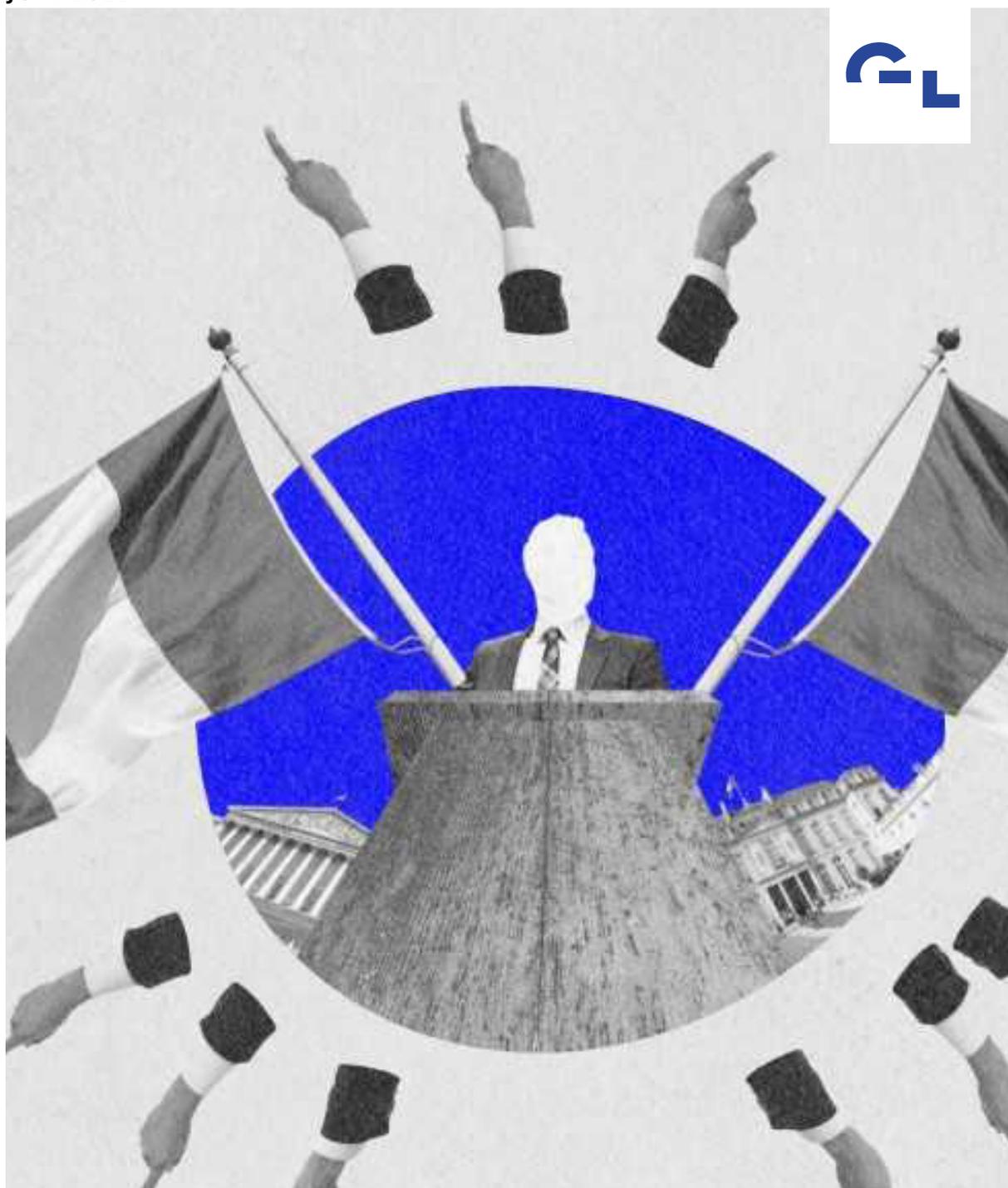


JUIN 2022



RECUEIL COLLECTIF

Déprésidentialiser la Cinquième République

Par Jean-Marie Crouzatier, Baptiste Gauthey, Alain Laquière,
Ferdinand Mélin-Soucramanien, Frédéric Potier,
Corentin Poyet, Olivier Rouquan et Jean-Jacques Urvoas.

Illustration de couverture par Nicolas Gavrilenko

Conception & réalisation : GenerationLibre

Impression : Maledit

Juin 2022

DÉPRÉSIDENTIALISER LA Ve RÉPUBLIQUE

PAR

JEAN-MARIE CROUZATIER

Professeur émérite
à l'Université Toulouse Capitole

BAPTISTE GAUTHEY

Doctorant en histoire contemporaine
à la Sorbonne

ALAIN LAQUIÈZE

Professeur agrégé de droit public
à l'Université Paris Cité

FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEU

Professeur agrégé de droit public
à l'Université de Bordeaux

FRÉDÉRIC POTIER

Préfet, essayiste et chercheur associé
à la Fondation Jean-Jaurès

CORENTIN POYET

Chercheur postdoctoral en science
politique à l'Université de Tampere

OLIVIER ROUQUAN

Politologue et enseignant-chercheur
associé au CERSA

JEAN-JACQUES URVOAS

Ancien ministre, maître de conférences
en droit public à l'Université de Brest

SOUS LA DIRECTION DE

KEVIN BROOKES

Docteur en science politique, ancien
directeur des études de GenerationLibre

BAPTISTE GAUTHEY

Chargé d'études chez
GenerationLibre

REMERCIEMENTS

CLÉMENT TURCO

Etudiant, ancien stagiaire chez
GenerationLibre

Table des matières

01 L'esprit de ce recueil p. 6

02 Première partie **Déprésidentialiser la France** p. 10

A Quel constat ?

p. 11 **Brève histoire de l'hyper-présidentialisme : comment en est-on arrivé là ?**
Par Baptiste Gauthey

p. 21 **Institutions : le statu quo n'est plus possible.**
Par Olivier Rouquan

B Quelles propositions ?

p. 27 **Se délivrer de notre addiction au presidentialisme.**
Par Ferdinand Mélin-Soucramanien

p. 33 **Remettre le Président à sa place : une urgence démocratique.**
Par Frédéric Potier

p. 39 **Encadrer les prérogatives du Président de la République.**
Par Alain Laquièze

p. 47 **Restaurer l'équilibre au sein du couple exécutif.**
Par Jean-Marie Crouzatier

03 **Deuxième partie** **Redonner du pouvoir au Parlement**

p. 56

A Quel constat ?

L'Assemblée nationale, un parlement faible ?

Par Corentin Poyet

p. 57

Retour d'expérience d'un député – Quand le Parlement se réveillera...

Par Jean-Jacques Urvoas

p. 63

B Quelles propositions ?

Comment réveiller le Parlement ?

Par Jean-Jacques Urvoas

p. 71

Renforcer les pouvoirs du Parlement.

Par Alain Laquièze

p. 77

04 **Guide pour déprésidentialiser la France**

p. 86

05 **Les auteurs**

p. 88

F

RF



L'esprit de ce recueil

Dans ce recueil collectif, GenerationLibre a réuni sept experts spécialistes des questions ayant trait aux institutions françaises afin de dresser un constat sur l'état de la démocratie libérale en France, et proposer des solutions en vue de l'améliorer. Notre constat est le suivant : la pratique constitutionnelle de la Cinquième République a dérivé vers un hyperprésidentialisme très éloigné de l'esprit du texte de la Constitution de 1958, c'est-à-dire celui d'un régime parlementaire qui admet un pouvoir exécutif puissant mais contrôlé. Par un enchaînement d'évènements historiques, de pratiques et d'interprétations de la Constitution dans des conjonctures particulières, ou encore de changements constitutionnels et législatifs, le pouvoir présidentiel s'est renforcé au point de déséquilibrer le couple exécutif en instaurant une dyarchie inégalitaire (Premier ministre et gouvernement en position de faiblesse par rapport au Président de la République) et en abaissant le rôle du Parlement. Persiste pourtant un paradoxe spécifique à la Cinquième République : si le Président de la République possède des pouvoirs très importants, et si la vie démocratique tout entière du pays est organisée autour de sa figure, l'« hyperprésident » possède en réalité une marge de manœuvre pour l'action relativement réduite, caractérisée par une incapacité chronique à mener à terme les réformes structurelles dont aurait besoin le pays. Cette impuissance nourrit une déconnexion avec le citoyen ainsi qu'une défiance grandissante envers le législateur, une incapacité à anticiper les enjeux forts du futur, et un manque d'efficacité que cette concentration des pouvoirs était pourtant censée pallier. D'un mot donc, pour citer notre expert Olivier Rouquan, cette pratique hyperprésidentialiste de la Cinquième République « accentue les défauts du régime et nous prive de ses qualités ».

Le pari de cette publication est de considérer que la Cinquième République des origines (celle du 4 octobre 1958) se prête parfaitement à une interprétation très différente qui permettrait de renouer avec un système institutionnel et des pratiques plus libérales et démocratiques.

Pour revenir à l'esprit de la Constitution de 58, nos experts développent dans leurs contributions un certain nombre de mesures (que l'on retrouve résumées à la fin du recueil dans notre « Guide pour déprésidentialiser la France ») qui poursuivent un triple objectif. D'abord, réduire les pouvoirs du Président de la République afin de le ramener dans le cadre strict de ses prérogatives propres. Ensuite, relever le rôle du Premier ministre (et indirectement du gouvernement) afin de lui redonner sa fonction de véritable chef du gouvernement. Enfin, sortir le Parlement de sa torpeur, pour lui rendre son rôle de contre-pouvoir et d'acteur essentiel du processus législatif.

Ce recueil ne doit pas être lu comme un ensemble homogène et rigide de propositions qu'il faudrait appliquer toutes ensembles. Il s'agit plutôt de l'aborder comme une multitude de contributions proposant des pistes de réflexion et des propositions concrètes pour déprésidentialiser la France, et retrouver ainsi une vivacité démocratique et une véritable efficacité politique. Parmi les mesures phares de ce recueil, citons simplement les plus ambitieuses : retour de l'élection du Président de la République au suffrage universel indirect, réforme du calendrier électoral (passage au sexennat pour le mandat du Président de la République, mandat de quatre ans pour les députés), donner au Premier ministre la présidence du Conseil des ministres, assouplissement des conditions d'utilisation du référendum d'initiative partagée, suppression du droit d'amendement au gouvernement afin de le réserver aux parlementaires, renforcement des pouvoirs de l'opposition, modification de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution...

Ce recueil est découpé en deux grandes parties, chacune comportant des textes dressant un constat et des textes développant un ensemble de propositions. Si chaque contribution peut être lue de manière indépendante, nous conseillons aux lecteurs de les lire dans l'ordre par souci de pédagogie. Nous espérons que ces réflexions amèneront le sujet des institutions au cœur du débat public français, tant ce dernier nous semble être primordial pour l'avenir de notre pays.

Les trois chiffres à retenir.

C'est le taux d'adoption des amendements proposés par l'Assemblée nationale.

11 %

(contre 84% pour ceux du Gouvernement)

73 %

des Français considèrent qu'il faudrait renforcer les pouvoirs du Parlement et non pas ceux du Président de la République.

C'est la baisse du taux de participation à l'élection présidentielle entre 1974 et 2022.

15 points

PREMIÈRE PARTIE

Déprésidentialiser la France

A Quel constat ?

BRÈVE HISTOIRE DE L'HYPER-PRÉSIDENTIALISME : COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

PAR BAPTISTE GAUTHEY

Responsable des études chez GenerationLibre, doctorant en histoire contemporaine à Sorbonne Université.

De mai 1940 à juillet 1940, la France connaît avec « la débâcle » une des défaites les plus marquantes et humiliantes de son histoire. Alors que le 17 juin 1940, le Maréchal Pétain annonce à la nation la nécessité de « cesser le combat », quelques jours plus tard, le 22 juin 1940, l'armistice franco-allemand signe l'arrêt de mort de la Troisième République, juridiquement confirmé par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940. Fortement critiqué depuis la fin de la Première Guerre mondiale, le régime est considéré par beaucoup comme étant le principal responsable de la défaite. La démocratie libérale représentative et le parlementarisme, que l'on juge faibles, instables et producteurs de vices chez les citoyens, sont voués aux gémonies. Tandis que le régime de Vichy s'emploie à détruire les derniers reliquats de la démocratie libérale en France, la continuité républicaine s'organise dès l'appel du 18 juin du général de Gaulle, qui invite tous les Français à « continuer le combat ». A la « libération », le Gouvernement provisoire de la République française¹ (GRPF) rétablit la légalité républicaine par l'ordonnance du 9 août 1944 en imposant l'idée d'inexistence juridique du gouvernement Pétain.

Alors que s'engage un important travail constituant, la question qui se pose est la suivante : faut-il rétablir la Troisième République, ou faut-il se séparer d'un régime qui a manifestement montré ses limites dans l'entre-deux-guerres ? En réaction au choc provoqué par la collaboration et le régime autoritaire de Vichy, certains renouent avec la « tradition républicaine héritée de la Révolution »² et défendent un régime parlementaire proche des institutions de la Troisième République. Au contraire, d'autres soutiennent l'établissement d'un exécutif plus puissant pour contrôler l'hégémonie parlementaire. Notre histoire institutionnelle contemporaine peut se comprendre à l'aune de cette tension

¹ Le GRPF s'inscrit dans la continuité du Conseil de défense de l'Empire (27 octobre 1940 – 24 septembre 1941), du Comité national français (24 septembre 1941 – 3 juin 1943) et du Comité français de libération nationale (3 juin 1943 – 9 septembre 1944).

² Cité dans Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours*, 16^e éd., Paris-La Défense, LGDJ, coll. « Précis Domat droit public », 2020, p. 391.

entre pouvoirs exécutif et législatif. Nous montrerons ici que c'est en faveur de l'extension trop importante du premier que l'histoire a tranché.

Dans ce débat, le général de Gaulle s'inscrit au sortir de la guerre clairement du côté de ceux qui souhaitent l'établissement d'un exécutif fort, comme le montre cette déclaration du 1^{er} janvier 1946 : « *Veut-on un gouvernement qui gouverne ou bien veut-on une Assemblée omniprésente déléguant un gouvernement pour accomplir ses volontés ?... La formule qui s'impose, à mon avis, après toutes les expériences que nous avons faites, c'est un gouvernement qui ait et qui porte seul - je dis : seul - la responsabilité entière du pouvoir exécutif* »³. Cependant, cette idée n'est pas majoritaire chez les constituants, et de Gaulle est contraint à la démission. Au sein de l'Assemblée constituante, deux visions s'affrontent. Les communistes et les socialistes défendent un pouvoir législatif fort, tandis que le Mouvement républicain populaire (MRP) insiste sur la nécessité d'instaurer des contrepoids efficaces pour éviter une prédominance trop importante du législatif sur l'exécutif. Avec le projet du 19 avril 1946, c'est la vision des premiers qui l'emporte : rejet du bicaméralisme, soumission et dépendance de l'exécutif à l'égard du Parlement... Mais le 5 mai 1946, 53 % des Français le rejettent.

La nouvelle Assemblée constituante formule un nouveau projet qui modifie simplement les points les plus problématiques⁴ du projet d'avril, mais garde le même esprit. Le 13 octobre 1946, le oui l'emporte avec 53,24 %. La Constitution de la Quatrième République instaure à nouveau, dans la continuité de la Troisième, une suprématie de l'Assemblée nationale. On le voit, l'exécutif reste quant à lui en position de soumission par rapport au pouvoir législatif, malgré une maigre tentative de réhabilitation de la fonction présidentielle.

Pour Marcel Morabito, « l'histoire de la pratique constitutionnelle de la Quatrième République est avant tout celle d'un retour à la Troisième »⁵. L'échec du tripartisme⁶ (après l'éviction du gouvernement des ministres communistes en mai 1947) et le retour progressif des pratiques de la Troisième République (comme en témoigne la pratique de la double investiture contrairement à ce que

³ Ibid, p. 394.

⁴ Par exemple en instituant un contrôle de constitutionnalité avec le Comité constitutionnel (article 91 alinéa 3) qui "examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution". La fonction présidentielle connaît également quelques modifications et récupère un certain nombre de prérogatives : droit de grâce, droit à une deuxième délibération de la loi...

⁵ Ibid, p. 413.

⁶ Coalition gouvernementale formée entre 1946 et 1947 par la Section française de l'Internationale ouvrière (S.F.I.O.), le Parti communiste français (P.C.F.) et le Mouvement républicain populaire (M.R.P.).

prescrit l'article 45⁷) sont à l'origine de l'instabilité ministérielle de la Quatrième République.

Cette dernière crée un mécontentement qu'il faut analyser dans le contexte des années 1950, c'est-à-dire celui d'une reconstruction et d'une modernisation du pays à marche forcée qui donne à l'État la responsabilité d'assurer une forte croissance⁸. L'atmosphère intellectuelle des années d'après-guerre favorise les idées dirigistes et planificatrices, que ce soit en économie, en politique, voire dans le monde social avec « l'ingénierie sociale », qui ne peuvent s'accommoder d'un pouvoir politique faible. Il devenait évident pour beaucoup qu'un renforcement du pouvoir exécutif était nécessaire pour relever les défis de l'époque. C'est la crise algérienne qui finit par venir à bout du régime. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 donne au général de Gaulle le pouvoir constituant, et entame la transition de la Quatrième République à la Cinquième.

La Constitution de la Cinquième République, adoptée par voie référendaire le 28 septembre 1958 avec 82,60 % des suffrages, est promulguée le 4 octobre 1958. Le 21 décembre 1958, Charles de Gaulle est élu au suffrage universel indirect⁹ dès le premier tour avec 78,5 % des suffrages à la Présidence de la République. Contrairement à la timidité avec laquelle avait été accueillie la Quatrième République, la Cinquième République a rencontré une adhésion très large de la part des Français. Fruit d'une conjoncture particulière, le retour d'un exécutif fort dans les institutions de la Cinquième République est vu comme salutaire quand l'instabilité ministérielle échouait à résoudre la crise algérienne. Le général de Gaulle, homme providentiel dans la tradition française la plus pure¹⁰, incarne les nouvelles institutions et le retour d'un chef charismatique perçu comme décidé, capable de trancher avec la faiblesse et l'immobilisme des institutions et du personnel politique de la Quatrième République, et s'élevant au-delà des divisions partisans au nom de l'intérêt supérieur de la nation.

