cela d'autant plus qu'il lui faut prendre en compte l'ouverture au projet européen –, la première tâche qui s'impose, la plus urgente, est de consolider, à la base, les institutions. C'est par là qu'il faut commencer. Parti, pour certains de ses membres, avec la conviction qu'il fallait, à cette fin, changer de République, notre groupe de travail s'est accordé à reconnaître que la Constitution de la V<sup>e</sup> République a plus besoin d'être adaptée que d'être refondée. Entre le culte de l'État et l'individualisme qui caractérisent le tempérament français, la Constitution de 1958-1962 a, pour la première fois dans notre histoire institutionnelle, réussi à établir un point d'équilibre qui a préservé la paix civile pendant près de soixante ans. Cet équilibre, concrétisé dans la dyarchie entre le Président de la République et le Premier ministre, a dû être, certes, constamment réajusté. Il a été sérieusement remis en question par la réforme du quinquennat qui a fortement fait pencher la balance en faveur du chef de l'État. Il n'en reste pas moins que, en l'état actuel de fragilité de la société française, la perspective d'un réajustement est apparue plus souhaitable que les solutions théoriques inspirées soit du système présidentiel américain, soit du modèle parlementaire dominant en Europe. La réflexion du groupe de travail s'est ainsi orientée vers des propositions visant à rétablir la répartition des fonctions de l'exécutif dans l'esprit initial de la Constitution, à améliorer les conditions de l'élaboration de la loi en vue d'inscrire celle-ci dans la longue durée et à renforcer la responsabilité de l'exécutif devant le parlement.

Je regretterai seulement pour ma part que le groupe de travail n'ait pas tiré toutes les conséquences de l'idée selon laquelle une des explications du fossé creusé entre l'opinion et le pouvoir est le détournement abusif du principe d'irresponsabilité du chef de l'État en faveur de son maintien chaque fois que, à l'opposé de l'exemple donné par le fondateur de la V<sup>e</sup> République, celui-ci s'est trouvé désavoué par le corps électoral à la suite d'une dissolution ou d'un

référendum. Le malaise est d'autant plus grand que le Président peut, en cas de conflit, dissoudre l'Assemblée, quand cette dernière ne peut pas, en cas de défaite, le contraindre à se retirer. Jean-Marcel Jeanneney, qui ne passait pas pour éloigné de l'inspiration gaullienne, a suggéré dans un article du *Débat* d'avril 2006 de corriger cette dissymétrie, en imaginant, en cas de désaccord majeur entre le Président et le Parlement, la possibilité d'un vote de défiance aux trois-cinquièmes de l'Assemblée et du Sénat, dont le chef de l'État pourrait faire appel devant le pays. Il est dommage que, sous une forme ou sous une autre, cette idée, fortement encadrée de façon à ne pas favoriser un retour à l'instabilité des Républiques précédentes, n'ait pas été retenue.

La mise en œuvre du groupe de travail sur l'avenir des institutions trouve une autre justification, mais peut-être aussi sa limite, dans un second constat. Plus la civilisation matérielle tend à uniformiser la planète, par la voie des échanges économiques et techniques, plus les groupes sociaux tendent à se replier, à tous les niveaux, depuis le local jusqu'au national, sur une conception étroite, déterministe et défensive des caractères qui leur sont propres, censés fonder leur différence. Qu'il soit communautaire, corporatiste, ethnique, religieux ou nationaliste, l'identitarisme est devenu la principale cause idéologique de la montée des intolérances et des conflits entre les citoyens et les peuples. On ne le redira jamais assez, si la France est fracturée en deux, ce n'est plus en raison de l'affrontement des intérêts sociaux au seul regard de l'égalité et de la justice inspirant la lutte des classes ; la « *summa divisio* » est désormais celle qui oppose à l'universalisme laïque, hérité des Lumières, des revendications identitaristes qui gagne de plus en plus de terrain dans l'opinion en se réclamant du droit à la différence, au nom du pluralisme démocratique. Là réside le principal danger qui pèse sur le fonctionnement normal des institutions, et la France est loin d'être seule concernée. La plupart des mouvements totalitaires qui percent au Moyen-Orient, voire en Europe centrale, imposent leur hégémonie en invoquant les principes du pluralisme et de la démocratie participative. Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à ces principes, qui correspondent à des aspirations légitimes de notre modernité : le groupe de travail y a veillé. Mais il faut se garder aussi de leur détournement. De ce point de vue, la réduction du Sénat, chambre de réflexion, à une vocation territoriale, et l'inclusion du CESE en son sein, même assorti des précautions prévues dans le projet de rapport du groupe de travail, comporte, à mon sens, le risque de dévoiement de l'intérêt général par la pression des intérêts corporatistes et communautaires.

Le référendum d'initiative populaire soulève, à un moindre degré, la même réserve. Au-delà des tentations populistes et des entraînements passionnels que favorise la démocratie directe, il est important de souligner que l'incontinence législative, dont les dirigeants se plaignent autant que les électeurs, ne résulte pas seulement de la transgression des limites prévues par les articles 34 et 37 de la Constitution. On néglige trop le fait que la multiplication des normes et des interdictions procède des demandes des groupes sociaux en quête de droits et de reconnaissance, au moins autant que de l'initiative du législateur. La démocratie participative est constructive quand elle contribue, sous une forme consultative, à

éclairer la conduite des affaires publiques et la réflexion du parlement. Elle favorise la prolifération des règles et des normes au détriment des libertés civiles quand elle tend à se substituer à la démocratie représentative dans l'initiative et l'élaboration de la loi.

Pour la même raison, la question peut être posée de savoir si l'introduction de la proportionnelle serait souhaitable dans les conditions actuelles du rapport de force à l'intérieur de la société. Limitée à 15 % des sièges, une telle réforme pourrait avoir la vertu de couper court au chantage classique à l'exclusion formulé par les formations politiques trop faibles pour accéder à la représentation nationale dans le cadre du scrutin majoritaire. Mais porté à 50 %, voire conçue comme intégral, le scrutin proportionnel créerait une situation plus dangereuse encore que ce n'eût été le cas dans les années 1930. Le Front national n'est plus en effet une petite formation sur les marges de notre spectre politique. On ne peut pas raisonner avec lui comme on le ferait s'il s'agissait d'un simple agrégat de mouvements contestataires. Dans l'histoire politique de notre pays, les formations d'extrême-droite ont toujours été divisées en une poussière de tendances et d'intérêts sociaux incompatibles entre eux et, avant Le Pen, aucun dirigeant n'était jamais parvenu à les unifier en un parti stable et fort. Aujourd'hui, le Front national exploite la crainte inspirée par la montée d'identitarismes religieux étrangers à la culture nationale et il utilise les thèmes idéologiques de la laïcité républicaine, et les ressorts institutionnels de la démocratie, à seule fin de s'imposer à leur couvert comme le grand rassemblement répondant aux aspirations de la société française, qu'il radicalise autour d'un contre-modèle nationaliste et identitaire. Il n'a plus besoin de la proportionnelle pour accéder à la représentation nationale, et la seule barrière qui continue à lui être opposée est la vigilance des partis républicains qui répugnent à s'allier avec lui. Il est probable que, loin d'encourager cette vigilance et d'assagir le discours contestataire, le recours à la proportionnelle favoriserait au parlement une arrivée massive d'élus Front national dont l'influence pèserait – là où on attendrait l'inverse – sur un droit institutionnelle actuellement incertaine et instable.

Mais je reconnais volontiers qu'il s'agit là de la part d'incertitude inhérente à un esprit de réforme, dont je ne conteste pas la nécessité.



**Contribution de Mme Virginie Tournay, chercheuse en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po <sup>(1)</sup>**

EFFETS DE LA NUMÉRISATION DE NOS SOCIÉTÉS SUR LA VIE POLITIQUE

Je souhaiterais apporter un approfondissement de ma contribution du 26 juin 2015 présentée lors de la dernière séance de restitution de nos travaux. Si les dysfonctionnements de la machine représentative, de nos partis politiques et de notre justice contribuent à la crise des institutions politiques, ces aspects ne constituent qu'une dimension du problème de la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus. Quand on parle de « crise » des institutions, il est avant tout question du ressenti des citoyens, notamment d'une perte de croyance collective dans la capacité de nos institutions à résoudre leurs problèmes concrets, du quotidien. Dès lors, la relation de cause à effet entre la mécanique interne de nos institutions et la perception citoyenne de leur fonctionnement n'est pas directe. **Il faut donc braquer le projecteur de l'analyse au niveau de ce qui touche directement le quotidien des citoyens, c'est-à-dire les terminaisons de l'action publique qui assurent le relais du pouvoir politique jusqu'aux espaces publics. Selon moi, ce niveau est à souligner dans la hiérarchie des variables explicatives de la défiance politique.** J'ai insisté sur quatre courroies de transmission institutionnelle : le travail et les guichets administratifs, le champ associatif, les institutions de mémoire, les politiques culturelles et scientifiques. Dans le cadre de cette contribution libre, je voudrais mettre l'accent sur les changements liés à la culture numérique qui s'adressent à une fraction croissante de nos concitoyens d'une part et, qui s'intègrent, d'autre part, au cœur même du fonctionnement de nos institutions politiques, depuis la machine représentative jusqu'aux terminaisons administratives.

Au cours de nos travaux, les effets de la numérisation des sociétés sur la vie politique ont été abordés suivant un triple regard. Tout d'abord, ce sont les préoccupations de *l'open data* et de *l'open gouvernement*, c'est-à-dire l'émergence de stratégies institutionnelles fondées sur les données numériques au service de la prise de décision politique qui a été discutée (*Audition de M. Henri Verdier ; 30/01/2015*). Ensuite, la commission s'est penchée sur l'utilisation des nouvelles technologies pour améliorer la proximité entre les représentants et les citoyens dans le cadre des campagnes électorales (*Audition de M. Guillaume Liegey ; 13/02/2015*). Enfin, les articulations entre les temporalités médiatique et politique ont été appréhendées à l'aune de la saturation informationnelle des espaces de nos sociétés numériques (*Audition de Mme Géraldine Muhlmann ;*

---

(1) *Virginie Tournay remercie Bruno Cautrès, spécialiste de l'analyse des comportements et des attitudes politiques pour leurs discussions autour de ce texte, en soulignant l'importance des clivages politiques liés à la numérisation dans un monde globalisé. Pour une analyse des relations entre l'Union Européenne et ses citoyens, voir Cautrès (Bruno), Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?, Paris, Documentation française, Réflexe Europe - Débats, juillet 2014.*

10/04/2015). Indispensable, l'examen de ces aspects par la commission renvoie aux procédures internes de nos institutions politiques (Audition 1), à la communication électorale (Audition 2) et médiatique (Audition 3). Globalement, les nouvelles technologies numériques ont été appréhendées comme des opérateurs instrumentaux dont l'impact sur nos institutions politiques est essentiellement d'ordre fonctionnel. Je voudrais plutôt questionner ici l'impact du développement brutal de ces nouvelles infostructures (GAFAM) <sup>(1)</sup> sur la nature même de nos institutions politiques. Les GAFAM sont-elles en mesure de conduire à des modifications substantielles de nos institutions politiques, c'est-à-dire de transformer à la fois les  *systèmes d'acteurs impliqués* , leur  *matérialité*  et leur  *logique symbolique*  ? Jouent-elles un rôle dans les perceptions que peuvent avoir les citoyens de leurs institutions politiques ?

En dépit de l'omniprésence de ces technologies numériques dans le quotidien des français et des européens, l'horizon prédictif de leurs effets politiques est très difficile à envisager compte tenu de leur irruption brutale dans nos sociétés (quelques années) et du fait que leurs manifestations régaliennes commencent seulement à se faire sentir <sup>(2)</sup>. Plutôt que de laisser cette problématique en suspens dans nos réflexions sur l'avenir des institutions, il m'apparaît indispensable de la soumettre à l'examen de nos concitoyens tout en étant conscient qu'il subsiste un grand nombre de points aveugles en raison du fait que nous nous situons au tout début de cette innovation de rupture <sup>(3)</sup>. À défaut de trouver de solides repères dans la trajectoire à venir de ces technologies digitales, l'approche sociohistorique des techniques constitue un angle d'attaque possible pour aborder cette problématique. Aussi, doit-on considérer que l'impact des GAFAM sur nos institutions politiques, est de même portée que ne l'a été celui de la radio et de la télévision dans la première moitié du vingtième siècle ? Les GAFAM se situent-ils dans la continuité de la révolution informationnelle rattachée au développement des médias modernes ? Si tel est le cas, faut-il uniquement penser l'impact des GAFAM sur nos institutions politiques en termes de nature, de quantité et de cinétique des flux d'informations traversant nos institutions politiques et la société civile ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette interrogation, les propriétés technologiques des GAFAM seront brièvement rappelées dans la perspective de leurs effets politiques, notamment sur la perception citoyenne des institutions politiques (I), puis mises en relation avec certains résultats de l'enquête d'opinion

---

(1) L'acronyme GAFAM fait référence aux quatre grandes firmes informatiques américaines Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft qui dominent le marché du numérique depuis ces dernières décennies. Certains auteurs lui préfèrent l'acronyme GAFAY (Yahoo).

(2) Conseil national du numérique, Rapport Ambition Numérique – Pour une politique européenne et française de la transition numérique, à la demande du Premier ministre, 18 juin 2015.

(3) Une technologie est dite de « rupture » lorsqu'elle remplace ou/et renouvelle un mode de production de biens ou de services amenant à de nouveaux marchés. Clayton M. Christensen, *The Innovator's Dilemma*, Harvard Business School Press, 1997.

« les fractures françaises » de la Fondation Jean Jaurès <sup>(1)</sup> afin de discuter ce « pouvoir horizontal » (II) et de proposer quelques pistes pour accompagner le développement numérique dans la vie politique (III).

## I. LES EFFETS POLITIQUES DES GAFAM

Pour *l'utilisateur*, les caractéristiques visibles des outils numériques sont de deux ordres. La première, la plus évidente, est liée à la capacité à rechercher, à stocker et à échanger d'énormes quantités de données sur une interface dématérialisée (le « cloud »). Outre le fait que ces produits évoluent très vite, le nombre d'utilisateurs en fait un phénomène mondial. En 2015, 42 % de la population mondiale est connectée dont deux milliards d'inscrits sur les réseaux sociaux. Au niveau de la France, 83 % de sa population utilisent internet et 68 %, les réseaux sociaux. Dans cette économie informationnelle, il n'y a plus de récepteur « passif » au sens classique du terme mais des utilisateurs dont on peut suivre les traces numériques, et auxquelles les entreprises participant à cette économie des « big data » sont en mesure de proposer des anticipations de leurs besoins. Ainsi, cette révolution numérique modifie le *système organisateur des perceptions* <sup>(2)</sup> individuelles en plaçant continûment la condition humaine dans une situation interactive généralisée. En particulier, les modalités d'acquisitions culturelles sont en cours de reformatage compte tenu du fait que l'information devient accessible en un clic. Cela a pour effet une montée en puissance de revendications de connaissances plurielles qui se situeraient toutes sur un même plan de légitimité, avec le risque d'accentuer la confusion entre ce qui relève de l'opinion et ce qui relève d'un savoir produit par des institutions scientifiques. La deuxième caractéristique de cette révolution numérique est la forte croissance de l'internet des objets connectés dans le secteur de la santé marqué par une ambition prédictive à partir du recueil de renseignements personnels. Est-il possible que la santé mobile et connectée soit prise en charge par l'Assurance maladie ? Comment ces bénéfices seront-ils mesurés et quantifiés ?

*Les institutions politiques* sont touchées de plein fouet par cette révolution digitale. On assiste à une multiplication des objets numériques dans les débats parlementaires depuis que les salles de commission et l'hémicycle permettent un accès libre à internet. L'inflation de la communication électronique assigne aux regards extérieurs le statut de « publics vivants » au point que l'usage de Twitter est devenu une norme chez les députés <sup>(3)</sup>. En outre, le rapport des citoyens aux administrations devient de plus en plus dématérialisé et déterritorialisé, simplifiant ainsi le quotidien des administrés. Cette libération des données administratives,

---

(1) Gérard Courtois, Gilles Finchelstein, Pascal Perrineau et Brice Teinturier, *Fractures françaises* (1), Fondation Jean Jaurès, septembre 2015.

(2) Stéphane Vial, *L'être et l'écran – Comment le numérique change la perception*, PUF, 2013.

(3) Jonathan Chibois, *Twitter a-t-il bousculé le droit parlementaire ?*, *Politics & social media*, Nov. 2014, Dijon, France, *Formes et fonctions de participation politique dans un monde numérique* <halshs-01153633>

également en cours dans les collectivités territoriales, engendre des remaniements dans la manière administrative de travailler les données afin de les constituer en bien public. Elle bouleverse les conceptions de la *street-level bureaucracy* et distend les contacts entre citoyens et fonctionnaires. Le risque étant que ces derniers ne s'inscrivent plus dans un rapport situé, vivant avec leurs administrés et qu'ils n'incarnent plus les terminaisons de l'action publique. Les technologies digitales retentissent donc sur la **territorialité de l'État**. Un portail dédié à l'Open Data « [data.assemblee-nationale.fr](http://data.assemblee-nationale.fr) » a été récemment mis en ligne. Ces nouveaux modes d'archivage en voie de généralisation, plus exhaustifs, vont impacter sur la façon dont les citoyens de demain appréhenderont le passé de leurs institutions politiques. Les technologies digitales retentissent également sur la **mise en mémoire de l'État**, susceptible de faire l'objet d'histoires concurrentielles.

Le modèle régalien de justice sociale est déstabilisé par les technologies digitales, à travers les dispositions de droit du travail (la mise à mal de professions réglementées par les sociétés Uber, Airbnb...), les démarcations entre vie privée et espace public (affaire Snowden, les réseaux sociaux), les enjeux sécuritaires (traçabilité des déplacements avec les objets connectés, cybercriminalité, renseignements personnels sur la santé) et les formes d'e-activisme (allant de la constitution de contre-pouvoirs au sein du monde arabe jusqu'aux formes d'embrigadements terroristes sectaires). Parce que les GAFAM retentissent sur la vie des individus et leur système de relations, il est indéniable que la perception classique d'un État Providence territorialisé, marqué par certains équilibres économiques et par des règles particulières au regard des lois du marché dans un souci de justice sociale, risque d'être sérieusement affaibli dans les années à venir. Si l'arrivée des médias télévisuels avait grandement modifié la communication politique, on peut penser que le numérique impliquera un renouveau de notre modèle de l'État-nation puisqu'il retentit sur sa matérialité, son système d'acteurs et sa logique symbolique.

## **II. LES FRACTURES FRANÇAISES. LES EFFETS DU NUMÉRIQUE SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ POLITIQUE**

Pour certains analystes et entrepreneurs de politiques publiques, l'open data intervient comme un facteur de capacitation des citoyens (*empowerment*) parce qu'il donne accès à des ressources leur permettant de contribuer de façon plus éclairée au débat public. Au niveau de l'accompagnement de la décision publique, il est certain qu'une politique d'ouverture des données publiques est en mesure de faciliter la concertation entre les différents acteurs territoriaux et d'articuler les échelles décisionnelles. Ainsi, la publication en open data de cartes géo-localisées des accidents de la route ou des itinéraires pour personnes en fauteuil roulant est susceptible de constituer la base d'une concertation entre associations locales et municipalités et conduire à de meilleurs aménagements routiers et améliorer des services de proximité. Cela étant, si la constitution de biens publics numériques peut s'avérer précieuse en termes d'action publique, il n'est pas certain que la mise à disposition publique des big data suivant cette logique de transparence se

traduise par une amélioration de la représentativité politique, ni par un accroissement de la proximité entre le citoyen et l'élu susceptible de répondre à la crise des corps intermédiaire et des institutions de médiation (média, partis, syndicats).