⁷ Article 45 : « Le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du président de la République. », Constitution de 1946, Quatrième République. Alors que Ramadier avait été désigné comme président du Conseil en janvier 1947, il chercha à obtenir la confiance de l'Assemblée nationale pour solliciter ce qu'on appelle une "investiture collective".

⁸ Sur ce sujet, voir : Richard F. KUISEL, *Le Capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1984 ; Michel MARGAIRAZ et Danielle TARTAKOWSKY, *L'État détricoté : de la Résistance à la République en marche*, Paris, Éditions du Détour, 2018 ; Pascal GAUCHON, *Le modèle français depuis 1945*, 6e éd, Paris, Que sais-je ?, 2019.

⁹ Collège électoral de près de 82 000 grands électeurs, comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des Territoires d'Outre-Mer, les représentants élus des conseils municipaux... Article 6 du texte original de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰ Sur ce thème, voir Jean GARRIGUES, *Les hommes providentiels : histoire d'une fascination française*, Paris, Seuil, 2012 et Jean GARRIGUES, *La tentation du sauveur : histoire d'une passion française*, Paris, Payot, 2022.

La nouvelle Constitution renforce l'autorité présidentielle et met fin à la suprématie parlementaire longtemps décriée. Le président de la République est relativement autonome, il possède des pouvoirs propres (nommer le Premier ministre, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, droit d'adresser des messages au Parlement...) et des pouvoirs partagés avec le Premier ministre (c'est-à-dire soumis au contreseing du chef du gouvernement, comme la signature des ordonnances et des décrets par exemple). La Constitution indique que le gouvernement doit déterminer et conduire la politique de la nation, innovation importante puisqu'elle évacue toute implication du Parlement. Ici, la suspicion du général de Gaulle à l'égard du Parlement est palpable : dans sa conception du pouvoir, les parlementaires sont à la fois trop nombreux et trop soumis à la division du jeu partisan et des intérêts particuliers pour mener à bien la politique de la Nation.

D'une manière plus générale, cette vision détermine l'équilibre institutionnel de la Cinquième¹¹. Un exécutif à deux têtes gouverne, le Président de la République incarne l'intérêt général, veille au respect de la Constitution et fixe les objectifs du pays sur le long terme. Le Gouvernement s'occupe quant à lui du conjoncturel. Dans l'esprit des constituants donc, la Constitution de la Cinquième République ne devait pas accoucher de l'hyperprésidentialisme que nous connaissons aujourd'hui. Le président de la République est certes un personnage central du jeu institutionnel, mais le Gouvernement joue un rôle non moins négligeable. À cet égard, l'importance du Premier ministre dans l'équilibre institutionnel de 1958 est trop souvent oubliée : il est le point de jonction entre le président de la République et le Parlement (qui représente le lieu où s'expriment et s'opposent les intérêts et aspirations contradictoires des citoyens). La Constitution de 1958 nous apparaît donc instaurer un double équilibre souhaitable : au sein même de l'exécutif (dyarchie) d'une part, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif d'autre part. Pourtant, la pratique constitutionnelle a dérivé vers un hyper présidentialisme qui n'a pas cessé, on va le voir, de se renforcer. Pour comprendre cette dérive, nous devons insister sur ce qui fait la spécificité de la Constitution de la Cinquième république : elle instaure une « monarchie aléatoire »¹². Citons Jean-Marie Denquin, à qui revient la paternité de ce concept :

« Le régime politique français est étrange, ou plutôt l'est devenu. Car, s'il possédait dès 1958 certains traits spécifiques, explicables par les circonstances de sa naissance,

¹¹ Sur ce sujet, voir l'ouvrage très complet et didactique de Jean-Marie DENQUIN, *La monarchie aléatoire : essai sur les constitutions de la Ve République*, Paris, PUF, coll.« Béhémot », 2001.

¹² Ibid.

ceux-ci ont été accentués, jusqu'à l'incohérence, par l'effet d'interactions complexes où entrèrent des réformes voulues, mais aux conséquences souvent imprévues, des mutations que personne n'attendait mais qui s'avèrent capitales, des changements profonds, quoique progressifs et peu conscients, du comportement des acteurs et bien sûr un bouleversement radical de l'univers sous-jacent »¹³.

L'originalité de cette thèse est de considérer que la France connaît depuis 1958 des changements de régimes qui s'accomplissent selon des « modalités parfaitement aléatoires, au gré d'un équilibre instable entre facteurs juridiques et rapports de force politiques qui détermine le sens du texte au lieu d'être déterminé par lui »¹⁴.

Le régime instauré par la Constitution de 1958 est donc un régime flexible, qui change de nature en fonction de la conjoncture. Soit. Mais cela ne suffit pas à expliquer la dérive présidentialiste. Beaucoup de commentateurs et analystes de la vie politique de la Cinquième République ont imputé à l'élection du président de la République au suffrage universel direct (1962) la responsabilité de cette dérive. Si elle est un facteur évident (sur lequel nous proposons de revenir dans ce recueil), il nous paraît excessif de lui attribuer l'entièreté de la responsabilité.

En effet, le phénomène de la présidentialisation du régime est complexe et multiple. Il mêle des facteurs culturels, politiques, juridiques et historiques impossibles à démêler dans le cadre restreint de ce recueil. Citons seulement quelques exemples pour y voir plus clair. Sur le plan culturel d'abord, s'est instauré depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing un « culte présidentiel » bien éloigné de la pratique gaullienne du pouvoir¹⁵ (Charles de Gaulle était extrêmement discret quant à sa vie personnelle et familiale). Sur le plan juridique et politique ensuite, la Constitution avait instauré des garde-fous pour éviter toute dérive présidentialiste. Mais ces derniers se sont révélés inefficaces, à l'instar de la non-révocabilité du Premier ministre. En théorie, le président de la République ne peut révoquer son Premier ministre puisque ce choix doit être fait par le Premier ministre lui-même. Dans la pratique cependant, le chef du gouvernement ne résiste jamais et la décision revient au président de la République. Pour comprendre cet écart entre le texte et la pratique, il faut introduire un facteur politique central : le fait majoritaire.

¹³ Ibid, p.17.

¹⁴ Ibid, p.22.

¹⁵ Mais qui s'est formé sur le socle institutionnel de 1958, qui présentait bien des prédispositions à la personnalisation du pouvoir.

De 1875 à 1962, l'absence de majorité parlementaire (produit de l'architecture partisane française) a caractérisé le système politique français et a instauré une instabilité gouvernementale chronique, dont on a vu à quel point elle suscitait une exaspération importante¹⁶. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 n'envisageaient pas un seul instant qu'à partir du début des années 1970, la vie politique française s'organiserait autour de deux pôles (droite et gauche) : de ce fait, la bipolarisation a rendu possible le fait majoritaire, donc la cohabitation. L'existence d'une majorité stable a bouleversé l'équilibre institutionnel évoqué plus haut en renforçant considérablement le pouvoir du président de la République par rapport au Premier ministre. Ce dernier ne peut plus jouer son rôle d'intermédiaire entre le pouvoir présidentiel et le pouvoir législatif, puisque le Président de la République est devenu le « catalyseur de la majorité »¹⁷. La bipolarisation de la vie politique a en effet subordonné l'élection législative à l'opposition « pour ou contre le président en place ». Dans le cas d'une victoire de la majorité présidentielle aux législatives, les députés sont liés et dépendent du président de la République, et le Premier ministre se retrouve dans une situation de soumission au Président qui déséquilibre le couple exécutif (situation de présidentialisme). Dans le cadre d'une victoire de l'opposition, alors nous rentrons dans une situation de « cohabitation » dans laquelle le Premier ministre retrouve pleinement l'usage de ses prérogatives. Cependant, si cette situation peut apparaître souhaitable en théorie (puisqu'elle rétablit l'équilibre exécutif et renforce le Parlement), elle crée des situations de blocage qui nous ramènent à l'impuissance contre laquelle s'était construite la Cinquième République.

À ces explications d'ordre « structurel », il faut ajouter des explications « conjoncturelles ». Sous la présidence de Charles de Gaulle d'abord, la crise algérienne a largement contribué à l'accroissement du pouvoir présidentiel et à la marginalisation du Premier ministre, de son gouvernement, et du Parlement. Lors de la semaine des barricades, la loi du 4 février 1960 autorise l'exécutif à traiter du sujet algérien à coup d'ordonnances (article 38). Lors du putsch des généraux, l'utilisation de l'article 16 (pouvoirs exceptionnels) renforce la soumission parlementaire et l'extension des pouvoirs présidentiels. L'introduction du suffrage universel direct à la suite du référendum du 28 octobre 1962, dans la droite lignée de la pensée de Charles de Gaulle (dès son célèbre discours de Bayeux en 1946, le général avait fait connaître son intérêt pour le suffrage universel direct, pièce maîtresse de sa conception du chef de l'État), est une étape importante (mais pas suffisante, comme nous l'avons vu) pour comprendre l'évolution hyper présidentialiste du régime.

¹⁶ Ibid, pp. 29-30.

¹⁷ Ibid, p. 80.

Dans ce même esprit plébiscitaire, les recours répétés aux référendums ont contribué à réduire le pouvoir du Parlement en court-circuitant la représentation nationale par l'expression directe de la souveraineté populaire. Le général de Gaulle a eu recours au référendum (article 11) à trois reprises lors de ses deux mandats¹⁸. Cependant, l'utilisation de cet outil chez de Gaulle se caractérise par la mise en cause par le Président de sa propre responsabilité. Ainsi le 27 avril 1969, le résultat du référendum sur les régions et le Sénat (53,18 % se prononcent contre) entraîne sa démission alors que rien dans la Constitution ne la lui impose. Or, après 1969, on assiste à une disparition du « référendum-question de confiance » ou « référendum plébiscitaire », les successeurs du général ne remettant plus jamais en jeu leur responsabilité. Ce glissement interprétatif de l'outil référendaire se traduit par la disparition de la notion de responsabilité, qui ne parvient plus à pallier l'interprétation autoritaire et personnalificatrice de la Constitution qui, elle, se maintient et se renforce. Notons également que cet usage du plébiscite s'enracine dans une pratique ancienne de notre histoire contemporaine. Le régime impérial du Second Empire a copieusement exploité la pratique du référendum plébiscitaire comme moyen de légitimation de l'accroissement d'un pouvoir politique illibéral fort et peu contrôlé. Eugène Rouher, ministre d'État de Napoléon III, déclare ainsi en mars 1866 devant le corps législatif : « La base fondamentale de cette constitution, sortie des plébiscites de 1851 et 1852, ce n'est plus la fiction du pays légal, c'est le suffrage universel, dans toute sa vérité, dans toute sa grandeur ; la souveraineté nationale n'est plus un mot, c'est la consécration du droit universel »¹⁹.

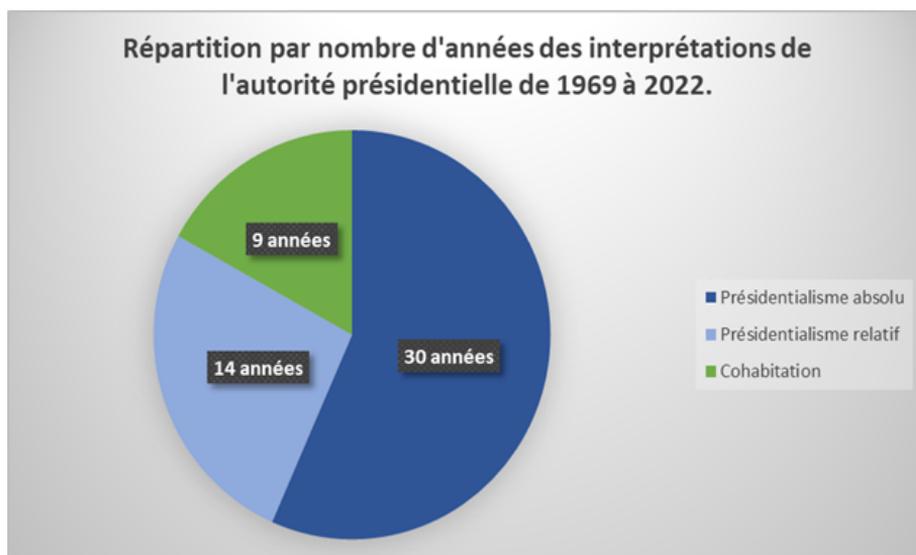
Cette interprétation présidentialiste des institutions de la Cinquième République s'est donc imposée au gré de l'histoire par la pratique, mais elle n'était pas inéluctable. Les périodes de "cohabitation" offrent, on l'a vu, une pratique différente : le Premier ministre conduit effectivement la politique du Gouvernement. Lors de la première cohabitation (1986-1988), cet affaiblissement du pouvoir présidentiel se manifeste par exemple dans la nomination de Jacques Chirac au poste de Premier ministre, imposée par la majorité parlementaire contre le président socialiste François Mitterrand. Pour la première fois, le président de la République reste dans le cadre limité de ses pouvoirs propres, et le gouvernement de Jacques Chirac possède véritablement un contrôle sur les pouvoirs partagés. De même, la composition du gouvernement a été le fruit d'une véritable discussion avec les partis. Si le Président continue, dans le respect du texte de la Constitution, à posséder des pouvoirs importants (droit de

¹⁸ Le référendum sur l'autodétermination de l'Algérie le 8 janvier 1961, le référendum pour approbation des accords d'Évian le 8 avril 1962, et le référendum pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct du 28 octobre 1962.

¹⁹ « Corps législatif, 19 mars 1866 », dans *Annales du Sénat et du Corps législatif*, cité dans Antoine Schwartz, *Le libéralisme Caméléon, les libéraux sous le Second Empire (1848-1870)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2022, p.245.

veto en refusant de signer des ordonnances, contrôle sur la politique extérieure et diplomatique...), on voit se mettre en place une dyarchie moins inégalitaire.

Figure 1 - Répartition par nombre d'années des interprétations de l'autorité présidentielle de 1969 à 2022.



Les données de ce graphique sont issues de : Marcel Morabito, Histoire constitutionnelle de la France : de 1789 à nos jours, 16e éd., Paris-La Défense, LGDJ, coll. « Précis Domat droit public », 2020.

Malgré la « monarchie aléatoire », c'est bien la lecture présidentielle des institutions qui a fini par s'imposer, les périodes de « présidentialisme »²⁰ étant bien plus nombreuses que les périodes de cohabitation (voir figure 1 ci-dessus)²¹. Georges Pompidou s'est inscrit dans la continuité de la pratique gaullienne de l'autorité, en laissant peu de place au Premier ministre et au gouvernement, allant même jusqu'à s'immiscer dans la composition des cabinets ministériels. François Mitterrand, pourtant très critique du présidentialisme²² n'a rien changé

²⁰ Nous reprenons à notre compte les catégories de "présidentialisme absolu" et "présidentialisme relatif" à Marcel Morabito, l'une et l'autre correspondant à deux degrés différents d'hégémonie du président de la République par rapport au Premier ministre, au Gouvernement et au Parlement.

²¹ Présidentialisme absolu : 1969-1974 (Georges Pompidou), 1981-1986 (François Mitterrand), 2002-2007 (Jacques Chirac), 2007-2012 (Nicolas Sarkozy), 2012-2017 (François Hollande), 2017-2022 (Emmanuel Macron).
Présidentialisme relatif : 1974-1981 (Valéry Giscard-d'Estaing), 1988 à 1993 (François Mitterrand), 1995-1997 (Jacques Chirac).
Cohabitation : 1986-1988 (François Mitterrand), 1993-1995 (François Mitterrand), 1997-2002 (Jacques Chirac).

²² François MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, les Belles lettres, coll. « Le goût des idées », n° 4, 2010.

dans sa pratique du pouvoir. Plus tard, l'hyperprésidentialisme d'un Nicolas Sarkozy, caractérisé par une forte présence médiatique, un contrôle direct du Président sur sa majorité parlementaire (phénomène que l'on retrouve aussi dans la présidence d'Emmanuel Macron), et une subordination du Premier ministre et du gouvernement²³, confirme la pérennité et la solidité de la pratique présidentialisante du pouvoir depuis 1958.

Cet hyperprésidentialisme du XXI^{ème} siècle doit enfin se comprendre à la lumière des divers changements législatifs et constitutionnels qui sont le fruit du mécontentement présidentiel issu de ces trois périodes de cohabitation. Illustration à nos yeux que le pouvoir supporte mal d'être limité. En effet, entre 1986 et 2002, la Cinquième République a connu neuf années de cohabitation qui ravivèrent les peurs d'un retour à l'instabilité et à l'impuissance politique de l'exécutif. La révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 instituant le quinquennat et la synchronisation des calendriers électoraux (loi organique du 15 mai 2001) avaient pour objectif clair de réduire les possibilités d'une cohabitation qui pourrait contrecarrer l'hégémonie présidentielle. Ces changements ont définitivement enterré l'interprétation issue des périodes de cohabitation, le président de la République nouvellement élu disposant de manière presque certaine d'une majorité à l'Assemblée nationale. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, malgré des débats très riches et les 77 propositions du *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République* pour renforcer le Parlement et affermir le contrôle de l'exécutif, n'a pas su endiguer cette dérive présidentialisante qui a continué de se renforcer depuis, comme en atteste la faiblesse de la dernière législature (l'Assemblée nationale ressemblant de plus en plus à une chambre d'enregistrement des décisions du gouvernement²⁴) et la verticalité de la pratique du pouvoir par Emmanuel Macron.