On assiste à une profonde crise de la représentation politique mais l'interprétation à donner à cette crise est très complexe. Il est tentant de déduire que cette crise résulte d'un écart trop important entre la représentativité politique et la représentativité sociale, ce que certains traduisent par un besoin irrésistible de démocratie participative. De fortes nuances doivent être apportées à ce constat. Si les aspirations à la démocratie « horizontale », plus participative, sont présentes au niveau local, de même qu'une demande accrue de libertés privées, Pascal Perrineau souligne la coexistence avec une demande de démocratie verticale plus rigoureuse : « On veut revenir au marbre gaullien. On veut un De Gaulle, mais un De Gaulle postmoderne » <sup>(1)</sup>, couplé à une forte demande de protection économique, voire culturelle. Ce paradoxe trouve en partie réponse dans le fait que « plus les individus réclament une liberté privée, plus le besoin d'un principe de régulation centrale se fait sentir »<sup>2</sup>. Si bien que l'intervention des technologies numériques dans la machine représentative (e-vote, communication des élus via les réseaux sociaux) est susceptible de faciliter l'acquisition d'informations dans le cadre de campagnes électorales et de participer à la simplification administrative des actes civiques. Pour autant, ces technologies ne seront probablement pas en mesure de jouer un vecteur de médiation entre le monde des citoyens et celui des gouvernants. Elles n'interviendront probablement pas de façon déterminante dans l'amélioration de la machine représentative mais seront susceptibles de mieux accompagner les décisions politiques au niveau local et de jouer sur la proximité.

### **III. QUELQUES PISTES POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE DANS LA VIE POLITIQUE**

Le projet de loi pour une « République numérique » comporte déjà plusieurs dispositions visant à réduire la fracture numérique (création d'un service public de la donnée accessible à tous) et à faire émerger de nouveaux droits pour les citoyens. Néanmoins, il subsiste un impensé, difficilement traductible dans le droit, lié aux effets de la numérisation de la société sur la nature même de nos institutions.

- Tout d'abord, les institutions politico-administratives (place, statut et symbole du fonctionnaire qui n'est plus directement accessible par ses administrés ; impacts de la déterritorialisation des services publics sur les représentations de l'État) ;

---

(1) Enquête réalisée par Ipsos/Steria pour la Fondation Jean-Jaurès, *Le Monde et Sciences Po* (programme « vie politique »), avril 2015, p. 22.

(2) Pascal Perrineau, *ibid.* p. 9.

- Ensuite, les institutions scientifiques (la démocratisation accrue des affaires scientifiques et l'efficacité rhétorique de certains blogs conduisant à un affaiblissement de la distinction entre opinion et savoir ; la participation ne peut pas remplacer l'acquisition classique de connaissances) ;
- Enfin, les institutions culturelles (comment définir leurs rôles dans une société où le défi n'est plus l'accès à l'information mais celui d'apprendre à hiérarchiser les différentes sources par ordre d'importance avec un souci de véracité ; leur place dans la lutte contre les embrigadements sectaires).

À côté de ce travail juridique, une réflexion sociologique et anthropologique doit s'engager sur le régime institutionnel de nos sociétés numérisées.

Cette première lecture des effets du numérique sur la vie politique doit être complétée par la prise en compte de notre situation au sein de la globalisation en cours.

## Contribution de Mme Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire

Que le Parlement prenne en main l'avenir des institutions, on ne peut que s'en féliciter, et remercier vivement les Présidents de la mission, Claude Bartolone et Michel Winock, d'avoir ramené la réflexion constitutionnelle au cœur de la Représentation nationale. À titre personnel, je remercie également l'ensemble des membres du groupe de réflexion avec qui les échanges riches et toujours cordiaux n'ont pas cessé de stimuler ma réflexion, et m'ont permis de partager mon expérience de députée et d'évoluer dans mes idées à partir de la confrontation des opinions et des pratiques de chacun.

Les échanges nourris au sein du groupe de travail ont démontré l'importance de la question de l'avenir des institutions de notre pays. Si le Président François Hollande a déjà initié de grands chantiers tels que la limitation du cumul des mandats exécutifs <sup>(1)</sup>, la lutte contre la fraude fiscale, les conflits d'intérêts, le développement de la déontologie publique, d'autres réformes s'avèrent tout aussi indispensables, et les querelles politico-politiciennes ne doivent pas freiner les révisions constitutionnelles que la Représentation nationale doit aux français et aux françaises. Ce sont sur ces réformes que je souhaite insister, ainsi que sur quelques pistes de réflexion qui pourraient faire l'objet d'une mise en œuvre immédiate. Il va de soi que sont considérées ici comme établies les bonnes pratiques que sont un délai suffisant pour l'examen des textes, un calendrier raisonnable et une préparation aboutie des projets de loi évitant ainsi des amendements tardifs et conséquents.

Parmi les propositions qui pourraient être rapidement mises en œuvre, je pense à la valorisation des **Ateliers Législatifs Citoyens** que je porte depuis le début de mon mandat dans ma circonscription <sup>(2)</sup>. Les députés doivent être encouragés à utiliser cette forme de démocratie participative, aujourd'hui incontournable pour restaurer la confiance des citoyens. Dans cette optique, les rapports parlementaires relatifs aux textes législatifs mais aussi aux missions, devraient mentionner, en annexe, les Ateliers ainsi organisés et faire état des observations et des amendements déposés dans la suite de la discussion citoyenne menée localement. Cette reconnaissance officielle de la participation citoyenne à laquelle j'ai déjà procédé dans plusieurs rapports, n'est pas symbolique, elle est l'expression dans une certaine mesure, d'une appropriation par le citoyen, d'un texte législatif qui lui est par nature destiné. Chaque député, enfin libéré de tout cumul avec un mandat exécutif local, pourrait ainsi développer un vrai travail de

---

(1) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « Le non cumul des mandats ou l'occasion d'un renouveau délibératif de la démocratie », Fondation Jean Jaurès, *Observatoire de l'action publique*, 8 oct. 2014.

(2) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « Les ateliers législatifs citoyens (ALC4) », Le Panorama de l'innovation locale - édition 2015, T. Germain (dir.), Fondation Jean Jaurès (en collaboration avec), Les Nouvelles Éditions François Bourin, coll. *Savoir citoyen*, nov. 2014 ; « Les Ateliers législatifs citoyens. Partage d'une expérience de démocratie participative », Fondation Jean Jaurès, *Observatoire de l'innovation locale*, 17 oct. 2014.

terrain, **prendre en compte et rendre compte**, mieux faire connaître son rôle de parlementaire trop longtemps considéré comme l'accessoire du maire ou du président d'une collectivité importante. La grande variété des thèmes, des publics, des lieux choisis, des modalités d'organisation, laisse à chaque député une grande liberté dans la personnalisation de son travail sur le terrain. C'est une démarche essentielle pour la lisibilité de la politique menée.

À ce propos, il convient de préciser que la réforme sur le non cumul des mandats ne peut avoir pour conséquence, comme j'ai pu l'entendre, une réduction significative du nombre des députés. Un tel raisonnement méconnaît les objectifs poursuivis par ladite réforme et la réalité du travail parlementaire à mener à l'échelon local, dans le cadre du non cumul des mandats <sup>(1)</sup>. Trois points peuvent ici servir à réfuter une telle réduction. Tout d'abord, une telle mesure signifierait étendre les circonscriptions et donc couper un peu plus les citoyens de leurs représentants, alors qu'il nous faut restaurer le lien de confiance. Dans le prolongement de cette idée, elle aurait pour effet de créer un parlementaire « hors-sol » (celui que dénoncent les opposants au non cumul des mandats), alors qu'il nous faut plus que jamais prendre en compte et rendre compte, travailler en amont avec les citoyens et restituer le travail mené à l'Assemblée nationale. Une très grande circonscription ne peut qu'encourager ce phénomène d'isolement, préjudiciable à la démocratie. Enfin, dans un système administratif tel que nous l'avons en France, réduire le nombre de députés renforcerait inexorablement le poids de la bureaucratie, de la Haute administration, au détriment de celui du politique. Une cure d'amincissement de l'Assemblée nationale ne serait pas en cohérence avec le nécessaire renforcement du pouvoir législatif du Parlement. Le non cumul imposera de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux liens avec le citoyen, c'est dans cette voie que nous devons travailler.

Et si l'argument budgétaire était malencontreusement mis en avant, il me semble que nous devrions d'abord, toujours dans la logique de cette importante réforme, envisager la suppression des indemnités pour tout autre mandat local exercé par un parlementaire. Celles-ci pourraient venir utilement alimenter les moyens en personnel que requiert l'exercice de ce mandat national.

Dans le prolongement du développement de la participation citoyenne, je me prononce en faveur de la mise en place, après expérimentation, d'un mécanisme au niveau national de dépôt d'amendements citoyens, sous réserve de sanctionner les pratiques abusives. De tels amendements ne peuvent qu'enrichir le débat législatif, et atténuer l'impression constante des citoyens que la loi se fabrique sans eux, voire contre leurs opinions et intérêts. Il s'agirait également d'identifier et de responsabiliser les lobbies qui s'exprimeraient publiquement, d'enrichir la transparence de l'action politique et le débat public. Il convient donc d'expérimenter dans un premier temps, puis de généraliser la pratique des amendements citoyens afin de redonner tout son sens à la représentation politique.

---

(1) C. Untermaier, J.F. Kerléo, « Réduction du nombre de députés. Pourquoi c'est une fausse bonne idée », Atlantico, 26 oct. 2014.

Devrait également faire l'objet dès à présent d'une réflexion partagée, **la création d'un véritable droit gouvernemental**. Dans son dernier ouvrage, Pierre Rosanvallon a démontré l'écart qui existe désormais entre le véritable lieu de pouvoir que représente le pouvoir exécutif et la quasi absence d'encadrement juridique de l'action du Gouvernement. Depuis plusieurs décennies, le pouvoir politique s'est décentré et a glissé du Parlement vers le Président de la République et le Gouvernement sans être accompagné d'une réglementation juridique à l'instar des règlements parlementaires. Une grande opacité règne au sein du pouvoir exécutif, même pour les parlementaires, qui découvrent parfois dans des délais trop brefs, l'existence de projets de loi et se heurtent à une administration centrale qui n'est pas toujours coopérative. La fabrication de la loi au sein du Gouvernement doit être plus lisible. Un droit gouvernemental pourrait utilement être codifié afin de permettre une plus grande transparence de l'action gouvernementale. Pourraient-être ainsi spécifiés avec précision la composition des cabinets ministériels et le statut de leurs membres comme de leurs fonctions, ainsi que les rapports existants entre les différents ministères (moyens de rencontre, lieu, fréquence, objet) et entre ces derniers et la Haute administration. Des comptes rendus de réunions pourraient être publiés permettant de connaître l'état d'avancement d'un projet de loi ou d'un décret, les arbitrages rendus par le Premier ministre sur certains dossiers, etc. Ce droit gouvernemental éclaircirait, au moins partiellement et dans le respect des règles constitutionnelles, l'ambiguïté de la relation qui unit le Président de la République et le Premier ministre, et clarifierait finalement la répartition de leurs compétences respectives.

Si ces différents points peuvent être mis en œuvre par la voie législative, réglementaire, ou bien encore par le biais de simples circulaires, et donc sans révision constitutionnelle, il n'en est pas ainsi des autres réformes sur lesquelles je souhaite ici insister.

La procédure parlementaire doit être renouvelée au regard de la pratique qui en est faite depuis plusieurs présidences de la République. En raison du décentrement du pouvoir en faveur de la Présidence et du Gouvernement évoqué plus haut, l'épée de Damoclès que représente la dissolution pèse d'un poids trop lourd sur l'action de l'Assemblée nationale. Alors que la fabrication de la loi échappe déjà en grande partie aux parlementaires, ceux-ci ne peuvent prendre librement position sur les projets de loi ou l'action gouvernementale dans son ensemble sans craindre d'engager la responsabilité collective de leur chambre. Pour cette raison, je suis favorable à **la suppression du droit de dissolution du Président de la République**. Cette asymétrie me paraît préjudiciable à l'équilibre des pouvoirs. Les députés sont élus par les citoyens et ces derniers attendent de leur part une liberté d'expression et d'action que le droit de dissolution tend à altérer fortement.

Afin de ne pas déséquilibrer les rapports entre les pouvoirs, il convient de mettre en place des mécanismes évitant qu'à leur tour les parlementaires abusent de leur position. En supprimant le droit de dissolution, le risque est de connaître une instabilité gouvernementale caractéristique du régime d'assemblée, l'Assemblée nationale votant des motions de censure dès qu'un désaccord surgit avec le pouvoir exécutif ce qui contribuerait à un retour aux III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. C'est pourquoi le système allemand de la motion de défiance constructive peut éventuellement servir de modèle à une réflexion sur un nouvel équilibre des pouvoirs législatifs et exécutifs. Une telle réorganisation institutionnelle garantirait que le choix du Premier ministre, et des membres du Gouvernement en général, prenne davantage en compte l'opinion des députés de la Majorité.

Mon expérience de députée m'amène également à proposer **une profonde réforme de la navette parlementaire**. Alors que la procédure de droit commun prévue par la Constitution consiste à effectuer deux lectures dans chaque assemblée avant de réunir la commission mixte paritaire (CMP), la pratique actuelle consiste à multiplier les recours à la procédure accélérée prévoyant une seule lecture. Cette pratique, contraire au texte constitutionnel, m'incite à proposer de réviser la Constitution afin de transformer la procédure accélérée en procédure de droit commun et de réunir la CMP à l'issue d'une seule lecture. En effet, une deuxième lecture ne permet pas de régler les désaccords entre les deux chambres. La réunion de la CMP à l'issue d'une seule lecture permet de combiner lisibilité de la procédure, efficacité, rapidité et qualité de la loi. Cette réforme doit s'accompagner d'une nouvelle garantie constitutionnelle permettant à chacune des deux chambres de disposer d'un délai plus important que celui déjà prévu pour travailler les projets de loi. En contrepartie d'une navette parlementaire réduite et simplifiée, je propose donc d'accroître le temps de travail disponible pour chaque chambre.

**Si le bicamérisme permet d'améliorer la qualité de la loi, celui-ci doit être profondément remanié.** Précisons d'entrée qu'aucun argument de quelque nature que ce soit, justifie que le sénateur dispose d'un régime juridique plus favorable que celui du député et que la réserve parlementaire des sénateurs, concernant les collectivités locales, donc leurs électeurs, ne satisfait pas aux exigences de l'éthique en politique.

Dans un autre registre et de manière plus fondamentale, **le veto du Sénat sur toute révision constitutionnelle est devenu injustifiable** du point de vue démocratique et bloque le réformisme de la France souhaitée par la Majorité actuelle comme par les citoyens. Une réforme du Sénat est donc souhaitable, laquelle passe à mon sens nécessairement par la suppression du veto sénatorial sur les révisions de la Constitution. Selon cette hypothèse, le dernier mot d'une telle révision ne peut être accordé qu'à l'Assemblée nationale ou aux citoyens, ce qui n'empêche pas de donner au Sénat les moyens de s'exprimer pour enrichir le débat public.

Par ailleurs, la société bloquée qu'est progressivement devenue la France exige de donner la parole aux forces vives de la Nation. Dans cette optique, il nous faut travailler au projet d'un Sénat qui pourrait fusionner avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin de devenir une chambre parlementaire pleinement représentative des professions et des territoires de la France. Il s'agirait toujours d'une seconde chambre parlementaire, et surtout pas d'une instance consultative, qui comporterait non pas les représentants de certains groupes de pression, mais de véritables représentants des intérêts qui composent la société française. Une telle perspective serait complémentaire de la représentation de la Nation de l'Assemblée nationale, et permettrait d'enrichir très substantiellement le débat public. Cette réforme exige de repenser le mode de scrutin du Sénat, et surtout le mode de sélection des candidats, qui constitue une des raisons des profondes défaillances de la Chambre haute aujourd'hui. Une telle révision constitutionnelle que le Sénat ne manquerait pas de rejeter doit être portée par les forces vives de la Nation elles-mêmes, et tous les citoyens.

Enfin, **un État de droit ne peut se satisfaire d'une institution telle que le Conseil constitutionnel**, en charge d'un travail juridictionnel majeur confié à des femmes et des hommes politiques. Un tel dispositif fait naître le soupçon, en dépit même de la qualité du travail de ses membres. Ne serait-ce qu'au nom du principe européen des apparences, si ce n'est pour des raisons plus graves d'indépendance et d'impartialité de la justice, cette institution doit être rénovée et garantir la présence de personnalités compétentes en matière juridique. Le Conseil constitutionnel doit être une véritable juridiction, composée d'un service juridique renforcé, notamment de magistrats et de professeurs d'Université dont la qualité juridique ne peut être prise en défaut.

Dans le prolongement de cet impératif catégorique d'une justice indépendante et impartiale, **une réforme du Conseil d'État doit être évoquée**. Si de nombreux aménagements ont déjà été réalisés en raison de la pression effectuée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour améliorer le fonctionnement de cette juridiction, sa double fonction de conseiller du Gouvernement et de juridiction contrarie les exigences de l'État de droit. Plusieurs options sont possibles pour réformer le Conseil d'État, chacune d'entre elles s'engageant vers une plus stricte séparation de ses deux fonctions. Soit deux institutions distinctes sont créées maintenant, en l'état, l'organisation de la juridiction administrative d'un côté et, d'un autre côté, une nouvelle institution de conseil et d'expertise au service du Pouvoir exécutif, et pourquoi pas également du Parlement. Soit, la chambre contentieuse du Conseil d'État devient une chambre spécialisée dans les affaires administratives au sein de la Cour de cassation, laissant subsister le Conseil d'État en tant qu'institution consultative. En dépit de la grande qualité du travail effectué par cette autorité, une réforme du Conseil d'État est nécessaire pour répondre aux exigences éthiques et déontologiques de notre société du XXI<sup>e</sup> siècle.

Si l'actuelle Majorité a démontré sa capacité à porter des réformes majeures comme le non cumul des mandats par exemple, le débat reste devant nous. Il s'avère nécessaire, en s'inspirant de la fameuse formule du Général De Gaulle de 1964 – « Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique » – de trouver les moyens de renverser l'esprit actuel de notre Constitution en ce qu'elle écrase trop le Parlement au profit du pouvoir exécutif, au détriment de l'efficacité de l'action publique et de la confiance des citoyens, et d'inventer de nouvelles pratiques en faveur de l'expression citoyenne.

L'Avenir des institutions ne dépend pas des seules analyses et techniques juridiques, mais de notre capacité à dresser un constat honnête et à entendre les aspirations de la société française. Sans doute, pourrions-nous, en cohérence avec ce qui précède, ouvrir cette mission et ses passionnants travaux, aux citoyens, de sorte qu'ils puissent – pourquoi pas, au cours d'une journée citoyenne – en débattre.

## **Contribution de Mme Marie-Jo Zimmermann, députée de la Moselle**

Dans un contexte où le citoyen aujourd'hui est de plus en plus méfiant à l'égard du politique, réfléchir sur l'avenir des institutions est une mission nécessaire mais ne doit sûrement pas aboutir à une totale remise en cause des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Dans l'esprit du Général de Gaulle lorsqu'il l'avait proposé au peuple français, les institutions de la V<sup>e</sup> République avec aujourd'hui un recul de près de 60 ans, montrent à la fois la solidité de celles-ci pour permettre de surmonter les crises de différente nature mais également, la souplesse pour s'adapter à ceux qui gouvernent.

De plus, une réforme des institutions ne doit pas être une manipulation politicienne conjoncturelle. Il serait tout à fait inacceptable qu'à un an d'échéances électorales aussi importantes que des élections présidentielles ou législatives, on modifie les règles du jeu pour satisfaire des arrière-pensées électorales. Si une réforme était adoptée à un an des échéances de 2017, elle ne devrait donc pas s'appliquer à celles-ci. À ce titre, quelques réflexions sont nécessaires pour redonner aux Français, la confiance en ceux qui sont leurs représentants.

Avant toute proposition, reprenons un extrait du discours de Neuilly, 12 octobre 1952 du Général de Gaulle : « *Le régime politique que nous entendons établir, c'est la séparation et l'arbitrage des pouvoirs, l'arbitrage direct appartenant au peuple par le référendum ou la dissolution* ».

À cet effet, la base de la Constitution mettait en avant la séparation des pouvoirs, là aussi dans l'esprit du Général de Gaulle, voulant que les pouvoirs publics procèdent du peuple, aussi bien le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif, et ne procèdent pas des partis voulant également qu'ils soient séparés. Gouverner est une fonction, légiférer en est une autre. Elles ne se confondent pas.

### **LE POUVOIR EXÉCUTIF**

#### **Mandat présidentiel**

L'expérience montre que l'instauration du quinquennat est une très mauvaise réforme car le président de la République gère dans le court terme et se préoccupe plus de sa réélection que de l'avenir à long terme de la France.