Les prochaines contributions de ce recueil collectif proposent donc différentes pistes pour revenir à un équilibre des pouvoirs en rétablissant une dyarchie plus égalitaire en faveur du Premier ministre, et un renforcement du pouvoir parlementaire. Loin de vouloir revenir à une suprématie de l'Assemblée nationale à laquelle serait soumis un exécutif impuissant, susceptible de recréer l'instabilité politique de la Troisième et de la Quatrième République, nous

²³ Comme en témoigne cette phrase de Nicolas Sarkozy, à propos de son Premier ministre François Fillon : « Le premier ministre est un collaborateur, le patron, c'est moi ». Consulté sur : https://www.lefigaro.fr/politique/2007/08/23/01002-20070823ARTFIG90230-pour_le_chef_de_l_etat_fillon_est_un_collaborateur.php

²⁴ Sur la faiblesse du Parlement sous la dernière législature, voir le texte de Corentin Poyet : *L'Assemblée nationale, un Parlement faible ?*

appelons à un retour à l'esprit originel de la Cinquième République. L'enjeu ? Conserver un pouvoir présidentiel certes capable, mais devant réaliser un véritable partage des pouvoirs avec le Premier ministre, le Gouvernement et le Parlement. Par ce recueil, nous souhaitons également relancer le débat sur l'exercice très personnel du pouvoir en France. Bien conscients qu'il ne s'agit pas d'un simple problème institutionnel, nous espérons que ces différentes contributions invitent à une interrogation collective sur le rapport que chacun d'entre nous entretient avec nos dirigeants. Nos institutions sont, à bien des égards, à l'image des attentes démesurées (et donc toujours déçues) des Français à destination du pouvoir politique. Comment s'étonner de l'infantilisation des citoyens par les politiques dans une telle configuration ? Comme le montre Jean-Marie Denquin, la Cinquième République a vu se développer en son sein une culture de la « non-confrontation »²⁵, qui pousse les différents acteurs institutionnels non pas au compromis, mais à l'inaction. Dans un paradoxe apparent, cette concentration du pouvoir ne permet même plus au président élu d'agir efficacement - en témoigne notre incapacité à mener des réformes structurelles à leur terme (retraites, santé etc.). En déprésidentialisant la France et en redonnant davantage de pouvoir au Parlement, nous appelons à renouer véritablement avec un régime constitutionnel-pluraliste. Plutôt que de chercher à créer artificiellement un consensus qui émanerait de l'homme providentiel, la démocratie doit créer du compromis par la confrontation pacifique des intérêts contraires et des conceptions du monde divergentes.

²⁵Jean-Marie DENQUIN, *La monarchie aléatoire : essai sur les constitutions de la Ve République*, Paris, PUF, coll. « Béhémoth », 2001, p. 90.

INSTITUTIONS : LE STATU QUO N'EST PLUS POSSIBLE.

PAR OLIVIER ROUQUAN

Politologue, chercheur associé CERSA

Dans un contexte où la culture démocratique vacille parfois (multiplication des états d'urgence, perte de sens des fondamentaux et *fake news*), il serait opportun de rééquilibrer notre régime politique, afin de jouer sur la variable institutionnelle pour consolider l'ancrage de la France dans le camp des démocraties et des États de droit. D'une part, au titre de la visibilité et de la responsabilité, un objectif serait d'en finir avec le quinquennat ; d'autre part, il s'agirait de placer sous contrôle la concentration décisionnelle présidentiale. Car finalement, surgit un paradoxe de légitimité : ce président moins longtemps au pouvoir a renforcé sa suprématie sur l'administration, alors que ses décisions suscitent, hors temps de crise aigüe, de plus en plus de controverses et de colères collectives dans un jeu politique désorganisé. Cet état de fait ne permet pas d'assurer pleinement la pacification des conflits, condition essentielle des démocraties libérales.

En finir avec le quinquennat

Le président Macron, lors de son allocution télévisée du 9 novembre 2021, a évoqué une énième loi sur la sécurité, mais il a surtout mis un terme à la réforme des retraites et renvoyé au débat public - sous-entendu à la présidentielle - les suites à donner en la matière. Mais le contexte exceptionnel de la fin de son mandat, placée sous la double crise de la pandémie puis de la guerre en Ukraine, limite l'aptitude aux réformes délibérées. Le temps du quinquennat a ainsi raccourci celui de l'action planifiée ; outre les crises imprévisibles, doivent être considérées des variables telles que l'inexpérience des élites qui parviennent au pouvoir et ont besoin d'un temps non négligeable d'apprentissage²⁶, ou encore, la plus faible aptitude à se projeter à moyen terme...

À rebours, il faut aussi intégrer les lenteurs de l'administration à concrétiser les réformes. En dépit du recours devenu usuel à l'urgence, le vote de la loi prend à juste titre du temps, puisque les parlementaires améliorent le texte, ou le modifient pour intégrer leurs points de vue. Souvent bavarde, elle renvoie aussi à pléthore de décrets d'application, qui sont adoptés avec plus ou moins de

²⁶ Cf. notamment : Jérémy MAROT et Pauline THÉVENIAUD, *Les apprentis de l'Élysée*, Paris, Plon, 2019.

célérité. Certaines dispositions de la loi ont pu rester très longtemps ineffectives ; sur les trois dernières législatures le taux d'application s'améliore cependant²⁷. Par ailleurs, souvent confus, les textes nécessitent nombre d'instructions aux services, même si là encore le nombre de circulaires a diminué de moitié depuis 2018, après l'adoption de la règle dite du 2/1 – suppression de deux normes dès lors qu'une nouvelle était adoptée. Laissant plus de marges de manœuvre aux acteurs pour les contester, les textes trop longs et parfois échevelés donnent prise à un contentieux nourri. Pour l'instant, l'instauration de dispositifs successifs dits de « simplification » ne parvient, pas plus que les comités créés pour améliorer la qualité rédactionnelle des textes, à éclaircir l'écheveau normatif, souvent illisible.

Peut-être faudrait-il appliquer plus rigoureusement l'art. 34 de la Constitution, qui distingue les domaines dans lesquels la loi adopte des principes, de ceux dans lesquels elle définit les règles²⁸. Le Conseil constitutionnel a peu contrôlé ce point. À prendre l'exemple des collectivités locales, pour lesquelles la loi doit définir les seuls principes, nous nous enfonçons insensiblement depuis des années dans un amoncellement de textes technocratiques proprement imbitables, omnidirectionnels et trop détaillés – auquel la dernière dite 3DS contribue²⁹.

Une telle complexité nourrit la défiance vis-à-vis du législateur et les dénonciations récurrentes d'une administration empêcheuse, plutôt que facilitatrice. Sur le plan politique, le paradoxe croît, entre d'une part l'accélération des rythmes politiques due au quinquennat - instauré au nom de la logique du résultat - et la temporalité toujours assez lente de l'action : devant agir vite, le pouvoir présidentiel court après le temps et veut endosser la responsabilité de l'action devant l'opinion, mais il est peu assuré d'être crédité des gains obtenus... La décrue du chômage a commencé en 2015 ; elle devient perceptible à partir de 2018. F. Hollande disait qu'il travaillait pour son successeur : cruel aveu qui fait sens.

Au temps de la visibilité instantanée, le président est donc dans l'obligation de déterminer au jour le jour la conduite de la Nation, ce qui le positionne dans le

²⁷ Légifrance, statistiques de la norme, indicateurs de suivi de l'activité normative (édition 2021). Consulté sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/statistiques-de-la-norme/indicateurs-de-suivi-de-l-activite-normative-2021-format-pdf-4-2-mo.pdf>

²⁸ Si l'art. 34 devait être plus fermement appliqué, il faudrait en retour redonner aux parlementaires un vrai pouvoir législatif – cf. *infra*...

²⁹ Cette pratique a notamment réduit la portée politique de la décentralisation au bénéfice d'une conception gestionnaire et prive ainsi la proximité de son potentiel en termes de légitimité. Pour un retour à une conception plus politique des territoires, cf. Claudy LEBRETON, Olivier ROUQUAN, *Régénérer la démocratie par les territoires*, Paris, L'Harmattan, à paraître 2022.

champ constitutionnel du Premier ministre. En deçà d'effets de communication, le flou sur le qui fait quoi au sommet s'installe ; la distribution des responsabilités entre président et chef du Gouvernement varie davantage en fonction de la conjoncture. La concordance des temps entre présidentielle et législatives ajoute à la confusion, puisque la légitimité propre aux députés et donc indirectement au Premier ministre responsable, s'estompe : beaucoup procède du chef de l'Etat. Pour autant, ce soi-disant « hyper-président » amputé de 2 ans de mandat, a moins de temps qu'un élu local pour mener à bien son mandat. D'ailleurs, depuis 2005, aucun n'a utilisé les prérogatives constitutionnelles qui font sa marque sous la V^e République : référendum et dissolution tombent en désuétude.

Le chef d'Etat gaullien incarnant la continuité et l'unité du pays au-dessus de la conjoncture peut moins, sinon dans des postures mémorielles, figurer la longue durée. Certes, le Plan a été rétabli et les incantations à un retour à l'Etat stratège se multiplient, ... mais l'ajustement tactique des réformes est constant. L'équation mise en place par le quinquennat accentue les défauts du régime et nous prive de ses qualités : entre les lignes constitutionnelles, le président gouverne, le gouvernement fait la loi, le Parlement la vote formellement, l'ensemble au service d'une communication de l'instant. Y compris l'idée que le mandant doit rendre des comptes s'évapore, un sujet chassant l'autre à l'aune du sensationnalisme. Transparaît ainsi l'illogisme d'un quinquennat mis en place au nom de la responsabilité et de l'efficacité, et qui contribue en fait à accroître la fracture politique.

Le cœur de la V^e République reposait sur l'arythmie entre mandat présidentiel et mandat des députés. Elle permettait d'offrir un espace qu'il a perdu au couple gouvernement-Parlement. Quant au président, il est donc moins un pôle de stabilité commandant aux destinées de la Nation ; il est moins arbitre du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et il n'entretient le fameux lien direct avec les Français qu'en cas de nouvelle candidature - ce qui lors de deux quinquennats n'a pas permis d'assurer la continuité... En 2022, le président sortant candidate, mais le débat est escamoté du fait du contexte critique en Ukraine.

Clarifier le paysage institutionnel pourrait redonner un peu confiance aux électeurs. Si revenir au septennat semble désuet, un président élu pour 6 ans/ une assemblée pour 4 ans, nous permettrait de retrouver l'arythmie constitutive de la V^e. Pourquoi six ans et pas sept pour le président ? Il faut bien tenir compte de l'accélération de la communication dans laquelle nous baignons. L'important est de dissocier à nouveau temporalité législative et présidentielle, afin de rendre possibles les périodes de cohabitation pour équilibrer le présidentielisme. Pour

ne pas tomber dans l'excès inverse, il serait utile de la limiter à deux ans³⁰. Dans tous les cas, ce découplage des temporalités permettrait au Premier ministre de retrouver une marge de manœuvre en tant que pilote de la majorité et au président, de prendre un peu de distance pour se concentrer sur les orientations déterminantes.

Peut également être envisagé un régime sans droit de dissolution, ni motion de censure et sans Premier ministre, soit un régime pleinement présidentiel. Il faudrait aussi maintenir un décalage de deux ans entre les mandats présidentiel et législatif. Aux États-Unis ces temporalités distinctes tempèrent le présidentielisme et donnent au Congrès une force législative que n'a jamais eue le Parlement sous la V^e République en France. D'autres auteurs proposent à contrario l'établissement d'un régime parlementaire avec un glissement des pouvoirs vers le Premier ministre ; encore faut-il alors lui attribuer l'effectivité du droit de dissolution et du référendum - cf. la contribution du Professeur Crouzatier. Un jour, les électeurs devraient pouvoir arbitrer une telle clarification pour savoir si oui ou non, le chef de l'Etat doit rester le maître des horloges – et si oui, quel contrôle politique – responsabilité - doit-on lui appliquer ?

Contrôler le présidentielisme décisionnel

En effet, tout se déroule comme si le chef de l'Etat, privé de deux ans de mandat, avait compensé par un surinvestissement fonctionnel. Or, du fait du quinquennat, il ne subit plus la moindre sanction politique directe via le référendum, ou indirecte, via les législatives. Dès lors, *l'hubris* technocratique peut guetter ce pouvoir olympien. L'idée que la France se pilote depuis « le Château » conduit à l'excès de confiance et peut relever d'une mythologie décisionniste³¹. L'affaiblissement politique du collectif gouvernemental et de la fonction de ministre, ainsi que la création de structures *ad hoc*, ajoutent à la présidentialisation hors contrôle de l'exécutif. L'environnement donne de plus en plus l'occasion de décider de façon discrétionnaire : la gestion des états d'urgence, et particulièrement celle liée à la crise de la Covid-19, indique en effet à quel point l'exercice solitaire du pouvoir singularise notre pays. Les conseils de défense ne sont pas illégitimes pour gouverner une crise sanitaire, mais la délibération et le contrôle parlementaires manquent par ailleurs. Les collectivités ne sont pas assez incluses dans la boucle.

³⁰ Voir Olivier ROUQUAN, *En finir avec le président*, Paris, Les nouvelles éditions français bourin, 2017.

³¹ Cf. SOLENN de Royer, « EMMANUEL MACRON, ALEXIS KOHLER, ISMAËL EMELIEN : CE TRIO QUI DIRIGE LA FRANCE », *Le Monde*, 7 Août 2017.

L'efficacité obtenue est-elle *in fine* à la mesure d'une telle concentration ? Nous pouvons en douter : réformes lentes et inabouties (éducation, compétitivité, retraites, travail, ...) ; choix stratégiques incompris car souvent mal expliqués ; et surtout, incapacité à anticiper les enjeux forts – grand âge, fait migratoire, climat... La réforme du travail en fin de quinquennat Hollande reste un contre-modèle de pédagogie politique, le gouvernement étant incapable de présenter les avantages (le compte professionnel d'activité par exemple) et laissant entériner sur la défensive, l'idée que la réforme diminuait les droits des travailleurs...

Bien au-delà de la mauvaise communication publique rééditée lors de la réforme des retraites pendant le quinquennat suivant - ce qui pose un problème de taille, tant les dépenses en la matière ne sont pas négligeables -, le présidentialisme perd en efficacité car il est trop peu contrôlé. Des rapports parlementaires et enquêtes journalistiques offrent quelques éclairages ; mais leur discussion dans le débat public demeure insuffisante et trop polémique³². Et lorsqu'un président joue le jeu d'une relative « transparence » sur son exercice du pouvoir, il est immédiatement contesté pour trahir des secrets d'État³³... La culture française entourant la personnalisation valorise la « raison d'Etat » et à tout le moins, la magie entourant le mystère des *us* monarchiques ; l'ambivalence relative à l'Etat de droit est ancrée.

L'évolution de notre système démocratique saturée par « l'opinion » à l'ère de l'instantanéité, offre encore plus de prise aux images vs les faits. Nos systèmes symboliques sont marqués par la peopolisation de la vie politique, par la fabrication artificielle d'une proximité sublimée entre des leaders et des individus, considérés au regard de leurs « styles de vie ». Les réseaux sociaux comme médias, renforcent la dimension polémique des échanges, les possibilités de polarisation et enfin, celles de manipulation – rappelons le scandale *Cambridge analytica*.

Dans un tel contexte, il faut probablement renforcer l'indépendance des médias traditionnels et mieux garantir la sécurité offerte au travail journalistique d'enquête. Les concentrations capitalistiques multi-supports et les textes adoptés sur la fragilisation pénale des journalistes, font douter de la volonté de conforter le pluralisme. Il s'agit d'un problème. La tradition du journalisme

³² L'actualité donne un nouvel exemple avec le travail de la commission d'enquête du Sénat sur la sollicitation abusive des cabinets de conseil : Eliane ASSASSI, *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, Sénat, commission d'enquête, mars 2022.

³³ De l'accueil problématique de l'ouvrage Gérard DAVET, Fabrice L'HOMME, *Un Président ne devrait pas dire ça...*, Paris, Stock, 2016.

d'investigation gagnerait à être protégée : le défenseur des droits, responsable de la protection des lanceurs d'alerte, pourrait garantir le respect des règles de la protection des sources et de l'indépendance journalistique - enjeu à préciser après concertation des professionnels du secteur. L'incapacité depuis 2000 à réviser la Constitution afin de garantir l'autonomie du Parquet est un autre problème, qui nous singularise vis à vis des démocraties européennes comparables³⁴. Remarquons cependant le progrès constitué par une meilleure protection du lanceur d'alerte.

En songeant enfin à un contrôle politique citoyen, serait-il opportun d'obliger le chef de l'Etat dans le cadre d'un mandat de 6 ans à organiser un référendum entre la 4^e et la 5^e année ? Qu'elle soit d'initiative parlementaire ou présidentielle, une telle votation conduirait-elle le président à davantage rendre des comptes ? Encourt-on le risque d'un vote forcément démagogique et/ou populiste manifestant mécontentement et colère ? Il faut dans tous les cas affermir le contrôle parlementaire sur le gouvernement et imposer un droit de suite des rapports d'information et commissions d'enquêtes et aussi, refaire des députés en lien avec les citoyens, les fabricants de la loi. L'administration d'État n'est pas la clé unique de la réussite des politiques publiques. Nous devons abandonner sa sacralisation, et rouvrir le jeu de la négociation collective.

Souvent assimilé à tort à la doctrine néo-libérale, le terme de gouvernance induit une telle pratique plus ouverte de la construction de l'action publique. Sans doute, en décentralisant davantage, en érigeant des pouvoirs régionaux plus autonomes et responsables, et des intercommunalités plus démocratiques, parviendrait-on aussi à redonner du souffle à la légitimité politique et de proche en proche, à l'attachement républicain. Car la proximité reste la base de la confiance³⁵.

³⁴ François MOLLINS, « Indépendance et responsabilité des magistrats », *Cour de cassation*, 12 Mars 2012.

³⁵ Claudy LEBRETON, Olivier ROUQUAN, *Régénérer la démocratie par les territoires*, Paris, L'Harmattan, à paraître 2022.