La meilleure solution est celle d'un septennat non renouvelable. De la sorte, le président élu s'occuperait uniquement de l'intérêt de la France et non de son avenir personnel. Il aurait alors le courage de proposer les mesures nécessaires, fussent-elles impopulaires.

L'élection du Président doit se faire **au suffrage universel**. Le Président de la République nomme le Premier ministre qui est chargé avec lui, d'exécuter la politique nationale, sachant que le Président de la République est à la fois, chef des armées et responsable de la politique internationale.

Le Gouvernement est fait pour gouverner, le Parlement destiné à représenter la volonté politique de la Nation, à voter les lois, à contrôler l'exécutif sans prétendre sortir de son rôle, chacun ayant sa responsabilité.

## **LE POUVOIR LÉGISLATIF**

### **L'Assemblée nationale**

- **Nombre des parlementaires**

Une réduction du nombre de parlementaires est souhaitable. Jusqu'en 1986, il y avait 493 députés. C'est le président Mitterrand qui a fait passer leur nombre à 577 et la France n'est pas mieux gérée pour autant. Un retour à l'ancien chiffre de 493 serait emblématique. Une réduction dans les mêmes proportions du nombre des sénateurs devrait en être le corollaire.

- **L'élection des députés**

Pour l'élection des députés, je suis favorable à une dose de proportionnelle. Il n'est pas démocratique que des partis représentant 20 % des électeurs, soient quasiment privés de toute représentation parlementaire alors que des partis ne représentant que quelques pour-cent de l'électorat, ont assez de députés pour former un groupe à l'Assemblée nationale.

Toutefois, la proportionnelle ne doit pas priver les électeurs de la possibilité de choisir leurs élus. Cela ferait sinon le jeu des apparatchiks des partis politiques. Les députés élus au titre du scrutin proportionnel devraient donc être choisis parmi les candidats non élus au scrutin majoritaire qui ont obtenu plus de voix.

Par ailleurs, afin que le levier de proportionnalité soit suffisant, l'attribution des sièges à la proportionnelle devrait se faire en tenant compte de ceux que chaque parti a déjà obtenus au scrutin majoritaire (cf., ma proposition de loi n° 163 du 12 septembre 2012).

### **Le Sénat :**

- **L'élection des sénateurs**

Pour les sénateurs, il est fondamental de maintenir le principe d'une élection au suffrage universel direct ou indirect comme actuellement. Par contre, une réflexion sur le mode de scrutin des sénateurs est indispensable, surtout compte tenu de l'effacement progressif du rôle des communes. Une élection des sénateurs

au suffrage universel direct pourrait être envisagée après le renouvellement municipal de 2020, mais avec un scrutin proportionnel dans le cadre départemental ou régional.

En effet, dès 1969, une réflexion était menée quant au rôle du Sénat. Aujourd'hui à nouveau se pose la question, à savoir s'il est nécessaire de rapprocher le Sénat et le conseil économique et social. Il me semble que c'est à la suite de la mise en place réelle de la réforme territoriale que l'on pourra apporter une véritable réponse.

Rappelons simplement que cette position était largement défendue en avril 1969 par le Général de Gaulle. C'est en fait, revenir là aussi sur les réflexions menées depuis près de 50 ans. **Aujourd'hui, je reste favorable au bicamérisme car le Sénat reste encore la représentation des collectivités territoriales, mais la question de la fusion reste entière et bien entendu, elle doit être menée conjointement par le Sénat et le Conseil économique et social** car le Conseil économique et social est composé de personnes désignées en dehors de la politique, par les organisations professionnelles et syndicales du pays et de l'Outre-mer. Il fournit ses avis au Parlement et au Gouvernement. Continue-t-il aujourd'hui à jouer ce rôle ?

**Ce qui est aujourd'hui indispensable, c'est le travail qu'effectuent ceux qui sont chargés d'écrire et de voter les lois.**

Et c'est là où il est indispensable de montrer à quel point, l'écriture de la loi demande un véritable travail, **tant au niveau de l'étude d'impact** de ces lois avant qu'elles soient votées, mais également **un suivi de la loi** indispensable afin de ne pas rentrer dans une législation médiocre, dans une augmentation de la masse des dispositifs législatifs, qui est le vrai symptôme du mal légiférer. C'est là que l'on trouve la vraie séparation entre les Français et le législateur.

## **LE POUVOIR JUDICIAIRE**

Sur le fond comme sur la forme, indépendance totale par rapport au pouvoir exécutif et législatif.

### **Le Conseil constitutionnel**

Le Conseil constitutionnel œuvre pour la qualité de la loi. Celle-ci est d'abord le fait de ceux qui préparent et votent la loi. Et c'est là où il est urgent qu'il y ait une prise de conscience renouvelée des exigences en cette matière.

Quant au Conseil constitutionnel, il remplit un rôle essentiel : la nomination de ses membres doit être approuvée par les 3/5<sup>ème</sup> des voix des commissions parlementaires compétentes et je serais favorable à ce que les anciens Présidents de la République ne siègent plus au sein de ce conseil.

La Constitution de la V<sup>e</sup> République met en lumière l'avènement du peuple, à la fois comme la source directe du pouvoir du chef de l'État, la source directe pour l'élection des députés mais également, par la voix du référendum.

Le référendum prévu par l'article 11 de la Constitution n'a pas suffisamment été mis en œuvre et aujourd'hui, il me semble que les Français pourraient se réconcilier avec leurs représentants si, sur des grandes questions de société, on leur donnait la parole et qu'on respecte le résultat du vote. Les démocrates ne doivent pas craindre le peuple.

En replongeant dans les fondements de la V<sup>e</sup> République, on peut constater qu'aujourd'hui elle est véritablement actuelle si on en respecte ses articles car elle permet à la fois une stabilité pour gouverner mais aussi, une possibilité extraordinaire de permettre aux Français de s'exprimer

Il est essentiel, non pas de vouloir imaginer une nouvelle Constitution et passer à la VI<sup>e</sup> République mais il faut tout simplement appliquer avec dignité et responsabilité, les principes de la V<sup>e</sup> République.

## ANNEXE 1

### QUESTIONNAIRE <sup>(1)</sup>

#### Réponses :

**5** = tout à fait d'accord ; **4** = plutôt d'accord ; **3** = abstention ; **2** = plutôt pas d'accord ; **1** = pas du tout d'accord

#### I. RÉÉQUILIBRER LES POUVOIRS <sup>(2)</sup> ?

##### ► Le Président de la République et le Gouvernement

1. Faut-il revenir sur le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ?

1      2      3      4      5

2. Faut-il revoir le rôle du Président de la République ?

1      2      3      4      5

##### ➤ Dans l'affirmative :

- 2.1. Faut-il revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 ?

1      2      3      4      5

- 2.1.1. Faut-il réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long-terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la Nation » ?

1      2      3      4      5

- 2.2. Le Président de la République doit-il conserver un « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ?

1      2      3      4      5

---

(1) Ce questionnaire a été rempli par tous les membres du groupe de travail. Les réponses qui y ont été apportées ont permis de déterminer les orientations et les propositions contenues dans le présent rapport (voir annexe 2).

(2) Le terme « pouvoir » est entendu au sens de la Constitution, « l'autorité judiciaire » n'est donc pas mentionnée dans cette partie.

2.3. Faut-il que le Président de la République soit tenu de désigner à la tête du Gouvernement celui qui a mené la campagne législative au nom du parti devenu majoritaire à l'Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2.4. Faut-il prévoir que le Gouvernement « *n'est responsable que devant le Parlement* » et qu'ainsi le Président de la République ne peut exiger la démission du Premier ministre et de son gouvernement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2.5. Faut-il supprimer la règle de la présidence du conseil des ministres par le Président de la République et que celui-ci soit à l'avenir présidé par le Premier ministre ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2.6. Faut-il confier le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale au Premier ministre, et non plus au Président de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2.7. Faut-il, à l'inverse, supprimer le poste de Premier ministre et faire du Président de la République le chef unique de l'exécutif ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2.8. Quelle doit être la durée du mandat du Président de la République ?

4 ans	5 ans	6 ans	7 ans
-------	-------	-------	-------

2.9. Le mandat du Président de la République doit-il être non-renouvelable ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Le législatif et l'exécutif**

3. Faut-il renforcer le poids du Parlement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4. En cas de maintien du quinquennat, faut-il inverser le calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

5. Faut-il que les membres du Gouvernement soient choisis parmi les membres du Parlement afin de « faire contrepoids à l'hyperprésidence » ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

6. Faut-il rendre compatibles les fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice du mandat parlementaire ?

*Observation : « les ministres seraient à la fois membre du Gouvernement et membre d'une commission législative, renforçant ainsi le poids du Gouvernement au Parlement ».*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

7. Faut-il mettre en place un système inspiré des « *parliamentary private secretaries* » britanniques ?

*Observation : ce sont des parlementaires de la majorité travaillant aux côtés d'un ministre. Ils apprennent ainsi ce qu'est la fonction de ministre ; ils n'ont pas de charge officielle mais ils accompagnent le ministre, le remplacent parfois. L'idée étant que « de jeunes députés peuvent ainsi se frotter aux responsabilités gouvernementales ».*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8. Faut-il supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

9. Faut-il prévoir la possibilité pour l'Assemblée nationale de « renverser » le Président de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

10. Faut-il rendre obligatoire le principe d'un vote de confiance par la majorité parlementaire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

11. Faut-il instaurer une responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant le Parlement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Question annexe :**

12. Faut-il instaurer un délai de « carence » entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**II. MODERNISER LE PARLEMENT ?**

► **Le nombre de parlementaires**

13. Faut-il réduire le nombre de députés (actuellement 577) ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

13.1. **Dans l'affirmative**, à combien leur nombre doit-il s'élever ?

500	450	400	350	300	250	200	Autre :
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---------

14. Faut-il réduire également le nombre de sénateurs (actuellement 348) ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

14.1. **Dans l'affirmative**, à combien leur nombre doit-il s'élever ?

300	250	200	150	100	Autre :
-----	-----	-----	-----	-----	---------

► **Le mode de scrutin pour les élections législatives**

15. Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin proportionnel à l'Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l'affirmative :**

15.1. **Selon quel mode ?**

15.1.1. **Option 1 :** Faut-il basculer vers un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale (modèle israélien) ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.1.2. **Option 2 :** Faut-il adopter un mode de scrutin mixte ?