B Quelles propositions ?

SE DÉLIVRER DE NOTRE ADDICTION AU PRÉSIDENTIALISME.

PAR FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN

Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux

« *La réforme des institutions vient trop tard,
lorsque le cœur des peuples est brisé* »

Georges Bernanos, 1938

L'ambition originelle de la Constitution du 4 octobre 1958, créant la V^{ème} République, avait été de mettre en place un régime parlementaire rationalisé afin d'éviter les errements des régimes précédents qui avaient engendré une instabilité gouvernementale chronique et, *in fine*, une forme d'incapacité du pouvoir exécutif. Le retour de balancier a été violent. Depuis 1958, la Constitution a été modifiée vingt-quatre fois et plusieurs de ces révisions ont accentué la pesanteur du « gouvernement présidentiel »³⁶. L'enchaînement ayant conduit à une forme de dévoiement du régime est bien connu : 1962, élection du président de la République au suffrage universel direct ; 2000, instauration du quinquennat ; 2001, inversion du calendrier électoral afin que l'élection des députés soit consécutive à celle du Président ; 2008, accroissement de plusieurs pouvoirs propres du président de la République tels que la possibilité de s'adresser en personne au Congrès. Or, ces évolutions n'ont pas été accompagnées par un renforcement corrélatif des contre-pouvoirs. D'une part, le fait majoritaire marginalise de plus en plus le rôle du Parlement et la responsabilité de l'exécutif ne peut plus être mise en œuvre, le mécanisme de la motion de censure étant de fait inopérant depuis 1962. D'autre part, la Constitution persiste à ne pas consacrer l'existence d'un véritable pouvoir juridictionnel, mais ne concède que la reconnaissance d'une simple « autorité judiciaire », placée *nolens volens* sous le contrôle du pouvoir exécutif. En somme, notre Constitution, comme le vaisseau de Thésée, reconstruit pièce à pièce, n'entretient plus que des rapports lointains avec le modèle original. Le président de la République est désormais beaucoup plus un « capitaine », un « hyper Premier ministre » ayant progressivement absorbé l'essentiel de la fonction gouvernementale, qu'un « arbitre » se situant au-dessus de la mêlée.

³⁶ Jean-Louis QUERMONNE, « Un gouvernement présidentiel ou un gouvernement partisan ? », *Pouvoirs*, N°20, 1982, pp. 67-86.

Dès lors, la question peut se poser de savoir comment restaurer une forme d'équilibre entre les plateaux de la balance des pouvoirs ? Visiblement, les diverses tentatives ou propositions pour revaloriser le rôle du Parlement³⁷ n'ont pas suffi à en faire à nouveau le cœur battant de la démocratie. Quant à l'instauration en France d'un véritable pouvoir judiciaire, si elle peut apparaître souhaitable à celles et ceux qui considèrent que l'indépendance du pouvoir juridictionnel est une condition déterminante de l'État de droit, aucun mouvement significatif en ce sens n'est perceptible actuellement dans notre pays où le sentiment de défiance à l'égard des juges demeure élevé. On en veut pour preuve, par exemple, l'indispensable réforme du Conseil supérieur de la magistrature qui reste en suspens depuis plus de dix ans. La recherche d'un équilibre des pouvoirs passe donc nécessairement par une action sur ceux du président de la République. La première solution, assurément radicale, consiste à renoncer à son élection au suffrage universel direct, ce « sacre » démocratique cadrant mal avec l'idée qu'on peut se faire d'une République moderne, au sens où l'entendait Pierre Mendès-France en particulier³⁸. Une solution moins tranchée mais complémentaire consiste, en s'inspirant du modèle portugais, à défaire le président de la République d'une série de compétences afin de débarrasser la fonction de ses derniers oripeaux monarchiques, tout en conservant le caractère démocratique de l'élection du chef de l'État.

La première solution, le renoncement à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, est la plus séduisante par sa radicalité même si elle n'a pour l'heure que peu de partisans³⁹. L'élection du président de la République au suffrage universel direct, recueille encore l'adhésion d'une majorité de français qui considèrent que la République doit être incarnée en la personne du chef de l'État. L'intérêt des Français pour les campagnes présidentielles, la part d'émotion attachée à cette élection, les taux de participation relativement élevés, etc., le démontrent à l'envi. Ce procédé confère aux citoyens « un choix épuré, direct et souverain »⁴⁰ auquel ils ne seraient prêts à renoncer qu'au prix d'un intense travail pédagogique. De plus, sur un plan plus juridique, une telle réforme est difficilement praticable, sauf à changer de Constitution. En effet, sous l'empire de la Constitution de 1958, c'est le président de la République qui demeure le maître de la révision. Sans qu'il soit nécessaire d'évoquer une

³⁷ Voir la dernière proposition en ce sens : Yaël BRAUN PIVET, *Plaidoyer pour un Parlement renforcé – 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2021.

³⁸ Sur le sujet, voir : Pierre MENDES FRANCE, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962. Voir aussi, pour un essai (transformé) de revalorisation dans la période contemporaine de la pensée juridique et politique de celui-ci : Frédéric POTIER, *Pierre Mendès-France - La foi démocratique*, Paris, Bouquins, 2021.

³⁹ Pour un rare exemple, voir : Frédéric Potier, « Pour rompre avec la politique spectacle, supprimons l'élection présidentielle », *Libération*, 25 octobre 2021.

⁴⁰ Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Points, 2013.

éventuelle utilisation irrégulière de l'article 11 comme en 1962, même par la voie régulière de l'article 89, c'est le président qui est à l'initiative du déclenchement d'une modification de la Constitution. Formellement, l'article 89 confère bien cette compétence « concurremment » au Président, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement, mais dans la pratique des institutions, les vingt-quatre révisions de la Constitution depuis 1958 ont toujours été initiées par le Président. Au terme du processus, c'est aussi au Président qu'incombe le choix de soumettre le projet de révision à l'approbation par le Congrès ou au référendum. En somme, le Président détient toutes les clés lui permettant d'ouvrir et de fermer les portes de la révision. Il faudrait donc imaginer qu'un Président en fonction veuille saper les fondements mêmes de sa propre légitimité démocratique, ce qui serait juridiquement concevable mais politiquement très courageux et difficile. Cette première solution, on l'aura compris, est celle qui, à nos yeux, est la plus nette et donc la plus souhaitable car elle permettrait de mettre fin à ce phénomène de personnalisation excessive de la vie politique française. Elle permettrait également d'opérer une forme de retour aux sources de la Constitution de la V^{ème} République où le Président était élu par un collège électoral assez proche de celui qui aujourd'hui permet la désignation des sénateurs.

Néanmoins, pour être complet, il faut mentionner également une seconde solution, plus nuancée, qui consisterait à modérer ses pouvoirs en actionnant d'autres leviers que celui de l'élection.

Le premier de ces leviers pourrait être le *temps*. C'est d'ailleurs en ce sens que le groupe de travail sur l'avenir des institutions, co-présidé par Claude Bartolone, alors président de l'Assemblée nationale, et l'historien Michel Winock ⁴¹, avait proposé en 2015 le rétablissement du septennat, mais cette fois non renouvelable. Cette réforme, bien qu'elle paraisse à première vue légèrement anachronique et difficilement réalisable, si elle voyait le jour présenterait l'avantage indéniable de déconnecter l'élection présidentielle des élections législatives afin que ces dernières ne soient plus perçues que comme la confirmation de la première. Elle ne permettrait pas d'éviter les cohabitations, à supposer que ce but mérite d'être légitimement poursuivi, mais conduirait à inscrire le mandat du Président dans une temporalité plus longue, plus effective aussi, puisque « non-polluée » par la quête d'une réélection. Ce même but pourrait d'ailleurs également être atteint avec un mandat présidentiel d'une durée de six ans, comme le proposait Valéry Giscard d'Estaing en son temps (cf

⁴¹ Claude BARTOLONE, Michel WINOCK, *Refaire la démocratie : dix-sept propositions*, Vincennes, Éditions Thierry Marchaisse, 2016.

la contribution d'Alain Laquièze). Au-delà de la durée, six ou sept ans, l'essentiel serait que le Président soit élu pour un mandat d'une durée plus longue que celui des députés et surtout que ce mandat soit non renouvelable. À ce prix, le Président pourrait retrouver une forme d'autorité morale plus compatible avec un rôle d'arbitre que nul ne joue plus aujourd'hui dans nos institutions.

Le second levier pourrait être celui des *compétences*. Ici, le modèle d'inspiration pourrait être celui de la présidence de la République au Portugal⁴², pays dans lequel depuis 1976 le chef de l'État exerce essentiellement une « magistrature d'influence »⁴³. Bien qu'élu au suffrage universel direct, le Président a des pouvoirs étroitement bornés par la Constitution. S'il peut nommer le Premier ministre, évidemment en étant lié par la majorité à l'Assemblée et dissoudre celle-ci, il ne participe pas au Conseil des ministres. Ses fonctions le placent nécessairement en surplomb de l'action gouvernementale, même si en matière de relations internationales, ou en temps de crise (conflit armé, état de siège ou état d'urgence), il dispose de leviers puissants. En pratique, son pouvoir est essentiellement un pouvoir modérateur assumé à travers une fonction tribunitienne qu'il ne se prive d'ailleurs pas d'exercer en tous domaines comme le faisait, par exemple, Mário Soares. Mais, clairement, le Président de la République au Portugal n'appartient pas au pouvoir exécutif, bien loin de ce qu'est devenu le régime institutionnel français de « gouvernement présidentiel » où Président et Gouvernement se confondent. Par conséquent, on pourrait imaginer une révision de la Constitution française portant sur : l'article 9 de la Constitution qui prévoit que le Président préside le Conseil des ministres ; l'article 13 concernant ses importantes prérogatives en matière de nomination aux plus hauts emplois civils et militaires de l'État ; l'article 17 sur son droit de grâce à titre individuel ; et, l'article 18 sur la possibilité qui lui est reconnue de s'adresser au Parlement réuni en Congrès. Ces modifications permettraient assurément un meilleur respect de la séparation des pouvoirs, le Président n'apparaissant plus alors comme cette « chimère politique » qu'il est aujourd'hui : à la fois chef de l'État et chef du gouvernement, leader de la majorité parlementaire, principale autorité de nomination aux plus hauts emplois publics, etc. Techniquement, une telle révision ne présenterait guère de difficultés. Il en va autrement, en revanche, sur le plan politique car elle se heurterait au même obstacle que celui évoqué précédemment à propos de l'hypothèse de la suppression de l'élection du Président au suffrage universel direct. À supposer qu'une majorité de

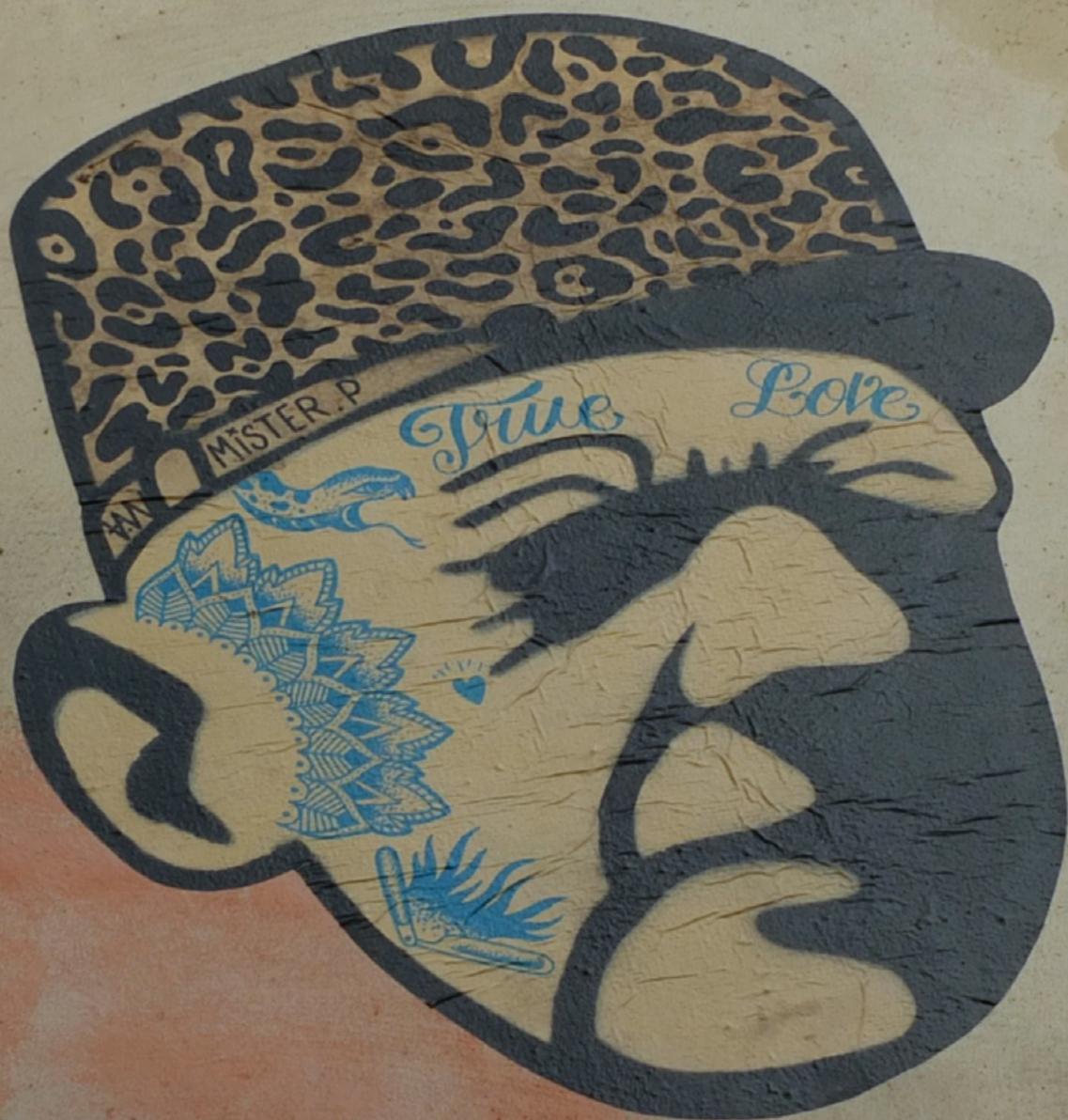
⁴² Sur le sujet, voir notamment : Roxane GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Paris, LGDJ, 2005 et Paulo José CANELAS RAPAZ, « Le président de la République et le régime politique portugais », *Jus politicum*, N°10, 2014.

⁴³ Cette expression avait été utilisée et définie par Vincent Auriol au cours de son discours de Quimper, le 31 mai 1948. Elle a été reprise notamment par Mário Soares pour évoquer le cas portugais.

Français finisse par être lassée du mythe de l'homme providentiel, comme dans notre système institutionnel c'est le Président qui détient les clés de la révision, il faudrait qu'un Président soit prêt à s'« auto-mutuler » en se privant d'une bonne part de ses compétences. Cela n'est pas impossible à concevoir, mais cet *aggiornamento* qui permettrait un retour à l'équilibre des pouvoirs propre au régime parlementaire ⁴⁴ des origines de la V^{ème} République ne peut sans doute se concevoir qu'à l'occasion d'une révision en profondeur de la Constitution, voire d'un changement pur et simple de Constitution.



⁴⁴ Régime parlementaire qui, rappelons-le, est largement majoritaire en Europe (vingt-deux États sur vingt-sept sans compter l'Union européenne elle-même qui s'est construite sur ce modèle vertueux.



REMETTRE LE PRÉSIDENT À SA PLACE : UNE URGENCE DÉMOCRATIQUE.

PAR FRÉDÉRIC POTIER

Préfet et essayiste, expert associé à la Fondation Jean Jaurès

« Moi, je ne sais plus faire de la politique autrement qu'en choisissant un canasson » : cette citation extraite de la saison 3 de l'excellente série *Baron noir*, résume parfaitement ce qu'est devenue l'élection présidentielle. Une course de chevaux, distrayante parfois, irritante le plus souvent, déprimante la plupart du temps. Renouer avec une vie politique saine et démocratique suppose de la transformer en profondeur.

Mettre fin à la guignolisation de la vie politique.

Voûte institutionnelle de la Constitution de la Ve République voulue par le général De Gaulle pour solidifier le régime politique, l'élection présidentielle au suffrage universel direct ne joue plus le rôle de stabilisateur politique qui fût le sien. Ce mode de scrutin a tour à tour permis au pouvoir gaulliste de rassembler la droite et le centre dans un contexte de crise, puis à la gauche de se réunir pour offrir une alternance démocratique sous l'impulsion de François Mitterrand. Or, sous l'effet de la politique spectacle, de la personnalisation à outrance des débats, du bruit médiatique et de la fureur des réseaux sociaux, la présidentielle s'est dévoyée. Les programmes politiques ont été rangés au rang d'accessoires inutiles, voire encombrants, par des partis politiques abandonnant leurs prérogatives à des personnalités capables de « buzzer ».

Ainsi, l'élection présidentielle clive, déconstruit à l'avance de possibles majorités d'idées et divise profondément les Français sommés d'arbitrer une course à l'égo. Le président de la République qui survit à ce scrutin de gladiateur est placé, une fois élu, dans une injonction à rassembler impossible à assumer tellement la campagne a suscité de divisions. Le candidat élu est appelé à devenir un « arbitre » et un rassembleur alors qu'il a pu être un joueur bagarreur dans la mêlée politique... Se glisser d'un costume à l'autre n'est pas donné à tout le monde.

Pour mettre fin à cette situation problématique, deux solutions sont possibles. La première consiste à modifier notamment les articles 6 et 7 de la Constitution pour revenir à une élection du chef de l'État par un corps électoral composé d'élus. Mais, reconnaissons que l'entreprise est ardue et suppose un accord du

Sénat, voire un référendum, si ce n'est une révision complète de la Constitution. L'autre possibilité consisterait à revenir par une simple loi sur la modification du calendrier électoral opérée par la loi du 16 mai 2001 et désaligner les élections législatives et l'élection présidentielle (cf. le texte d'Olivier Rouquan dans ce recueil). En faisant précéder l'élection présidentielle par les élections législatives, la France renouerait avec sa tradition parlementariste qui fut à l'origine de nombreuses conquêtes tant sur le plan des libertés que sur le plan social sous la IIIe et la IVe République.

Déprésidentialiser l'élection présidentielle.

Comment procéder ? Rappelons qu'en Italie, le corps électoral pour l'élection du président de la République est composé d'environ 1 000 personnes membres du Parlement ou représentants des régions. En Allemagne, le président fédéral (*Bundespräsident*) est élu au suffrage indirect majoritaire à trois tours par l'Assemblée fédérale, elle-même composée des membres du Parlement et d'un nombre égal de représentants des parlements locaux des seize Länder.

S'agissant de la France, une solution de facilité pourrait être de revenir aux sources de la Constitution du 4 octobre 1958 avant la révision du texte fondamental de 1962 ayant abouti à l'élection du président de la République au suffrage universel direct. On a en effet un peu oublié que Charles de Gaulle a été élu président de la République le 21 décembre 1958 avec 78,5 % des voix par un collège électoral de 81 000 grands électeurs (maires et adjoints municipaux, conseillers généraux, membres du Parlement).

Puisqu'il est proposé de revenir à une élection par un collège de grands électeurs, trois innovations s'imposent selon nous. D'abord un élargissement de collège électoral : pourraient y figurer les parlementaires (y compris européens), mais aussi les membres du Conseil économique, social et environnemental, les présidents de région, de départements, des métropoles ainsi que les maires. Une centaine de citoyens pourraient également y être ajoutés par un tirage au sort dans chaque département.

Toujours dans le cadre d'une élection indirecte, l'autre innovation reposerait sur l'adoption du jugement majoritaire à un seul tour de scrutin qui permet de noter chaque candidat et de choisir en fonction de qualités propres. Ce mode de scrutin, utilisé en France par la primaire populaire au début de l'année 2022, est déjà utilisé par La République en Marche dans certaines procédures internes mais aussi par des municipalités (Paris, Villeurbanne, Annecy) dans le

cadre des budgets participatifs. Nous sortirions ainsi de logiques mortifères qui imposent de radicaliser son camp au premier tour puis de trianguler au second tour, créant ainsi confusion, frustration et déception. Les électeurs seraient ainsi appelés à se prononcer sur les mérites des candidats et non pas sur une logique de sélection/choix par défaut⁴⁵. Cette nouvelle façon d'exprimer un choix démocratique ferait ainsi mentir l'adage prêté à Georges Clémenceau : « je vote pour le plus con » !

Enfin, le système actuel des 500 parrainages, aujourd'hui à bout de souffle, et sous le feu régulier des critiques (souvent exagérées mais néanmoins réelles), mériterait sans nul doute un bon ravalement. Une dernière innovation, concernant les candidatures, pourrait être une série de critères alternatifs comme un nombre de parlementaires (par exemple soixante, comme pour la saisine du Conseil constitutionnel), un nombre d'élus locaux (500) ou bien même un nombre de parrainages citoyens (100 000).

Déprésidentialiser la présidence de la République.

Pour aboutir à quoi ? Le maintien de la fonction présidentielle n'est pas incompatible avec une rupture avec le présidentialisme français dont la tentation du « Prince-Président » reste toujours vive dans notre pays. Or, au Portugal, en Finlande, en Irlande, en Roumanie, en Pologne et en Autriche, pour ne citer que les pays membres de l'Union européenne, l'élection présidentielle n'a pas produit de primauté présidentielle. Le Président y est bien élu, certes, mais c'est le Premier ministre qui gouverne. Pour aboutir à ce nouvel équilibre, cela suppose que le Conseil des ministres soit désormais présidé par le Premier ministre et se tienne à Matignon. Ainsi que l'escompte le professeur Dominique Rousseau « le président glissera progressivement vers une magistrature morale assurant la stabilité des institutions puisque, ne gouvernant plus, il ne sera pas touché par une motion de censure du gouvernement ou une dissolution »⁴⁶. La conduite des affaires de la Nation sera donc l'enjeu des élections législatives, dont on sait qu'elles laissent moins de place à la personnalisation et rendent possibles des confrontations démocratiques sur des plateformes programmatiques plus précises.

⁴⁵ Voir par exemple : Chloé RIDEL, Rida LARAKI, *Et si les élections présidentielles se jouaient au jugement majoritaire*, Paris, Institut Rousseau, 2021.

⁴⁶ Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015.

Ainsi, le chef de l'État, personnage indépendant et au-dessus des polémiques du moment, jouerait pleinement son rôle de magistrature d'influence et conserverait un rôle plus discret mais déterminant. Cette proposition, formulée par Pierre Mendès France dans *La République Moderne* en 1962, contribuerait « à conserver au président de la République une autorité et un crédit personnels qui lui permettront d'être efficacement le conseiller suprême des institutions, par une action d'arbitrage qui s'est révélée dans le passé extrêmement utile, justement parce que peu spectaculaire »⁴⁷.

Il s'agit donc de remettre le président de la République à sa place, tout en faisant le choix d'un régime parlementaire. Un Président arbitre, au-dessus des clivages, concentré sur le temps long et les affaires internationales (de consort avec le Premier ministre). À peu de choses près, un positionnement similaire applicable à l'Italie (Sergio Mattarella, réélu à 75 % en janvier 2022), à l'Allemagne (Frank-Walter Steinmeier), au Portugal (Rebello De Sousa), à Israël (Reuven Rivlin puis Isaac Herzog). Un équilibre institutionnel où le Président apaise, rassure et corrige les excès de la brutalisation du débat public. En somme une figure démocratique moderne.

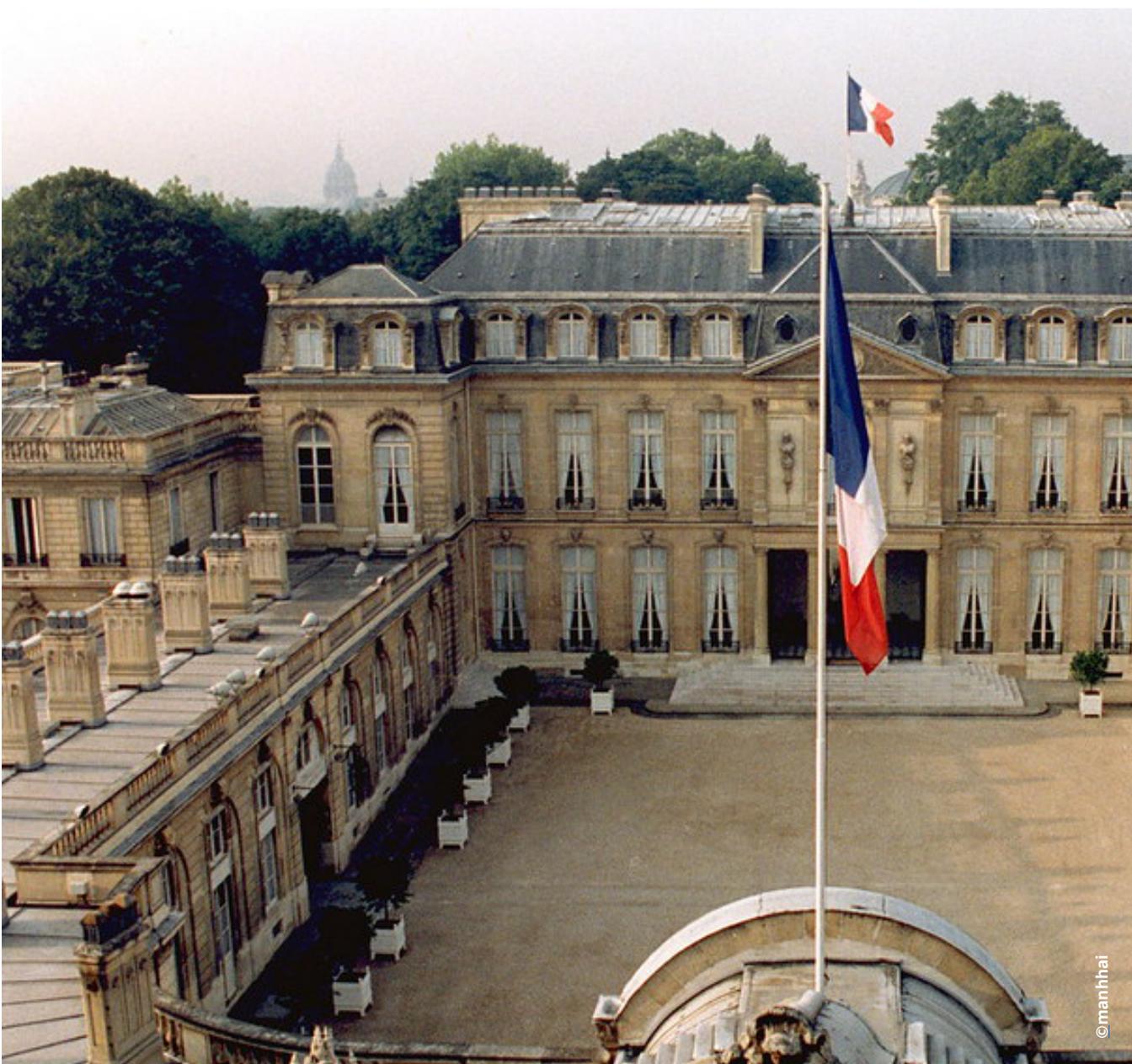
Les critiques grincheux objecteront que les Français sont attachés à l'élection présidentielle et que faire reposer nos choix démocratiques sur les élections parlementaires aboutit à une forme d'intermédiation qui s'apparenterait à une défiance à l'égard des électeurs. Il n'en est rien. Tout d'abord parce ce que l'élection présidentielle elle-même est touchée par la défiance des citoyens ce qui affaiblit sa légitimité politique. En effet, le taux de participation au scrutin présidentielle connaît une baisse tendancielle très nette (87 % en 1974, 74 % en 2017, à peine 72 % en 2022). Les incantations messianiques des candidats fatiguent de plus en plus les citoyens qui aspirent à des débats de fond et non pas des joutes stériles. Par ailleurs, on peut relever que le taux de participation des législatives peut être élevé lorsque des enjeux majeurs sont en cause (71 % par exemple en 1997). Supprimer l'élection présidentielle ou la renvoyer après les élections législatives n'est donc pas un acte de défiance mais un choix audacieux en faveur de l'intelligence collective et du débat public. D'ailleurs, 73 % des Français considèrent qu'il faudrait renforcer les pouvoirs du Parlement et non pas ceux du président de la République⁴⁸.

⁴⁷ Pierre MENDES FRANCE, *La République moderne*, Paris, Gallimard, 1962, voir aussi Frédéric POTIER, *Pierre Mendès-France - La foi démocratique*, Paris, Bouquins, 2021.

⁴⁸ IPSOS, Présidentielle 2022, Baromètre 2022 Ipsos-Sopra Steria. Consulté sur : <https://www.ipsos.com/fr-fr/presidentielle-2022/barometre-2022-ipsos>

Une telle architecture n'empêcherait pas non plus l'expression démocratique de vagues populistes (songeons à l'Italie et à l'alliance entre le mouvement 5 Étoiles et Matteo Salvini en 2018) mais elle aurait l'immense avantage de proposer un choix clair fondé sur la raison et le dialogue citoyen.

Faire confiance à l'intelligence du citoyen et non flatter ses plus bas instincts, restaurer un débat public apaisé et rigoureux, revivifier la démocratie, construire l'avenir sur des bases saines en repositionnant le président de la République dans un rôle d'arbitrage et de rassemblement, telle devrait être une des réformes démocratiques à mener d'urgence.



CONSTITUTION

Le Gouvernement de la République, conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, a proposé,

Le Peuple français a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux Territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

ARTICLE PREMIER. *La République et les peuples des Territoires d'Outre-Mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.*

La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent.

ENCADRER LES PRÉROGATIVES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

PAR ALAIN LAQUIÈZE

Professeur agrégé de droit public, Université de Paris Cité, Centre Maurice Hauriou

La limitation de l'influence du chef de l'État peut être obtenue à la fois de manière indirecte en agissant sur les facteurs qui permettent sa prépondérance et plus directement en intervenant sur ses prérogatives. La volonté de limiter l'influence présidentielle aurait vraisemblablement pour effet de renforcer les pouvoirs du Premier ministre.

Agir de manière indirecte sur les facteurs qui permettent la prépondérance présidentielle

Une des raisons de la forte influence du chef de l'État sur le fonctionnement des institutions peut être attribuée à la concordance des majorités parlementaire et présidentielle, c'est-à-dire à la constitution d'une majorité nette et cohérente à l'Assemblée nationale qui est politiquement similaire à la majorité issue de l'élection présidentielle, en faveur du candidat élu. C'est ce qu'on appelle le fait majoritaire. Le président de la République bénéficiant d'une majorité favorable à l'Assemblée nationale, peut alors nommer un Gouvernement qui va soutenir sa politique. Il dispose même d'une grande liberté pour nommer le Premier ministre qu'il souhaite, ce qui lui donne une autorité sur ce dernier, et lui permet aussi de le pousser à la démission, ce qui paraît en contrariété avec la lettre de l'article 8 alinéa 1^{er} de la Constitution.

Le fait majoritaire caractéristique de la Vème République s'explique d'abord par des considérations liées au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui est utilisé à la fois pour l'élection présidentielle et les élections législatives. Il s'explique aussi par le calendrier électoral : il existe une durée similaire pour les mandats des députés et du Président qui est de cinq ans ; en outre, le choix a été fait en 2001 de placer les élections législatives un à deux mois après la tenue de l'élection présidentielle. Celle-ci intervenant la première a généralement un effet d'entraînement sur les législatives qui tendent à reproduire des résultats politiques proches de l'élection du chef de l'État.

Depuis le décès du président Georges Pompidou, le 2 avril 1974, l'élection présidentielle a toujours lieu dans la deuxième quinzaine du mois d'avril, voire au début du mois de mai pour le deuxième tour. Et les élections législatives se tiennent généralement dans le courant du mois de juin, consécutivement à l'élection présidentielle, en vertu de la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 qui dispose que « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » et que « Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ». Ces dispositions sont codifiées aux articles LO121 et LO122 du Code électoral.

Le retour de l'élection du président de la République au suffrage universel indirect permet déjà de répondre en partie à la problématique du fait majoritaire. Pour l'atténuer davantage, il est possible de changer le mode de scrutin pour les élections législatives et d'adopter la représentation proportionnelle. Or, cette solution nous semble dépasser le cadre de ce recueil, et mérite d'être traitée dans une publication à part.

C'est pourquoi il convient plutôt de privilégier la réforme du calendrier électoral, en modifiant la durée des mandats présidentiels et parlementaires pour éviter la coïncidence de leur durée respective. On peut déjà envisager de porter la durée du mandat présidentiel à six ans. L'institution du sexennat permet ainsi au président d'assumer sa mission d'arbitre, au sens de l'article 5 de la Constitution, et de s'inscrire dans un temps plus long que les parlementaires.

Il suffit dans cette perspective de modifier un mot au sein de l'article 6, alinéa 1^{er} de la Constitution, dont la rédaction serait alors la suivante :

« Le président de la République est élu pour six ans
au suffrage universel indirect ».

Parallèlement, il est pertinent de réduire la durée du mandat des députés à quatre ans. L'avantage d'une telle option est de permettre aux Français de se prononcer plus fréquemment sur le choix de leurs représentants. Cette réforme est susceptible d'être interprétée comme une avancée démocratique bienvenue. Elle ne nécessite pas une révision constitutionnelle, mais uniquement une modification de la loi organique.

Il faut en effet modifier l'article LO 121 de la manière suivante :

« Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le premier mardi d'avril de la quatrième année qui suit son élection ».

Ces deux mesures pourraient entraîner de facto des périodes de cohabitation ponctuelle. Mais un Président nouvellement élu aurait la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale pour disposer d'une majorité parlementaire favorable.

Limiter les prérogatives du Président de la République

La limitation de l'influence présidentielle peut également porter sur l'encadrement de ses prérogatives. Il faut toutefois avoir conscience que certaines d'entre elles étant prévues par la Constitution, leur limitation nécessite une révision constitutionnelle, ce qui implique d'avoir un accord tant de l'Assemblée nationale que du Sénat, avant l'organisation d'un éventuel référendum ou la convocation du Congrès. C'est parce qu'ils ne disposaient pas d'une majorité au Parlement que les présidents Hollande et Macron n'ont pu faire adopter des projets de loi constitutionnelle.

1/ Cette réduction des pouvoirs peut d'abord être mise en oeuvre par la suppression de certains pouvoirs propres, c'est-à-dire de décisions du Président prises sans contreseing ministériel. On songe alors à la nomination du Premier ministre et la cessation de ses fonctions (article 8, alinéa 1^{er}). Il est possible de l'envisager également pour le référendum législatif de l'article 11 et la dissolution de l'Assemblée nationale, prévue à l'article 12 de la Constitution.

Il conviendrait de modifier l'article 19 de la Constitution de la manière suivante :

« Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables ».

Une telle réforme serait lourde de conséquences sur l'équilibre des institutions de la Vème République, ses concepteurs en 1958 ayant imaginé les pouvoirs propres du Président pour lui donner une grande autonomie d'action. En rétablissant le contreseing ministériel sur certains des pouvoirs présidentiels, on redonnerait une place majeure au sein du pouvoir exécutif au Premier ministre et à son gouvernement, sans l'accord desquels le chef de l'État ne pourrait pas agir.