*Cf le modèle allemand, qui peut se réclamer du texte de 1926 de Léon Blum, inspiré d'Étienne Weill-Raynal. Dans ce cadre, la moitié des candidats est élue au scrutin majoritaire et l'autre au scrutin de liste, les listes étant établies par les partis, dans un cadre régional.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.1.3. **Option 3 :** *Ou* faut-il seulement qu'une part restreinte de parlementaires soient élus au scrutin proportionnel ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.1.3.1. **Dans l'affirmative,** quel pourcentage ?

25 %	20 %	15 %	10 %	5 %
------	------	------	------	-----

15.2. Faut-il prévoir une prime majoritaire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.3. Faut-il prévoir la fixation d'un seuil de suffrage pour être représenté ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.3.1. **Dans l’affirmative**, quel pourcentage ?

1 %	3 %	5 %	7,5 %	10 %
-----	-----	-----	-------	------

15.4. Faut-il prévoir un mécanisme obligeant les partis politiques à indiquer, avant les élections, les coalitions auxquelles ils pourraient consentir en cas de victoire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

15.5. Faut-il prévoir un scrutin à deux tours ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Le vote de la loi**

16. Faut-il réformer en profondeur la procédure législative ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

17. Faut-il supprimer l’article 49, alinéa 3 de la Constitution ?

*Aux termes de l’article 49, alinéa 3 de la Constitution : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l’Assemblée nationale sur le vote d’un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l’alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

18. Faut-il supprimer l’article 40 de la Constitution ?

*Aux termes de l’article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique. »*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

19. *Ou* : faut-il permettre de compenser une hausse des charges par une hausse des recettes ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

20. Faut-il limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou à deux textes par session ?

*Rappel : la procédure accélérée permet de réunir une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, au lieu de deux dans la procédure normale. Lorsqu'elle est mise en œuvre, le délai minimal de six semaines entre le dépôt du projet ou de la proposition et le début de son examen en séance publique par l'assemblée saisie en premier lieu - ou de quatre semaines entre sa transmission et son examen par l'assemblée qui n'a pas été saisie la première - ne s'applique pas. Ne s'applique pas non plus le délai réglementaire minimal de sept jours entre la publication du texte adopté par la commission saisie au fond et sa discussion en séance publique.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

21. Faut-il créer, concomitamment, une nouvelle forme de procédure accélérée, dont l'usage ne serait pas contingenté, mais qui permettrait uniquement de s'affranchir de la deuxième lecture devant chaque assemblée ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

22. Faut-il appliquer la « procédure d'examen simplifiée » dans tous les domaines, alors qu'elle n'est aujourd'hui pratiquée que pour les traités et accords internationaux ?

*Rappel : lorsque la « procédure d'examen simplifiée » est mise en œuvre, ce qui suppose qu'aucune opposition ne soit exercée, il n'y a pas de discussion générale. Seuls les articles faisant l'objet d'amendements sont appelés et mis aux voix ; il n'y a pas d'intervention sur les articles, et sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Quand il n'y a pas d'amendements, l'ensemble du texte est immédiatement mis aux voix. L'extension de cette procédure à d'autres catégories de textes peut se faire à droit constant.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

23. Faut-il permettre qu'un premier débat d'orientation puisse être organisé en séance publique avant l'examen des textes de loi par les commissions ?

*Rappel : en l'état actuel du droit, tout texte est renvoyé au préalable à l'examen d'une commission.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

24. Faut-il interdire au Gouvernement de pouvoir amender ses propres projets de loi ?

*Observation : le Gouvernement pourrait en revanche toujours s'opposer aux amendements parlementaires visant à modifier son texte. Il pourrait également sous-amender. En revanche il ne pourrait pas amender, postérieurement à son dépôt au Parlement, le texte qu'il a lui-même décidé de soumettre.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

25. Faut-il sinon soumettre à un délai de dépôt les amendements d'origine gouvernementale, comme le sont déjà les amendements parlementaires, afin d'empêcher le dépôt d'amendements gouvernementaux de dernière minute ?

*Rappel : en l'état actuel du droit, les amendements des membres du Parlement doivent être déposés trois jours ouvrables avant le début de la discussion en séance.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

26. Faut-il mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique, en prévoyant que puissent être déclarés irrecevables les amendements qui ont été déjà discutés en commission (modèle britannique) ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

27. Faut-il faire respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, en interdisant, dans la Constitution, que figure dans un projet ou une proposition une disposition de nature réglementaire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

28. Faut-il prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **L'organisation interne du Parlement :**

29. Faut-il supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes ?

*Rappel : ce nombre a été porté de 6 à 8 par la révision constitutionnelle de 2008.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

30. *Ou* Faut-il conserver une limitation du nombre des commissions permanentes, mais l'augmenter ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Dans l'affirmative**, à combien ce nombre doit-il être fixé ? : .....

31. Faut-il calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

32. Faut-il institutionnaliser un « *shadow* rapporteur » ?

*Observation : sur le modèle du parlement britannique, ou du Parlement européen, dès le dépôt d'un texte, un rapporteur principal de l'opposition est nommé, et dispose de droits particuliers ; il peut s'exprimer dans les rapports écrits, et on pourrait imaginer de lui demander, de façon symétrique à ce qui se fait pour le rapporteur de la commission, son avis en séance publique.*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques**

33. Faut-il systématiser le contrôle parlementaire de l'application de la loi en obligeant le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

34. Faut-il modifier les questions au Gouvernement en instaurant un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur de la question ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

35. « Faut-il organiser tous les mois, par exemple, une séance de questions / réponses avec le Président de la République à l'Assemblée nationale », et permettre ainsi au Président de venir au Parlement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

36. Faut-il supprimer la semaine de contrôle prévue à l'article 48 de la Constitution ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l'affirmative :**

36.1. Faut-il en faire une semaine « blanche », au cours de laquelle l'Assemblée ne siégerait pas et qui permettrait aux parlementaires de se consacrer à leur circonscription ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

36.2. *Ou* faut-il en faire une semaine réservée au travail des commissions ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

36.3. *Ou* faut-il restituer cette semaine au Gouvernement, en échange d'une plus stricte limitation des journées siégées aux mardi, mercredi et jeudi ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

36.4. *Ou* faut-il redistribuer la semaine de contrôle au profit de séances spécifiquement dédiées à cette activité tout au long de l'année ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

37. Faut-il renforcer le contrôle du Parlement sur les nominations envisagées par le Président de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l’affirmative :**

37.1. Faut-il substituer au système actuel (majorité des 3/5 négative) une majorité simple ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

37.2. Faut-il substituer au système actuel une majorité aux 3/5 positive ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

▶ **Le bicamérisme**

38. Faut-il modifier le rôle de l’Assemblée nationale ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

39. Faut-il modifier le rôle du Sénat ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l’affirmative :**

39.1. **Option 1 :** Faut-il fusionner le Sénat avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

39.1.1. Faut-il que le Sénat s’ouvre à d’autres catégories socio-professionnelles que celles qui sont déjà représentées au CESE ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

39.1.2. Faut-il que le Sénat comprenne également des membres tirés au sort ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

39.1.3. Quelles conséquences faudrait-il en tirer en termes de pouvoirs ? (*plusieurs réponses possibles*)

Sénat strictement consultatif	Maintien d'une compétence législative	Contrôle de l'application de la loi	Élaboration des études d'impact	Évaluation des études d'impact
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

39.2. **Option 2 :** le Sénat doit-il plutôt se limiter à la représentation des collectivités territoriales ?

1 2 3 4 5
-----------

39.2.1. Avec quelles conséquences en termes de composition ? (*plusieurs réponses possibles*)

Des membres de droit	Des élus
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

39.2.2. Avec quelles conséquences en termes de pouvoirs ? (*plusieurs réponses possibles*)

Suppression de tout pouvoir de blocage	Pouvoir de blocage uniquement en matière constitutionnelle	Pouvoir de blocage sur les seules lois relatives aux collectivités territoriales	Possibilité d'adopter des amendements mais uniquement aux 3/5  (amendements ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale)
1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

40. Faut-il modifier le mode de scrutin actuel des élections sénatoriales ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l’affirmative :**

40.1. **Option 1** : Faut-il s’orienter vers un mode de scrutin strictement proportionnel au Sénat ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

40.2. **Option 2** : Faut-il modifier le corps électoral afin que les petites communes rurales ne soient pas surreprésentées ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

### **III. FAVORISER UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE ?**

▶ **Représentation et mandats**

41. Faut-il limiter le nombre de mandats identiques successifs ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

41.1. **Dans l’affirmative**, à combien de mandats ?

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

42. Faut-il introduire de nouveaux quotas sur le modèle de la loi sur la parité ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

▶ **Les partis politiques et le statut de l’ élu**

43. Faut-il exiger des partis politiques qu’ils consacrent une partie des sommes publiques qu’ils perçoivent à des organismes ou des programmes de formation et d’éducation populaire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

44. Faut-il permettre aux citoyens d'affecter directement une partie des dotations publiques aux partis politiques au moyen de l'impôt ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

45. Faut-il créer un véritable statut de l' élu, qui sécurise le parcours professionnel des élus?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

46. Faut-il accorder aux élus le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux, afin de favoriser l'engagement politique des salariés et donc une meilleure représentation des élus issus du secteur privé ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **La participation des citoyens**

47. Faut-il rendre automatique l'inscription des citoyens sur les listes électorales ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

48. Faut-il rendre le vote obligatoire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

➤ **Dans l'affirmative**

48.1. Faut-il prévoir une sanction ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

48.2. Faut-il comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

49. Faut-il développer le vote électronique ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

50. Faut-il expérimenter le dépôt d'amendements citoyens ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

51. Faut-il développer les ateliers législatifs citoyens ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Le référendum**

52. Faut-il développer l'usage du référendum en France ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

53. Faut-il élargir au Premier ministre la possibilité de recourir au référendum prévue par l'article 11 de la Constitution ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

54. Faut-il instaurer un véritable référendum d'initiative populaire, encadré par un contrôle juridictionnel ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

55. Faut-il exiger un quorum de participation ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

56. Faut-il élargir le champ actuel du référendum à toutes les matières définies par l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire à toutes les matières législatives ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

57. Faut-il instaurer une procédure de référendum révocatoire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Démocratie sociale et démocratie politique**

58. Faut-il adosser à la Constitution une Charte sociale et économique, sur le modèle de la Charte de l'environnement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

59. Faut-il renforcer la place des partenaires sociaux dans la Constitution ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

60. Faut-il redéfinir la place de la démocratie sociale dans la hiérarchie des normes ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

61. Faut-il généraliser le système du « chèque syndical » ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

62. Faut-il rendre incitative l'adhésion à un syndicat (« syndicat de service ») ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

63. Faut-il rendre obligatoire l'adhésion à un syndicat ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

**IV. EUROPE**

64. Faut-il organiser en amont et éventuellement en aval des conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement, une séance de questions / réponses à l'Assemblée nationale avec le Président de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

65. Faut-il organiser une séance mensuelle obligatoire à l'Assemblée nationale de questions au Gouvernement consacrée aux affaires européennes ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

V. LA JUSTICE

► L'indépendance de la justice

66. Faut-il réviser la Constitution pour consacrer la justice comme pouvoir ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

67. Faut-il inscrire dans la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

68. Faut-il consacrer dans la Constitution l'indépendance et l'impartialité de la Justice ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

69. Faut-il faire évoluer la composition du CSM pour que les magistrats redeviennent plus nombreux que les personnalités qualifiées ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

70. Faut-il que le CSM soit composé d'autant de magistrats que de personnalités qualifiées ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

71. Faut-il que les membres du CSM soient désignés à la majorité des 3/5 par les commissions des lois des deux assemblées ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

72. Faut-il renforcer les compétences du CSM en lui donnant le pouvoir de nommer tous les magistrats du siège ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

73. Faut-il que les magistrats du parquet soient nommés sur proposition du garde des Sceaux mais avec avis conforme du CSM ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

74. Faut-il créer un ordre des juridictions sociales à côté des juridictions judiciaires et administratives ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

75. Faut-il autoriser, au CSM, la publication des opinions dissidentes ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **Le Conseil constitutionnel**

76. Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation à la majorité simple par la commission compétente ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

77. Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation aux 3/5 des voix par la commission compétente ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

78. Faut-il mettre fin à la présence au Conseil des anciens Présidents de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

79. Faut-il exiger des candidats aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel une compétence juridique ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

80. Faut-il autoriser, au Conseil constitutionnel, la publication des opinions dissidentes ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

81. Faut-il faire du Conseil constitutionnel une « Cour constitutionnelle » ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

► **La responsabilité de l'exécutif**

82. Faut-il mettre un terme à l'inviolabilité dont jouit le Président de la République ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

83. Faut-il supprimer la Cour de justice de la République pour les membres du Gouvernement ?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



**ANNEXE 2**

**RÉSULTATS AGRÉGÉS DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE**

N°	Question	Réponse moyenne <sup>(1)</sup>
1	<i>Faut-il revenir sur le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ?</i>	1,9
2	<i>Faut-il revoir le rôle du Président de la République ?</i>	3,9
2.1	<i>Faut-il revenir à la conception du Président-arbitre de 1958 ?</i>	3,2
2.1.1	<i>Faut-il réorienter le Président de la République vers « les enjeux du long-terme », en limitant ses pouvoirs et en le transformant en « garant des valeurs de la Nation » ?</i>	3,4
2.2	<i>Le Président de la République doit-il conserver un « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ?</i>	3,3
2.3	<i>Faut-il que le Président de la République soit tenu de désigner à la tête du Gouvernement celui qui a mené la campagne législative au nom du parti devenu majoritaire à l'Assemblée nationale ?</i>	2,9
2.4	<i>Faut-il prévoir que le Gouvernement « n'est responsable que devant le Parlement » et qu'ainsi le Président de la République ne peut exiger la démission du Premier ministre et de son gouvernement ?</i>	3,0
2.5	<i>Faut-il supprimer la règle de la présidence du conseil des ministres par le Président de la République et que celui-ci soit à l'avenir présidé par le Premier ministre ?</i>	2,3
2.6	<i>Faut-il confier le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale au Premier ministre, et non plus au Président de la République ?</i>	2,3
2.7	<i>Faut-il, à l'inverse, supprimer le poste de Premier ministre et faire du Président de la République le chef unique de l'exécutif ?</i>	1,8
2.8	<i>Quelle doit être la durée du mandat du Président de la République ?</i>	7 ans <sup>(2)</sup>
2.9	<i>Le mandat du Président de la République doit-il être non-renouvelable ?</i>	2,9
3	<i>Faut-il renforcer le poids du Parlement ?</i>	4,7
4	<i>En cas de maintien du quinquennat, faut-il inverser le calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle ?</i>	3,5
5	<i>Faut-il que les membres du Gouvernement soient choisis parmi les membres du Parlement afin de « faire contrepoids à l'hyperprésidence » ?</i>	2,5
6	<i>Faut-il rendre compatibles les fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice du mandat parlementaire ?</i>	2,1
7	<i>Faut-il mettre en place un système inspiré des « parliamentary private</i>	2,9

(1) Plus la moyenne est forte, plus le degré de consensus est élevé. Une note supérieure à 3, sur une échelle de 1 à 5, indique qu'une majorité du groupe de travail a approuvé la proposition.

(2) 16 membres se sont prononcés pour un mandat de 7 ans.

	<i>secretaries » britanniques ?</i>	
<b>8</b>	<i>Faut-il supprimer la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution ?</i>	1,9
<b>9</b>	<i>Faut-il prévoir la possibilité pour l'Assemblée nationale de « renverser » le Président de la République ?</i>	2,1
<b>10</b>	<i>Faut-il rendre obligatoire le principe d'un vote de confiance par la majorité parlementaire lors de la formation d'un nouveau Gouvernement ?</i>	3,8
<b>11</b>	<i>Faut-il instaurer une responsabilité individuelle des membres du Gouvernement devant le Parlement ?</i>	2,7
<b>12</b>	<i>Faut-il instaurer un délai de « carence » entre l'élection du Président de la République et sa prise de fonction ?</i>	3,0
<b>13</b>	<i>Faut-il réduire le nombre de députés ?</i>	3,7
<b>13.1</b>	<i>À combien leur nombre doit-il s'élever ?</i>	400 <sup>(1)</sup>
<b>14</b>	<i>Faut-il réduire le nombre de sénateurs ?</i>	4,1
<b>14.1</b>	<i>À combien leur nombre doit-il s'élever ?</i>	200 <sup>(1)</sup>
<b>15</b>	<i>Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin proportionnel à l'Assemblée nationale ?</i>	4,0
<b>15.1.1</b>	<i>Faut-il basculer vers un mode de scrutin à la proportionnelle intégrale ?</i>	2,0
<b>15.1.2</b>	<i>Faut-il adopter un mode de scrutin mixte ?</i>	3,0
<b>15.1.3</b>	<i>Ou faut-il seulement qu'une part restreinte de parlementaires soient élus au scrutin proportionnel ?</i>	3,3
<b>15.1.3.1</b>	<i>Dans l'affirmative, quel pourcentage ?</i>	15 % <sup>(1)</sup>
<b>15.2</b>	<i>Faut-il prévoir une prime majoritaire ?</i>	3,8
<b>15.3</b>	<i>Faut-il prévoir la fixation d'un seuil de suffrage pour être représenté ?</i>	4,2
<b>15.3.1</b>	<i>Dans l'affirmative, quel pourcentage ?</i>	5 % <sup>(1)</sup>
<b>15.4</b>	<i>Faut-il prévoir un mécanisme obligeant les partis politiques à indiquer, avant les élections, les coalitions auxquelles ils pourraient consentir en cas de victoire ?</i>	3,2
<b>15.5</b>	<i>Faut-il prévoir un scrutin à deux tours ?</i>	3,9
<b>16</b>	<i>Faut-il réformer en profondeur la procédure législative ?</i>	4,2
<b>17</b>	<i>Faut-il supprimer l'article 49, alinéa ,3 de la Constitution ?</i>	2,7
<b>18</b>	<i>Faut-il supprimer l'article 40 de la Constitution ?</i>	3,0
<b>19</b>	<i>Ou : faut-il permettre de compenser une hausse des charges par une hausse des recettes ?</i>	4,0
<b>20</b>	<i>Faut-il limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou à deux textes par session ?</i>	3,6
<b>21</b>	<i>Faut-il créer, concomitamment, une nouvelle forme de procédure accélérée, dont l'usage ne serait pas contingenté, mais qui permettrait uniquement de</i>	3,4

(1) Moyennes des réponses libres données par les membres.

	<i>s'affranchir de la deuxième lecture devant chaque assemblée ?</i>	
<b>22</b>	<i>Faut-il appliquer la « procédure d'examen simplifiée » dans tous les domaines, alors qu'elle n'est aujourd'hui pratiquée que pour les traités et accords internationaux ?</i>	3,1
<b>23</b>	<i>Faut-il permettre qu'un premier débat d'orientation puisse être organisé en séance publique avant l'examen des textes de loi par les commissions ?</i>	3,0
<b>24</b>	<i>Faut-il interdire au Gouvernement de pouvoir amender ses propres projets de loi ?</i>	3,6
<b>25</b>	<i>Faut-il sinon soumettre à un délai de dépôt les amendements d'origine gouvernementale, comme le sont déjà les amendements parlementaires, afin d'empêcher le dépôt d'amendements gouvernementaux de dernière minute ?</i>	4,4
<b>26</b>	<i>Faut-il mieux encadrer le droit d'amendement en séance publique, en prévoyant que puissent être déclarés irrecevables les amendements qui ont été déjà discutés en commission (modèle britannique) ?</i>	3,5
<b>27</b>	<i>Faut-il faire respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, en interdisant, dans la Constitution, que figure dans un projet ou une proposition une disposition de nature réglementaire ?</i>	4,0
<b>28</b>	<i>Faut-il prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives ?</i>	3,7
<b>29</b>	<i>Faut-il supprimer la limitation du nombre de commissions permanentes ?</i>	3,4
<b>30</b>	<i>Ou Faut-il conserver une limitation du nombre des commissions permanentes, mais l'augmenter ?</i>	2,9
<b>31</b>	<i>Faut-il calquer l'organisation des commissions parlementaires sur celle des ministères ?</i>	2,6
<b>32</b>	<i>Faut-il institutionnaliser un « shadow rapporteur » ?</i>	3,9
<b>33</b>	<i>Faut-il systématiser le contrôle parlementaire de l'application de la loi en obligeant le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois ?</i>	4,7
<b>34</b>	<i>Faut-il modifier les questions au Gouvernement en instaurant un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur de la question ?</i>	3,7
<b>35</b>	<i>Faut-il organiser tous les mois, par exemple, une séance de questions / réponses avec le Président de la République à l'Assemblée nationale, et permettre ainsi au Président de venir au Parlement ?</i>	2,1
<b>36</b>	<i>Faut-il supprimer la semaine de contrôle prévue à l'article 48 de la Constitution ?</i>	3,1
<b>36.1</b>	<i>Faut-il en faire une semaine « blanche », au cours de laquelle l'Assemblée ne siégerait pas et qui permettrait aux parlementaires de se consacrer à leur circonscription ?</i>	2,4
<b>36.2</b>	<i>Ou faut-il en faire une semaine réservée au travail des commissions ?</i>	3,3
<b>36.3</b>	<i>Ou faut-il restituer cette semaine au Gouvernement, en échange d'une plus stricte</i>	2,2