2/ Une autre piste possible serait de revenir sur des interprétations de texte constitutionnel qui ont été faites par le Président, en faveur de ses compétences. On citera en particulier deux exemples : la convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la signature des ordonnances.

a/ La convocation d'une session extraordinaire du Parlement : On sait que depuis un précédent datant de 1960, le chef de l'État considère qu'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour s'opposer à la convocation du Parlement en session extraordinaire. Il s'est fondé sur une interprétation discutable de l'article 30 de la Constitution qui dispose :

« Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République. »

L'obligation pour le Président de convoquer cette session extraordinaire pourrait pourtant être déduite de l'article 29 alinéa 1^{er} qui dispose pour sa part que :

« Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. »

Pour obliger le Président de la République à signer le décret de convocation d'une session extraordinaire, il suffirait d'ajouter une deuxième phrase à l'article 30 ainsi rédigée :

« Celui-ci ne peut s'opposer à la convocation d'une session extraordinaire demandée par le Premier ministre ou la majorité des membres composant l'Assemblée nationale ».

b/ La signature des ordonnances : en 1986, lors de la première cohabitation, le Président François Mitterrand a refusé de signer des ordonnances qui lui étaient soumises par le gouvernement de Jacques Chirac. Il a fait une interprétation très discutable des articles 13 et 38 de la Constitution, d'autant que la compétence pour prendre les ordonnances est accordée en principe au Gouvernement par la Constitution dans son article 38 alinéa 1^{er} qui prévoit : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

Or, le Président Mitterrand a interprété, de l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la Constitution, en vertu duquel « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres » un pouvoir discrétionnaire de refuser de signer les ordonnances qui lui étaient soumises par le Gouvernement.

Sur le modèle de la promulgation des lois, on pourrait envisager une nouvelle rédaction de l'alinéa 1^{er} de l'article 13 qui instituerait un délai pendant lequel le Président doit signer les ordonnances. Cela le contraindrait ainsi à signer une ordonnance qui aurait été demandée par le Gouvernement.

« Le Président signe les ordonnances en Conseil des ministres dans les quinze jours qui suivent l'avis rendu par le Conseil d'État sur l'ordonnance. Il signe également les décrets délibérés en Conseil des ministres. »

3/ Il est également envisageable de réduire le champ d'application des décrets pris en Conseil des ministres qui nécessitent la signature du Président de la République (sur ce sujet voir aussi le texte de Jean-Marie Cruzatier).

La pratique constitutionnelle, entérinée par la jurisprudence du Conseil d'État, a permis un empiétement des pouvoirs du Président de la République sur ceux du Premier ministre, aussi bien en matière réglementaire qu'en ce qui concerne les nominations aux emplois. Car il résulte de la Constitution que le Premier ministre dispose en la matière d'une compétence de principe, alors que le Président n'a qu'une compétence d'attribution. En effet, l'article 21 dans son alinéa 1^{er} dispose clairement que :

« Sous réserve des dispositions de l'article 13, (le Premier ministre) exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires ».

Pourtant, la répartition du pouvoir réglementaire et du pouvoir de nomination entre les deux têtes de l'exécutif n'est aujourd'hui pas celle qui est indiquée par le texte constitutionnel. Dans un arrêt *Meyet* de 1992, le Conseil d'État a admis qu'un décret délibéré en Conseil des ministres, alors même qu'aucun texte n'imposait le passage en Conseil des ministres, devait être signé par le Président de la République. Il a reconnu ensuite, dans un arrêt *Allamigeon* de 1994, qu'un tel décret ne pouvait être modifié que selon la même procédure. Cette jurisprudence autorise donc le Président de la République à faire passer en Conseil des ministres des décrets qui sont normalement de la compétence du Premier ministre et qui n'ont pas à être délibérés en Conseil des ministres.

Ces usages constitutionnels ont été jugés réguliers par le Conseil d'État, ce dernier prenant acte d'un rapport de force politique qui était à l'avantage du Président et du fait qu'il a la maîtrise de l'ordre du jour du Conseil des ministres. Ces usages permettent au chef de l'État d'exercer une influence décisive au quotidien sur la conduite de la politique. C'est pourquoi il serait utile, dans le souci d'un rééquilibrage des institutions, de modifier l'article 13 de la Constitution en précisant, dans un deuxième alinéa, que :

« Les décrets en Conseil des ministres sont pris en application de la loi ».

Ainsi, le Président ne pourrait pas de lui-même décider de faire délibérer en Conseil des ministres des décrets qui sont de la seule compétence du Premier ministre.

4/ Un autre facteur aujourd'hui du renforcement de l'autorité présidentielle est lié à la suractivité du conseil de défense, présidé par le chef de l'État, qui intervient depuis 2015 dans des domaines très variés liés aux questions assez vagues de défense et de sécurité nationale. La montée en puissance du conseil de défense est d'autant plus problématique qu'elle se fait au détriment du Conseil des ministres qui est normalement l'organe principal de décision gouvernementale.

Le conseil de défense soulève plusieurs difficultés : son champ de compétences est large, comme en témoignent les articles L1111-3 et R 1122-1 du Code de la défense⁴⁹ ; ses décisions sont informelles et ne donnent pas lieu à publication au Journal officiel ; ses délibérations sont secrètes et aucun relevé de décisions n'est rendu public ; son action ne fait l'objet d'aucun contrôle parlementaire effectif.

L'absence d'institutionnalisation du conseil de défense laisse au Président une grande marge de manœuvre dans les politiques visant la défense et la réponse aux crises majeures, champ d'intervention large qui peut couvrir aussi bien la prévention des actes de terrorisme que la lutte contre une épidémie.

⁴⁹ Voir par exemple l'article L1111-3 qui dispose : « La politique de défense est définie en Conseil des ministres. Les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale. Les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale restreint. Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des forces. Les orientations en matière de renseignement sont arrêtées en Conseil national du renseignement, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. »

C'est pourquoi il serait nécessaire qu'une loi soit adoptée pour définir plus précisément les domaines d'intervention du Conseil de défense, pour imposer l'édition de décisions formelles et la publication d'un relevé de ces décisions ce qui reviendrait à réduire la portée du secret défense, enfin pour prévoir un mécanisme de contrôle parlementaire, éventuellement devant les commissions compétentes à huis clos, afin de protéger le secret défense⁵⁰.

Contrairement aux propositions de réformes précédentes, l'adoption d'une loi ordinaire suffirait pour encadrer les compétences du Conseil de défense.

5/ Enfin, pour lutter contre la verticalité du pouvoir présidentiel et pour permettre au peuple de se prononcer plus fréquemment sur des textes législatifs, rappelons qu'il n'y a pas eu de consultation référendaire depuis 2005, il est possible d'assouplir les conditions d'utilisation du référendum d'initiative partagée. Aujourd'hui, en vertu de l'article 11, alinéa 3 de la Constitution, il faut un cinquième des membres du Parlement, soit une centaine de parlementaires et un dixième des électeurs, soit plus de quatre millions d'électeurs, pour que le Parlement soit saisi de l'examen d'un texte de loi, ce qui rend la procédure quasiment inutilisable. Elle n'a d'ailleurs jamais été mise en application, même si le projet de loi de privatisation d'ADP avait suscité une pétition ayant recueilli plus d'un million de signataires.

Deux modifications à l'article 11 peuvent être envisagées : la première consisterait à abaisser les conditions minimales de l'initiative. On pourrait ainsi prévoir soixante députés ou sénateurs, ainsi qu'une pétition rassemblant 500 000 électeurs. La seconde obligerait le Président à organiser un référendum, non seulement si le Parlement ne se prononce pas (condition actuelle de l'article 11, alinéa 5), mais également si le Parlement refuse le texte qui lui a été soumis par les parlementaires et les électeurs.

On le voit, la palette de solutions est large pour réduire la place du président dans les institutions, d'autant qu'il faudrait nécessairement utiliser plusieurs d'entre elles pour atteindre le but recherché. La majeure partie de ces réformes nécessite toutefois une révision de la Constitution, ce qui n'est pas aisé politiquement car il faut obtenir au moins une majorité dans chacune des deux chambres, en vertu de l'article 89. Et il apparaît aujourd'hui peu probable de réviser la Constitution par le référendum de l'article 11, comme l'avait fait le général de Gaulle en 1962. La velléité de s'affranchir de l'accord du Parlement rencontrerait vraisemblablement l'opposition du Conseil constitutionnel.

⁵⁰ Sur ce sujet, voir Thibault DESMOULINS, « La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, n°25.



© European Communities



© Comet Photo AG

RESTAURER L'ÉQUILIBRE AU SEIN DU COUPLE EXÉCUTIF.

PAR JEAN-MARIE CROUZATIER

Professeur émérite, Université Toulouse Capitole

Le texte de la Constitution de 1958 manifeste la volonté de renforcer l'exécutif composé d'un couple : un Président qui dispose de prérogatives importantes, mais d'usage intermittent (référendum, dissolution, pleins pouvoirs), qui l'autorise à imposer ses arbitrages ; un Premier ministre, leader de la majorité au Parlement, chef du gouvernement et disposant de l'administration, ce qui lui permet de déterminer et conduire la politique de la nation. La Constitution instaure une nécessaire collaboration entre le Président et le Premier ministre, collaboration qui assure un équilibre des pouvoirs.

La présidentialisation du régime a compromis l'équilibre du couple. Loin de se cantonner à un rôle d'arbitre, le chef de l'État est le véritable moteur du système politique (il donne l'impulsion, détermine les grandes orientations de la politique nationale) ; le Premier ministre (ravalé au rang de « collaborateur ») et le gouvernement mettent en œuvre cette politique. Chaque Président a poussé plus loin que son prédécesseur son avantage. De ce point de vue, la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral en 2001 (le scrutin présidentiel précède systématiquement les élections législatives) a joué un rôle d'accélérateur, le Président devenant tout à la fois le chef de la majorité parlementaire qui tient de lui son intronisation, et un Premier ministre vers qui tout remonte.

Cette omnipotence d'un Président politiquement irresponsable, ainsi que l'absence de contre-pouvoirs, ont suscité depuis longtemps commentaires et critiques, puis plus récemment divers projets d'une VI^e République. Mais pourquoi vouloir régler des problèmes institutionnels à coup de changements de régime ? Bien que défigurée par de trop nombreuses révisions (8 révisions entre 1958 et 1993, soit en 31 ans ; 16 révisions de 1995 à 2008, soit en 13 ans), la Constitution de 1958 contient d'immenses virtualités d'évolution et d'adaptation.

Restaurer l'équilibre au sein du couple exécutif suppose d'introduire quelques aménagements mineurs et de mettre un terme à certaines pratiques manifestement inconstitutionnelles.

Recentrer la présidence

Il faut en revenir à l'inspiration initiale, refaire du Président un arbitre désigné au suffrage universel indirect, et éviter ainsi qu'il ne soit le chef de la majorité parlementaire (le leadership de cette dernière revenant logiquement au Premier ministre, comme c'est le cas dans tous les régimes parlementaires et semi-présidentiels).

Si remettre en question l'élection du Président au suffrage universel direct est une piste audacieuse (cf. les textes de Frédéric Potier et Ferdinand Mélin-Soucramanien dans cette publication), on peut au moins, *a minima*, imaginer encadrer ses pouvoirs : moins les pouvoirs sans contreséing qui permettent au Président de remplir son rôle d'arbitre entre le législatif et le gouvernement, que les pouvoirs partagés, pour distinguer plus nettement ce qui relève du Président et ce qui incombe au gouvernement, afin de forcer le premier à respecter les attributions du second.

Préciser les pouvoirs propres

Il faudrait préciser deux d'entre eux pour assurer au Premier ministre son indépendance à l'égard du Président et son autorité sur les membres du gouvernement. La nomination des ministres (Article 8, al. 2) témoigne de la mainmise présidentielle sur la constitution du gouvernement ; dans la pratique, la liste des ministres est établie par le Premier ministre en accord avec le Président ; mais il est fréquent que le Président choisisse directement certains d'entre eux, notamment dans les domaines qui lui sont considérés comme « réservés » (Affaires étrangères et Défense) ou s'oppose à certaines nominations (ainsi le président Mitterrand en 1986 lors de la formation du gouvernement Chirac). S'est instaurée également une sorte de « convention » constitutionnelle selon laquelle le Président dispose d'un véritable pouvoir de révocation non seulement du gouvernement mais aussi des ministres pris individuellement, et cela hors de toute contrainte électorale. Aussi conviendrait-il de supprimer le second alinéa de l'article 8 et de réserver la nomination des ministres et donc la composition du gouvernement au seul Premier ministre.

La dissolution de l'article 12 est l'une des compétences d'arbitrage du Président, qui l'autorise à trancher un conflit entre l'Assemblée et le gouvernement en donnant la parole au peuple (comme c'est le cas avec l'article 11). Il en a fait usage à cette fin en octobre 1962, mai 1981 et mai 1988. Au fil de ses applications, ce droit a servi davantage à renforcer la primauté présidentielle,

l'arbitrage présidentiel par la dissolution n'étant généralement qu'un arbitrage partisan visant à renforcer sa majorité (mai 1968, avril 1997). Il conviendrait donc de modifier l'article 12 pour ne permettre au Président de dissoudre l'Assemblée nationale que sur proposition du Premier ministre (le Président conservant par ailleurs la faculté de donner suite – ou non – à cette demande).

Encadrer les pouvoirs partagés

La Constitution établit que le Président signe les ordonnances (l'article 38 de la Constitution permet au gouvernement, sous le contrôle du Parlement, de modifier par « ordonnances » les lois existantes) et décrets (c'est-à-dire les décisions prises par le Président ou le Premier ministre) délibérés en Conseil des ministres : cette disposition de l'article 13 pouvait passer pour formelle en 1958 ; sous l'effet de la présidentialisation du régime, elle offre au président un pouvoir considérable qui lui permet soit d'élargir son domaine d'intervention réglementaire (aucun texte ne précisant quels décrets doivent être délibérés en Conseil des ministres et quels sont ceux qui sont signés par le seul Premier ministre), soit de bloquer l'action gouvernementale en refusant de signer (comme l'a fait le Président Mitterrand lors de la première cohabitation entre 1986 et 1988). Cette signature présidentielle des ordonnances et décrets est d'autant plus singulière que ces textes sont destinés à l'exécution du programme du gouvernement ; et qu'en principe c'est le Premier ministre qui est détenteur du pouvoir réglementaire. Il serait donc logique qu'ils ne soient que délibérés en Conseil des ministres, et requièrent – comme les projets de loi – la seule signature du Premier ministre. Au regard de l'expérience, il convient donc de contraindre le Président à signer les ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres afin de préserver la liberté d'action du Premier ministre et du gouvernement.

Le même article 13 attribue au Président un pouvoir de nomination des plus hauts fonctionnaires. La liste des emplois civils et militaires pourvus en Conseil des ministres est prévue par la Constitution, qui renvoie en outre à une loi organique (celle du 28 novembre 1958) qui renvoie elle-même à...un décret pris en Conseil des ministres. C'est ainsi que la liste initiale a été considérablement allongée le 6 août 1985, dans la perspective de la première cohabitation. Comme dans le cas précédent, cette attribution autorise le Président à intervenir dans tous les choix, ou de les bloquer à volonté. Il convient donc de revenir à la liste « étroite » du premier alinéa de l'article 13 (conseillers d'Etat, ambassadeurs, préfets...), et de supprimer le second alinéa de ce même article. Tous les hauts fonctionnaires ne figurant pas au premier alinéa de l'article 13 seraient nommés par le gouvernement avec la signature du seul Premier ministre. Ce changement

est particulièrement crucial car les hauts fonctionnaires sont les premiers conseillers des ministres (ils composent l'essentiel des cabinets ministériels), les concepteurs des politiques publiques (du Secrétariat général du gouvernement jusqu'aux différentes instances consultatives) et les garants de leur mise en œuvre (des directions ministérielles dans la capitale jusqu'aux préfets au niveau local). Ils doivent donc dépendre du seul Premier ministre afin – une fois encore – de préserver la liberté d'action du Premier ministre et du gouvernement.

Ces suppressions ne sont pas conçues comme impliquant une modification des équilibres résultant de la Constitution tels qu'ils existaient quand elle fut votée, mais plutôt d'en retirer deux éléments qui ne paraissent pas correspondre à ces équilibres. Il s'agit donc de conserver au chef de l'Etat ses pouvoirs classiques.

Reste à envisager le domaine d'intervention longtemps qualifié de « réservé » au Président : la défense et la diplomatie. Le Président est – tradition républicaine oblige – le chef des armées ; il préside les conseils de défense (article 15). Mais pourquoi devrait-il présider les comités supérieurs de défense qui relèvent évidemment de la compétence du Premier ministre, « responsable de la défense nationale » (article 21) ? Plus grave, la réglementation constitutionnelle est inexistante sur l'engagement de la force nucléaire : c'est un simple décret du 12 juin 1996 qui en confère le monopole au Président de la République ; elle est inappropriée s'agissant de l'engagement des forces militaires sur un théâtre d'opérations extérieures : le Président ne peut certes engager une guerre sans l'accord du Parlement (article 35), mais il dispose dans les faits d'un pouvoir discrétionnaire pour engager les forces armées. Sur ces deux questions, il faut redonner la primauté au chef du gouvernement, tout en maintenant l'information du Président et sa participation à la prise de décision dans le cadre du Conseil de défense.

La réglementation constitutionnelle est tout aussi floue en matière de politique étrangère, et profite tout autant au Président. Ce dernier exerce des attributions traditionnelles et largement formelles (l'accréditation des ambassadeurs, ou la ratification des traités), mais il est également autorisé à négocier les traités, tandis que le gouvernement doit le tenir informé de toute négociation d'un accord international non soumis à ratification (article 52). Or la Constitution ne fournit aucun critère pour distinguer entre les traités devant être ratifiés et les accords en forme simplifiée : le Président est donc maître de sa compétence. Sans modifier pour cela la Constitution, un simple décret pourrait préciser la répartition des compétences concernant les différentes catégories de traités. Car la négociation relève du Premier ministre dans la mesure où le Président de la République ne dispose pas des moyens humains et techniques nécessaires à

la définition et au suivi de la politique étrangère ; c'est le chef du gouvernement qui dirige les instruments administratifs de la coordination gouvernementale. Sur ce point, la conclusion logique est que, si le Président doit être évidemment informé de toute négociation – et il l'est normalement en Conseil des ministres et au moment de signer le décret de ratification -, il faut reconnaître la primauté en matière diplomatique au chef du gouvernement. Ce dernier pourrait ainsi retrouver ses homologues européens à Bruxelles lors des sommets européens, en lieu et place du Président...