	<i>limitation des journées siégées aux mardi, mercredi et jeudi ?</i>	
<b>36.4</b>	<i>Ou faut-il redistribuer la semaine de contrôle au profit de séances spécifiquement dédiées à cette activité tout au long de l'année ?</i>	3,2
<b>37</b>	<i>Faut-il renforcer le contrôle du Parlement sur les nominations envisagées par le Président de la République ?</i>	4,5
<b>37.1</b>	<i>Faut-il substituer au système actuel (majorité des 3/5 négative) une majorité simple ?</i>	3,4
<b>37.2</b>	<i>Faut-il substituer au système actuel une majorité aux 3/5 positive ?</i>	3,5
<b>38</b>	<i>Faut-il modifier le rôle de l'Assemblée nationale ?</i>	2,3
<b>39</b>	<i>Faut-il modifier le rôle du Sénat ?</i>	4,1
<b>39.1</b>	<i>Option 1 : Faut-il fusionner le Sénat avec le Conseil économique, social et environnemental ?</i>	3,1
<b>39.1.1</b>	<i>Faut-il que le Sénat s'ouvre à d'autres catégories socio-professionnelles que celles qui sont déjà représentées au CESE ?</i>	2,9
<b>39.1.2</b>	<i>Faut-il que le Sénat comprenne également des membres tirés au sort ?</i>	2,2
<b>39.1.3</b>	<i>Quelles conséquences faudrait-il en tirer en termes de pouvoirs ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
<b>*1</b>	<i>Strictement consultatif</i>	2,5
<b>*2</b>	<i>Maintien d'une compétence législative</i>	3,9
<b>*3</b>	<i>Contrôle application de la loi</i>	4,0
<b>*4</b>	<i>Élaboration études impact</i>	4,1
<b>*5</b>	<i>Évaluation études impact</i>	3,8
<b>39.2</b>	<i>Option 2 : le Sénat doit-il plutôt se limiter à la représentation des collectivités territoriales ?</i>	2,4
<b>39.2.1</b>	<i>Avec quelles conséquences en termes de composition ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
<b>*1</b>	<i>Avec des membres de droit</i>	2,3
<b>*2</b>	<i>Avec des élus</i>	4,4
<b>39.2.2</b>	<i>Avec quelles conséquences en termes de pouvoirs ? (plusieurs réponses possibles)</i>	
<b>*1</b>	<i>Suppression de tout pouvoir de blocage</i>	3,1
<b>*2</b>	<i>Pouvoir de blocage en matière constitutionnelle</i>	2,5
<b>*3</b>	<i>Pouvoir de blocage sur les seules lois relatives aux collectivités territoriales</i>	2,2
<b>*4</b>	<i>Possibilité d'adopter des amendements mais uniquement aux 3/5 (amendements ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale)</i>	3,1
<b>40</b>	<i>Faut-il modifier le mode de scrutin actuel des élections sénatoriales ?</i>	4,0
<b>40.1</b>	<i>Option 1 : Faut-il s'orienter vers un mode de scrutin strictement proportionnel au Sénat ?</i>	2,6
<b>40.2</b>	<i>Option 2 : Faut-il modifier le corps électoral afin que les petites communes</i>	4,0

	<i>rurales ne soient pas surreprésentées ?</i>	
<b>41</b>	<i>Faut-il limiter le nombre de mandats identiques successifs ?</i>	3,8
<b>41.1</b>	<i>Dans l'affirmative, à combien de mandats ?</i>	3 <sup>(1)</sup>
<b>42</b>	<i>Faut-il introduire de nouveaux quotas sur le modèle de la loi sur la parité ?</i>	2,2
<b>43</b>	<i>Faut-il exiger des partis politiques qu'ils consacrent une partie des sommes publiques qu'ils perçoivent à des organismes ou des programmes de formation et d'éducation populaire ?</i>	3,8
<b>44</b>	<i>Faut-il permettre aux citoyens d'affecter directement une partie des dotations publiques aux partis politiques au moyen de l'impôt ?</i>	2,8
<b>45</b>	<i>Faut-il créer un véritable statut de l'élu, qui sécurise le parcours professionnel des élus ?</i>	4,3
<b>46</b>	<i>Faut-il accorder aux élus le statut de salarié protégé dont bénéficient les représentants syndicaux, afin de favoriser l'engagement politique des salariés et donc une meilleure représentation des élus issus du secteur privé ?</i>	4,0
<b>47</b>	<i>Faut-il rendre automatique l'inscription des citoyens sur les listes électorales ?</i>	4,3
<b>48</b>	<i>Faut-il rendre le vote obligatoire ?</i>	2,9
<b>48.1</b>	<i>Faut-il prévoir une sanction ?</i>	3,7
<b>48.2</b>	<i>Faut-il comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés ?</i>	4,3
<b>49</b>	<i>Faut-il développer le vote électronique ?</i>	2,4
<b>50</b>	<i>Faut-il expérimenter le dépôt d'amendements citoyens ?</i>	3,2
<b>51</b>	<i>Faut-il développer les ateliers législatifs citoyens ?</i>	3,6
<b>52</b>	<i>Faut-il développer l'usage du référendum en France ?</i>	3,7
<b>53</b>	<i>Faut-il élargir au Premier ministre la possibilité de recourir au référendum prévue par l'article 11 de la Constitution ?</i>	3,1
<b>54</b>	<i>Faut-il instaurer un véritable référendum d'initiative populaire, encadré par un contrôle juridictionnel ?</i>	3,9
<b>55</b>	<i>Faut-il exiger un quorum de participation ?</i>	4,4
<b>56</b>	<i>Faut-il élargir le champ actuel du référendum à toutes les matières définies par l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire à toutes les matières législatives ?</i>	3,3
<b>57</b>	<i>Faut-il instaurer une procédure de référendum révocatoire ?</i>	2,4
<b>58</b>	<i>Faut-il adosser à la Constitution une Charte sociale et économique, sur le modèle de la Charte de l'environnement ?</i>	2,8
<b>59</b>	<i>Faut-il renforcer la place des partenaires sociaux dans la Constitution ?</i>	3,0
<b>60</b>	<i>Faut-il redéfinir la place de la démocratie sociale dans la hiérarchie des normes ?</i>	3,0
<b>61</b>	<i>Faut-il généraliser le système du « chèque syndical » ?</i>	3,0

(1) Moyenne des réponses libres données par les membres.

62	<i>Faut-il rendre incitative l'adhésion à un syndicat (« syndicat de service ») ?</i>	3,6
63	<i>Faut-il rendre obligatoire l'adhésion à un syndicat ?</i>	2,1
64	<i>Faut-il organiser en amont et éventuellement en aval des conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement, une séance de questions / réponses à l'Assemblée nationale avec le Président de la République ?</i>	4,3
65	<i>Faut-il organiser une séance mensuelle obligatoire à l'Assemblée nationale de questions au Gouvernement consacrée aux affaires européennes ?</i>	4,4
66	<i>Faut-il réviser la Constitution pour consacrer la justice comme pouvoir ?</i>	4,3
67	<i>Faut-il inscrire dans la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?</i>	4,2
68	<i>Faut-il consacrer dans la Constitution l'indépendance et l'impartialité de la Justice ?</i>	4,5
69	<i>Faut-il faire évoluer la composition du CSM pour que les magistrats redeviennent plus nombreux que les personnalités qualifiées ?</i>	2,1
70	<i>Faut-il que le CSM soit composé d'autant de magistrats que de personnalités qualifiées ?</i>	3,8
71	<i>Faut-il que les membres du CSM soient désignés à la majorité des 3/5 par les commissions des lois des deux assemblées ?</i>	3,9
72	<i>Faut-il renforcer les compétences du CSM en lui donnant le pouvoir de nommer tous les magistrats du siège ?</i>	3,7
73	<i>Faut-il que les magistrats du parquet soient nommés sur proposition du garde des Sceaux mais avec avis conforme du CSM ?</i>	4,1
74	<i>Faut-il créer un ordre des juridictions sociales à côté des juridictions judiciaires et administratives ?</i>	3,5
75	<i>Faut-il autoriser, au CSM, la publication des opinions dissidentes ?</i>	3,3
76	<i>Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation à la majorité simple par la commission compétente ?</i>	2,7
77	<i>Faut-il soumettre les nominations au Conseil constitutionnel à une approbation aux 3/5 des voix par la commission compétente ?</i>	3,2
78	<i>Faut-il mettre fin à la présence au Conseil des anciens Présidents de la République ?</i>	4,7
79	<i>Faut-il exiger des candidats aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel une compétence juridique ?</i>	4,0
80	<i>Faut-il autoriser, au Conseil constitutionnel, la publication des opinions dissidentes ?</i>	4,1
81	<i>Faut-il faire du Conseil constitutionnel une « Cour constitutionnelle » ?</i>	3,9
82	<i>Faut-il mettre un terme à l'inviolabilité dont jouit le Président de la République ?</i>	2,9
83	<i>Faut-il supprimer la Cour de justice de la République pour les membres du Gouvernement ?</i>	3,0