Révéler le Premier ministre

Faut-il rappeler le discours, prononcé le 27 août 1958 par Michel Debré devant le Conseil d'Etat dans lequel il affirme le caractère parlementaire de la Constitution de la Ve République ? Certes, ce fidèle du général de Gaulle fait du Président « la clé de voûte » du régime ; mais le texte constitutionnel qu'il présente aux conseillers d'Etat ne confère à ce dernier que des pouvoirs de crise rarement utilisables en temps normal ; pour l'essentiel, c'est le Premier ministre, chef de la majorité parlementaire qui dispose du pouvoir effectif puisqu'il dirige l'action du gouvernement et dispose du pouvoir réglementaire de droit commun (art. 21). Dans ce type de régime, il ne peut être ravalé au rang de « collaborateur » du Président.

Indépendant du Président

Les critères qui président au choix du Premier ministre ne sont guère spécifiques au régime de la Ve République : celui qui prétend à cette fonction doit mériter la confiance à la fois du chef de l'Etat et de la majorité de l'Assemblée nationale.

En revanche, le départ du Premier ministre est plus problématique. Il peut certes être volontaire (par exemple en raison d'un désaccord avec le Président : Chirac 1976) ou imposé par l'Assemblée nationale (Pompidou 1962). Mais il est le plus souvent provoqué par le Président (Debré 1962, Chaban-Delmas 1972, Mauroy 1984, Rocard 1991, Raffarin 2005, Ayrault 2014, Philippe 2020). Or, c'est par une sorte de « convention », nullement prévue par la Constitution et qui va même à l'encontre du texte, que le Président s'est arrogé un véritable pouvoir de révocation du Premier ministre et du gouvernement.

On a prétendu reconnaître au chef de l'Etat le droit de renvoyer « son » Premier ministre en s'appuyant sur un raisonnement faisant appel à la notion de parallélisme des formes : c'est parce qu'il a été, en quelque sorte, adoubé par

le Président, qu'il est censé demeurer entre ses mains. Mais l'argument est erroné : le Premier ministre n'est juridiquement responsable que devant la majorité de l'Assemblée nationale, pas devant le Président. Dès lors que le texte constitutionnel prévoit (art. 49 et 50) des modalités précises de mise en jeu de cette responsabilité, il exclut *de facto* toute autre modalité. Il est remarquable que, sur ce point comme sur d'autres, les périodes de cohabitation sont celles durant lesquelles la Constitution de 1958 est la mieux respectée.

La revalorisation du rôle de leader de la majorité parlementaire permettrait de mettre fin à cette « convention ». Désormais, la démission interviendrait dans deux cas et deux seulement : soit à la suite d'un échec, notamment électoral, généralement sanctionné par le Parlement, soit par décision *proprio motu* du Premier ministre qui considère avoir atteint les limites de son mandat.

Chef du gouvernement

Selon la Constitution, le premier ministre est le véritable chef du gouvernement. C'est pour cette raison que le gouvernement est collectivement responsable devant l'Assemblée nationale, mais que cette responsabilité ne peut être engagée que par le Premier ministre.

Dans ce contexte, la reconnaissance au Premier ministre du droit d'être le véritable responsable du choix des ministres éviterait un certain nombre d'inconvénients dont le fonctionnement de la Ve République a donné nombre d'exemples. Ces inconvénients apparaissent d'abord dans le cas où le Premier ministre est confronté à un Président issu du même parti que lui, en principe plus prestigieux, au moins au lendemain de son élection et qui entend assez naturellement avoir l'initiative du choix de la quasi-totalité des ministres, qu'il cherchera parmi ceux qui l'ont aidé à se faire élire. La situation actuelle est donc paradoxale, avec un chef du gouvernement chargé de proposer au Président de la République les noms que celui-ci lui impose. Outre que cette fiction affaiblit la solidarité gouvernementale, l'autorité du Premier ministre n'en sort évidemment pas renforcée.

Les inconvénients d'une telle situation se font également sentir dans les périodes de cohabitation. Ici le Président ne saurait exiger de choisir tous les ministres ; du moins peut-il frapper de son veto telle ou telle personnalité. Ici encore, un tel schéma n'est guère valorisant pour le Premier ministre pour l'autorité duquel il paraît hautement souhaitable qu'il se voie reconnaître un droit de nomination sans intervention de quiconque.

Chef de la majorité parlementaire

Cette revalorisation du rôle de leader parlementaire passe par un retour à la procédure d'investiture du gouvernement par le Parlement qui constituait une étape et une épreuve importantes sous les IIIe et IVe Républiques. La Constitution de 1958 indique les conditions selon lesquelles le Premier ministre « engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale » (art. 49 al. 1) mais sans préciser les circonstances de mise en œuvre d'un tel mécanisme.

La procédure consistant, de la part du nouveau Premier ministre, à présenter son projet à l'Assemblée nationale et à le faire approuver par un vote positif, était encore respectée au début de la Ve République. Elle est ensuite - et délibérément - alléguée : Georges Pompidou commence par respecter la tradition esquissée par Michel Debré (1962) avant de renoncer au vote d'investiture en 1966, après la réélection de Charles de Gaulle à la présidence de la République au suffrage universel. L'omission est délibérée, motivée par le renforcement de légitimité d'un chef de l'Etat issu d'un vote populaire. Depuis 1966, la pratique est fluctuante : l'arrivée d'un gouvernement est marquée par un discours de politique générale, qualifié par les journalistes d'« examen de passage », mais ce discours n'est pas toujours sanctionné par un vote (même s'il faut remarquer un retour à l'investiture « avec vote » pour les plus récents Premiers ministres : Ayrault juillet 2012, Valls avril 2014, Philippe juillet 2017, Castex juillet 2020).

Cette quasi-désuétude de la formalité de l'investiture, quoiqu'elle soit généralement sans danger, compte tenu du phénomène majoritaire, répond à la volonté de rendre évident que le Premier ministre et le gouvernement sont investis par le chef de l'exécutif et non par le législatif. Or une investiture parlementaire dès sa nomination par le Président fournirait au nouveau chef du gouvernement un surcroît de légitimité. C'est bien ce que l'on veut actuellement éviter. C'est ce qu'il faut restaurer.

Peut-on espérer une réforme du régime en place dans la conjoncture politique actuelle ? Beaucoup ne la croient guère porteuse. Pourtant les épisodes de cohabitation ont démontré que l'on pouvait imaginer un fonctionnement du système qui admet l'autorité du Premier ministre. De même, l'étroitesse de certaines majorités parlementaires, donnant lieu à des équilibres fragiles, ferait

resurgir le caractère indispensable du lien que ce dernier entretient entre le Président et le Parlement. C'est dans ces conditions que les évolutions proposées pourraient susciter l'adhésion.

Elles sont conformes à l'esprit de la constitution initiale, celle de 1958. Sans remettre en cause la prépondérance de l'exécutif voulue par ses concepteurs, elles permettraient de réduire l'hégémonie du Président sur le Premier ministre et d'empêcher l'ingérence de ses conseillers dans les affaires ministérielles. Ainsi serait restauré un équilibre au sein du couple exécutif.





DEUXIÈME PARTIE

Redonner du pouvoir au Parlement

A Quel constat ?

L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN PARLEMENT FAIBLE ?

PAR CORENTIN POYET

Chercheur postdoctoral de l'Académie de Finlande en Science Politique, Université de Tampere, Finlande.

La littérature en politique comparée définit généralement l'Assemblée nationale comme étant un des parlements les plus faibles parmi les démocraties occidentales⁵¹. Ceci se reflète en particulier par le rôle prépondérant de l'exécutif dans la fabrique de la loi et par le peu d'influence de l'opposition sur l'agenda. Dans la pratique, ceci s'observe à travers un strict respect de la discipline partisane⁵², le taux comparativement bas de succès des propositions de lois et des amendements y compris pour les députés de la majorité⁵³. Malgré plusieurs tentatives de renforcement, la dernière en 2012, le Parlement français reste politiquement faible, mais surtout dans l'ombre du gouvernement.

Qu'advient-il de ce constat après l'élection d'un président sur la promesse, entre autres, d'un changement ? Avant toute analyse, il convient de rappeler qu'Emmanuel Macron, dans son programme⁵⁴, ne traite pas directement d'un renforcement du statut du Parlement. Plus généralement, aucune véritable réforme constitutionnelle ne fut réalisée⁵⁵. De plus, les rares éléments pouvant effectivement élever le statut du Parlement ne furent pas mis en œuvre. On pense ici principalement aux promesses d'un bilan présidentiel annuel devant le Parlement réuni en congrès, à l'introduction d'une dose de proportionnelle et à l'augmentation des moyens à disposition des parlementaires.

⁵¹ Svitlana CHERNYKH, David DOYLE, Timothy J. POWER, « Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index: Measuring Legislative Power », *Legislative Studies Quarterly*, vol.2 n°42, 2017, p. 295320.

⁵² Nicolas SAUGER, « Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament », *West European Politics*, n°2, 2009, p. 310326.

⁵³ Eric KERROUCHE, « The French *Assemblée nationale* : The case of a weak legislature? », *The Journal of Legislative Studies*, vol 12, N° 3-4, 2006, p. 336365.

⁵⁴ En Marche, Programme, élection présidentielle 23 Avril-7 mai 2017. Consulté sur : <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>

⁵⁵ Bastien FRANCOIS, « Macron et les institutions. Rien de nouveau sous le soleil ? », in Bernard DOLEZ (éd), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble, Fontaine, 2022, pp.4152.

Le renouvellement était au cœur de la campagne d'E. Macron et la composition de l'Assemblée nationale issue de l'élection de 2017 ne ressemble à aucune autre. Elle est plus jeune, plus féminine et, surtout, moins professionnelle. Le nombre de nouveaux députés sans expérience politique antérieure est ainsi particulièrement élevé⁵⁶. Toutefois, il est difficile de voir un quelconque changement des pratiques à la suite de ce renouvellement. Selon Étienne Ollion, la raison serait justement le manque d'expérience de ces novices qui ne maîtrisaient pas les règles du jeu. Le *cursus honorum* traditionnel n'est pas uniquement un type de carrière, il s'agit aussi d'un apprentissage du travail politique et un moment pour se constituer un réseau. Les nouveaux élus n'ont donc pas bénéficié de connaissances préalables sur les rouages du système affectant leur habilité à influencer les décisions. Les règles d'accès aux positions d'influence n'ont pas changé et beaucoup de nouveaux députés ont dû apprendre les codes du travail parlementaire. É. Ollion montre ainsi que ces élus ont surtout été mobilisés dans les scrutins (une activité collective) et non dans les rôles plus en vue ou dans leur circonscription⁵⁷. Ils rencontrèrent également des difficultés à s'habituer aux rythmes du travail parlementaire et certains égarements furent relevés par la presse et les observateurs. Un exemple évocateur, proposé par É. Ollion, est celui d'une Présidente de Séance qui, ne maîtrisant pas entièrement les procédures, n'a su organiser la distribution des temps de parole, provoquant ainsi l'ire des élus expérimentés⁵⁸.

À l'inverse, si changement il y a eu, il va dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif et une forte personnalisation de la fonction présidentielle. Plus qu'un affaiblissement du Parlement, on a assisté à une consolidation de l'exécutif, dont les conséquences sur l'équilibre institutionnel sont toutefois similaires.

Un regard sur ce que le Parlement et les parlementaires ont réalisé entre 2017 et 2022 montre que l'utilisation des instruments à disposition n'a pas véritablement évolué. Les données du portail DATAN⁵⁹ permettent de saisir les niveaux de discipline partisane. Les chiffres sont résumés dans le graphique 1.

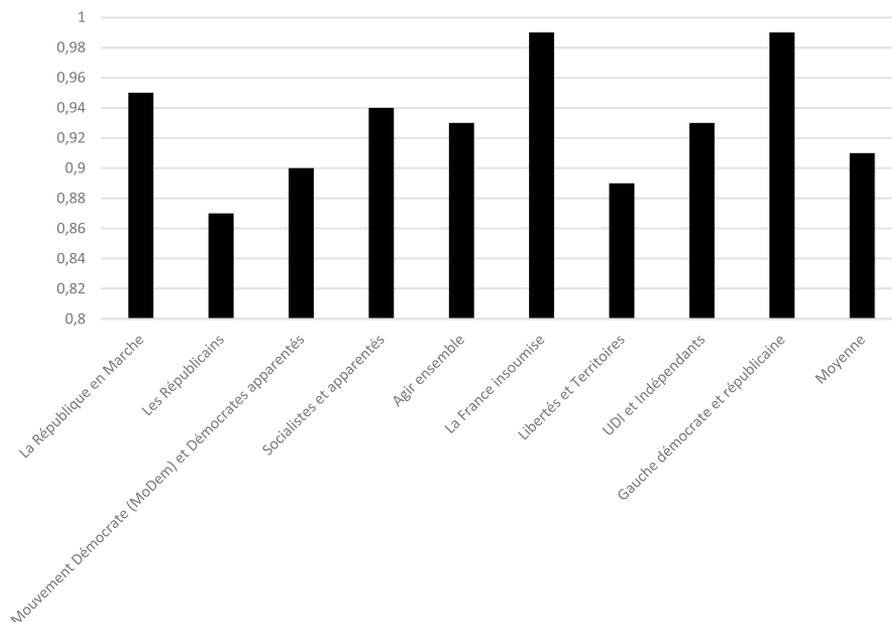
⁵⁶ Étienne OLLION, *Les candidats : novices et professionnels en politique*, Paris, PUF, 2021.

⁵⁷ Ibid, pp.15051.

⁵⁸ Ibid, pp.15455.

⁵⁹ <https://datan.fr/> [consulté le 21.02.2022]

Graphique 1 : Discipline de groupe entre 2017 et 2022.

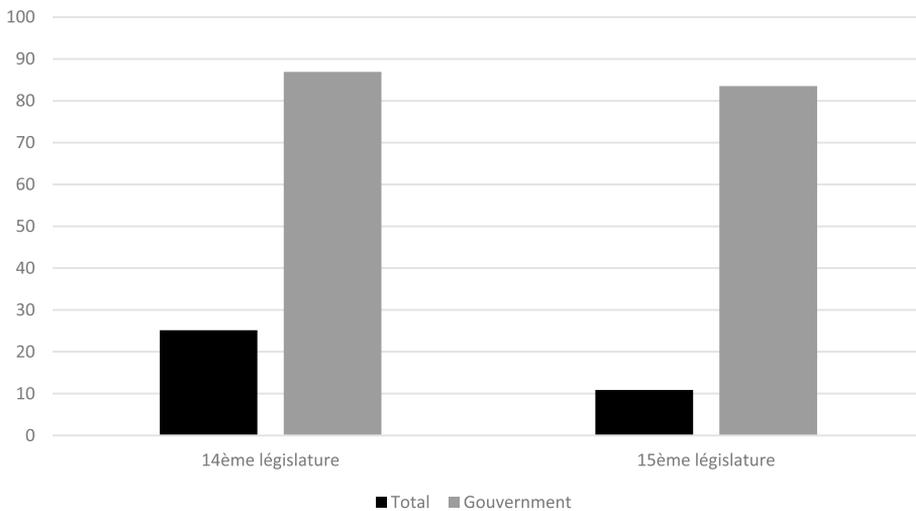


Source : DATAN. Plus le score est proche de 1, plus le groupe est uni.

On remarque que LREM est plus uni que la moyenne et que seuls les deux groupes d'extrême-gauche présentent une cohésion plus élevée. De plus, une comparaison avec la législature précédente montre que le groupe LREM est plus uni que le groupe majoritaire entre 2012 et 2017 (Socialiste, républicain et citoyen = 0,92, puis Socialiste, écologiste et républicain = 0,86). Le ralliement autour du gouvernement est donc plus fort parmi les députés LREM que ce qu'il fut parmi les députés socialistes. Il faut néanmoins souligner que la discipline partisane ne constitue pas une règle mais qu'elle est librement consentie par les élus dont la carrière dépend en grande partie de leur parti⁶⁰. Aussi, cet indicateur reste imparfait car basé sur les scrutins publics qui ont comme objectif, justement, d'assurer une certaine discipline.

⁶⁰ Laure SQUARCIONI, *La dépendance au parti : conquérir, exercer et conserver son mandat parlementaire en France*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2020.

Graphique 2 : taux d'adoption des amendements.



Source : Assemblée nationale. Les chiffres sont des pourcentages

Un regard sur les amendements vient toutefois supporter l'argument de la prépondérance du gouvernement dans la fabrique de la loi (graphique 2). Malgré une augmentation du nombre d'amendements, on remarque un niveau d'adoption extrêmement faible (11 %). De plus, le taux de succès le plus élevé est parmi ceux proposés par le gouvernement (84 %). En réalité, un amendement a peu de chance d'être accepté sans le soutien du gouvernement et/ou d'un groupe majoritaire. Si on regarde les chiffres de la 14^{ème} législature, on remarque un taux de succès plus haut (25 %). Celui du gouvernement (86 %), quant à lui, est semblable à celui observé précédemment. La capacité du Parlement à modifier les textes a donc diminué de façon significative. L'une des promesses d'E. Macron était d'appliquer par défaut la procédure accélérée devant le Parlement et donc de limiter le nombre de lectures et, de fait, le nombre potentiel d'amendements. Cet aspect ne fut pas mis en œuvre et la pratique montre une tendance inverse qui s'accompagne, toutefois, d'un taux d'échec particulièrement élevé. Néanmoins, il serait erroné de conclure que cet état de fait aille à l'encontre de la volonté gouvernementale et présidentielle de généraliser cet outil de rationalisation du travail parlementaire. Depuis la révision constitutionnelle de 2008⁶¹, l'urgence n'est pas nécessaire pour justifier l'usage de la procédure accélérée. Le gouvernement peut donc y recourir « à l'envie » sans avoir besoin de modifier le cadre légal. L'usage de la procédure accélérée peut donc être

⁶¹ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012. Consulté sur: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012649DC.htm>

adapté à la pratique, ce qui la rend plus versatile qu'un article constitutionnel. De plus, bien que le Parlement puisse s'y soustraire, cela demande une coordination entre les Conférences des Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ce qui, compte-tenu des rapports de force politiques, reste difficile. Du côté du contrôle parlementaire, les chiffres sont stables, mais ne vont pas dans le sens de la promesse d'E. Macron de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement. Si le nombre de commissions d'enquête a atteint un record pour la V^{ème} République (25), l'augmentation fait partie d'une tendance plus ancienne. À l'inverse, le nombre de rapports d'information a légèrement diminué puisque 438 rapports furent publiés contre 515 durant la 14^{ème} législature. Mais là où la baisse est la plus forte, c'est sur le nombre de questions écrites qui a diminué de plus de moitié (44 302 contre 104 139 durant la 14^{ème} législature)⁶². Même en ne prenant en compte que les deux premières années civiles des législatures (soit jusqu'au 31 décembre 2014, respectivement 2019), et ce, pour tenir compte d'un effet de la pandémie, un abaissement drastique est observé (de 72 223 questions en 2012-2014 à 25 670 en 2017-2019). Il est ainsi difficile de parler d'un renforcement du pouvoir de contrôle. Les outils existent et ceux présentés ci-dessus ne sont que des exemples. Pourtant, non seulement ils ont peu évolué mais la fréquence de leur usage tend également à se tasser voire à diminuer. On peut aussi y voir un ralliement autour du gouvernement, à l'image de la forte discipline de vote et du taux élevé d'échec des amendements. De plus, à l'Assemblée, au-delà des initiatives individuelles (en particulier les questions), les outils de contrôle sont difficilement applicables sans le soutien, sous une forme ou sous une autre, de la majorité. Les missions d'information et les commissions d'enquête nécessitent le soutien de la commission permanente compétente voire, dans certains cas, du plénière. La Conférence des Présidents peut également, depuis 2003, lancer des missions d'information, mais là également, sa composition fait que la majorité gouvernementale conserve une certaine influence bien que cette institution soit, réglementairement, indépendante.

La question qui se pose, néanmoins, est celle de l'effet de la crise sanitaire. Elle a indubitablement encore renforcé l'exécutif. Dans la gestion de la pandémie, le Parlement n'a eu qu'un rôle mineur, souvent limité à la validation des projets gouvernementaux. Certes, il y a eu un ralliement autour de l'exécutif et une modération (pendant les premières phases de la pandémie) de la part des députés qui s'abstenaient de submerger inutilement les ministères. Ce processus est d'ailleurs observé ailleurs en Europe, mais alors que d'autres parlements ont su s'adapter et développer de nouveaux outils de contrôle, par exemple, l'Assemblée nationale n'a pas vraiment changé ses pratiques. À l'inverse, la pandémie a contribué à renforcer l'exécutif qui a choisi de gérer la crise derrière

⁶² <https://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/questions> [consulté le 21.02.2022]

les portes closes d'un Conseil de Défense Sanitaire dont les débats sont privés et qui va, plus encore, à l'encontre de la promesse du candidat Macron de rendre compte de ses activités devant le Parlement.

Ainsi, durant son mandat, E. Macron n'a pas mené de réforme constitutionnelle pouvant conduire à un renforcement du pouvoir législatif. Cette absence de volonté politique s'est aussi observée dans le travail quotidien du Parlement. Certainement aidé par des députés novices dont la méconnaissance des rouages du Parlement les a empêchés, dans un premier temps, de véritablement peser sur les décisions, l'usage des instruments parlementaires n'a pas évolué de façon significative. Il convient toutefois de rappeler que les députés ont des moyens d'influence. Comme le rappelle Guy Carcassone, « ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer⁶³. »

Pourtant, au-delà cette maxime bien connue des constitutionnalistes, on est en droit de se demander pourquoi les députés ne les exercent pas ? La réponse est tant politique que constitutionnelle. La XV^{ème} législature tend à montrer les limites d'un système au sein duquel la Présidence joue un rôle prépondérant au détriment non seulement du Parlement mais également du Gouvernement. L'inversion du calendrier électoral a rendu le Parlement dépendant du Président en plaçant l'élection législative dans l'ombre de la présidentielle ; les résultats de la seconde formant ceux de la première⁶⁴. Aujourd'hui, les députés de la majorité n'ont que peu de raisons de s'opposer car leur futur politique est grandement lié à celui d'E. Macron. En redorant le blason de l'élection législative, le Parlement et les parlementaires pourraient avoir plus d'intérêts à peser dans les décisions. L'une des options serait un changement de mode de scrutin pour favoriser un gouvernement de coalition qui deviendrait politiquement responsable devant le Parlement. Paradoxalement, ce fut une des promesses d'E. Macron. Peut-être, une fois aux affaires, a-t-il compris que le système actuel lui seyait mieux ?

⁶³ Guy CARCASSONE, *Préface*, in René DOSIÈRE (éd.), *L'argent caché de l'Élysée*, Paris, Seuil, 2007.

⁶⁴ Elisabeth DUPOIRIER, Nicolas SAUGER, « Four rounds in a row: The impact of presidential election outcomes on legislative elections in France », *French Politics*, n°8, 2010, p. 2141.

RETOUR D'EXPÉRIENCE D'UN DÉPUTÉ – QUAND LE PARLEMENT SE RÉVEILLERA...

PAR JEAN-JACQUES URVOAS

Maitre de conférences HDR en droit public à l'université de Brest, garde des Sceaux, ministre de la Justice (2016-2017), président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (2012-2016).

Le *lamento* est aussi ancien que la naissance du régime : il « *faut revaloriser le rôle du Parlement* ». Il lui est même antérieur. Dès 1921, dans son premier discours parlementaire Léon Blum faisait remarquer à ses collègues que la souveraineté dont ils se targuaient n'était de plus en plus qu'une illusion. Et en se limitant à la V^{ème}, il suffit pour s'en convaincre de rappeler que Maurice Duverger écrivait dès mars 1959 que « *l'abaissement du Parlement est le second trait saillant de la nouvelle Constitution* »⁶⁵. Ou de relire la très brillante analyse publiée en 1967 par André Chandernagor dans son ouvrage « *Le Parlement pour quoi faire ?* » qui affirmait déjà que l'abaissement des chambres découlait de la seule volonté du général de Gaulle. Ou encore celle datant de 1993, sous la plume de Jean-Michel Belorgey (« *Le Parlement à refaire* ») qui, arguant de l'urgence, proposait une série de remèdes simples aux maux les plus criants de l'institution.

Personne ne le conteste mais si les règles constitutionnelles sont une chose, celles qu'observe la vie parlementaire en sont une autre. Mais, le phénomène est bien connu : Dieu se rit des hommes qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes. Il serait donc temps que les parlementaires se saisissent réellement du pouvoir législatif, au risque sinon de le perdre tout à fait.

Car il est en effet trop simple d'accuser la loi fondamentale. La vérité est ailleurs : ce sont les parlementaires qui sont pleinement responsables de leur situation. C'est bien le Parlement qui s'est marginalisé tout seul en s'obstinant à ne pas oser utiliser les prérogatives dont il dispose.

Ce premier constat ne doit rien à l'incantation mais tout à l'observation tirée de l'exercice de mes mandats. N'en déplaise à l'esprit confortable de géométrie qui accompagne parfois les docteurs de la Constitution, à de nombreuses reprises, j'ai pu établir que la force de l'Assemblée était irrépessible à condition d'être fondée sur la volonté des députés.

⁶⁵ Maurice DUVERGER, « Les institutions de la Ve République », *Revue Française de Science Politique*, vol. 9, n°1, 1959, pp.101-134.

Deux exemples peuvent illustrer cette conviction.

Le premier date de 2015. Alors que nous débattions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le 20 février, le gouvernement déposa trois amendements destinés à créer la collectivité territoriale de Corse. En ajoutant 71 alinéas à l'article 13 du texte, ce texte passait d'une page et demie à plus de huit ! Deux mois plus tard, alors que l'examen du projet de loi sur le renseignement était engagé, le gouvernement décida d'introduire un amendement créant un fichier de suivi effectif des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Diffusé, après deux rectifications, dans sa version définitive le jour même de la séance, le 13 avril 2015, le texte dépassait les sept pages. Enfin, en juin de cette même année, alors que nous examinions un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière pénale, la ministre de la justice déposa un amendement organisant la transmission des informations aux administrations concernant les personnes suspectées d'atteintes à des mineurs. Cette disposition dite « *amendement Villefontaine* » puisqu'il découlait d'une sordide affaire de viol intervenue dans le département de l'Isère était certes moins volumineux mais il était très sensible juridiquement et politiquement. Il ne fut cependant déposé que la veille de la séance, le 23 juin 2015.

Une telle pratique n'était évidemment pas interdite et en volume global, elle restait peu importante. Et de fait, face aux protestations des parlementaires, le Gouvernement eu beau jeu de rappeler qu'en moyenne, dans chaque législature, les ministres ne déposaient que 12 % des amendements adoptés. Mais nous étions nombreux à considérer que cela traduisait néanmoins *a minima*, une insuffisance de préparation de certains projets de loi déposés et surtout une grande désinvolture à l'égard des parlementaires.

Il n'était pas non plus exclu que ces dépôts tardifs soient la manifestation d'un refus de négociation avec le rapporteur, le plaçant devant le fait accompli et l'obligeant à l'approuver sans réelle capacité d'enrichissement sous peine d'ouvrir un conflit public. Les députés du groupe majoritaire se retrouvaient ainsi doublement contraints, d'une part de voter avec la frustration de ne pas avoir pu en discuter avec le ministre et, d'autre part, de subir la vive critique de l'opposition protestant légitimement sur les conditions dégradées du travail parlementaire.

Face à ce que j'estimais être des dysfonctionnements, il n'y avait que deux possibilités : soit protester de manière publique et véhémement, soit utiliser

le droit. Parce que j'ai toujours considéré qu'un cri n'était pas une réponse, j'ai décidé, en juillet 2015, de faire respecter les droits des parlementaires. Pourquoi accepter que des députés continuent à débattre de modifications non seulement tardives mais surtout significatives sans disposer du moindre recul ni d'aucune expertise dont par exemple l'avis du Conseil d'Etat ? Cela me conduisit à proposer aux commissaires socialistes aux Lois une « doctrine » au terme de laquelle je leur suggérais de « *s'opposer par principe aux articles additionnels - sauf coordinations nécessaires - que le Gouvernement pourrait créer sur ses propres projets* ».

Cette position fut adoptée à l'unanimité, explicitement notifiée par lettre au Premier ministre et appliquée dans toute sa rigueur de septembre 2015 à la fin de la législature. Dans un premier temps, le Gouvernement fit connaître sa profonde irritation estimant qu'une telle décision contrevenait à ses propres capacités. Mais dans un second temps, il fut bien obligé de constater qu'il ne pouvait rien devant la détermination parlementaire. Et ces amendements créant des articles additionnels se tarirent rapidement... du moins en commission des Lois.

Le second exemple est relatif au contrôle de l'état d'urgence.

Les tueries au Stade-de-France, dans la salle de spectacle du Bataclan et dans plusieurs rues des Xème et XIème arrondissements de Paris venaient de marquer notre pays au fer rouge. Face à ce défi, le président de la République avait employé des moyens d'exception en réactivant la loi du 3 avril 1955. Et par un décret pris dans la nuit du vendredi 13 au samedi 14 novembre 2015, l'état d'urgence fut immédiatement mis en œuvre.

Dix jours plus tard, il appartenait au Parlement de le prolonger par l'adoption d'une loi. Un tel régime d'exception, donc nécessairement attentatoire aux libertés, ne pouvait dans mon esprit se contenter d'une proclamation juridique. Il devait prévoir et organiser des contrepouvoirs. Et dès lors concevoir les moyens d'associer les députés au contrôle de sa mise en œuvre.

Dans mon rapport, j'avais rappelé que la place des assemblées avait déjà été évoquée lorsque fut instauré l'état d'urgence en 1985 puis en 2005. A chaque reprise, les parlementaires avaient réclamé de jouer un plus grand rôle. Cependant le Gouvernement avait eu beau prétendre y être favorable, les textes adoptés le 25 janvier 1985 et le 18 novembre 2005 n'en portaient que très marginalement la trace.

Tel ne fut pas le texte de 2015 puisque sur ma proposition, la commission des Lois adopta unanimement un amendement installant le Parlement comme autorité de contrôle durant toute la durée de l'état d'urgence. Nous entendions ainsi conférer à l'Assemblée nationale et au Sénat un pouvoir constant sur les mesures adoptées et appliquées par l'exécutif en ce temps de crise qui, par définition, pouvaient emporter des limitations des droits et des libertés.

Ainsi un nouvel article fut inséré dans la loi du 3 avril 1955 disposant :
« L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ».

Ce choix se justifiait à plus d'un titre. Puisque l'état d'urgence avait été déployé et mis en œuvre à grande échelle, il ne pouvait être question d'attendre ; il fallait au contraire contrôler dans le temps même de l'action. De plus, je voulais que le contrôle parlementaire s'impose comme un élément fondateur de la légitimité de cette période d'exception.

L'Assemblée ne s'étant jamais livrée à cet exercice, et le contexte évoluant constamment, nous sommes évidemment partis de rien sans disposer de beaucoup de temps pour concevoir notre dispositif. De son côté, le Gouvernement logiquement agissait vite. Ainsi au cours des cinq premiers jours de la proclamation de l'état d'urgence, près de quatre cent treize perquisitions avaient été conduites et cent dix-huit personnes avaient été assignées à résidence. Puis à la suite de la promulgation de la loi, la police et la gendarmerie procédaient en moyenne à quatre-vingt-sept perquisitions par jour et prononçaient douze assignations à résidence.

Nos outils devaient donc être solides pour favoriser, en temps réel, le regard de l'Assemblée sur les services auxquels avaient été consentis temporairement des pouvoirs particuliers, pour évaluer la pertinence des moyens mobilisés et ainsi signaler, le cas échéant, tout risque d'abus.

Nous devons donc imaginer un mode opératoire permettant à la commission des Lois de délivrer une analyse technique et statistique aussi complète qu'objective des procédures mises en œuvre. Mais notre but était aussi qualitatif puisqu'il me paraissait indispensable de tenter d'appréhender les bénéfices retirés de ces mesures exceptionnelles en termes de sécurité publique, de procédures judiciaires et de collecte de renseignements. Car évidemment, ainsi que je l'avais indiqué lors de la réunion de la commission du 2 décembre 2015

qui les arrêta, ces modalités de travail devaient nous amener, le cas échéant, à adresser au Gouvernement des préconisations confortant l'efficacité globale du dispositif tout en garantissant les libertés individuelles et collectives.

C'est pour atteindre cet objectif que j'ai proposé d'utiliser pour la première fois sous la Vème République, l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Cet article jamais mobilisé par l'Assemblée, permettait à une commission permanente de se doter, en plus de ses pouvoirs traditionnels, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Ainsi, la commission des Lois allait disposer de moyens d'action non négligeables, et d'abord de pouvoirs de contrainte. Toute personne dont nous jugerions l'audition utile serait tenue de déférer à notre convocation. En cas de faux témoignage, les articles du Code pénal prévoyaient des peines d'amende et d'emprisonnement. La commission allait aussi concomitamment disposer de pouvoirs d'enquête que je comptais bien conjuguer avec les dispositions de la loi du 18 décembre 2013 portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale qui avait allongé la liste des informations pouvant être communiquées en ces domaines aux parlementaires.

J'avais naturellement informé le Gouvernement de ces intentions et je m'étais assuré de la disposition d'esprit du ministre de l'Intérieur et de la garde des Sceaux. En retour, j'avais reçu deux courriers exprimant sans ambiguïté leur commune intention de contribuer très activement à l'effectivité de ce contrôle. Les ministres assuraient que des consignes de coopération d'une grande clarté seraient adressées aux différentes administrations pour que ce dispositif inédit sous la Vème République serve l'intérêt général.

Mais la nature d'un Gouvernement est de considérer selon le mot de Talleyrand que lorsqu'il s'agit du Parlement « *le pouvoir de tout faire n'en donne pas pour autant le droit* ». Et dans les circonstances de l'espèce comme le disent volontiers les juristes, il était immédiatement apparu que pour les directions ministérielles, la force des textes votés par l'Assemblée nationale s'évanouissait à la porte de leurs bureaux. Anatole France a dit un jour, non sans cruauté, que la France n'avait pas un État mais simplement des administrations. J'en découvrais la puissance.

Les premières demandes d'informations se heurtèrent ainsi à une conception absolutiste de l'autorité qui excluait toute possibilité de discussion. La précision des questions que nous posions semblait intolérable et de nature à compromettre la sérénité du fonctionnement administratif. Aussi certains directeurs s'estimaient fondés à établir des barrières pour s'en protéger. Notre

démarche était interprétée comme une volonté d'ingérence face à laquelle l'administration répondait par la mise en place d'un processus complexe qui masquait mal sa volonté de maintenir une distance protectrice.

A dire vrai, ce n'était pas vraiment étonnant. Si dans notre pays, l'évaluation des politiques publiques a connu un développement très lent, c'est essentiellement parce que l'Administration a toujours considéré qu'elle était seule capable d'assurer sa propre évaluation. Il fallut donc tracer notre route à la serpe en exerçant les prérogatives de contrôle sur pièces et sur place. Il n'est pas certain que cette persévérance ait toujours été comprise par le Gouvernement, et je gage que certains ministres ont pu avoir le sentiment d'être importunés. Pourtant, avec le recul, ce rappel à la règle que le Parlement avait imposé leur fut profitable car elle a contraint tous les protagonistes du moment à fonder leurs pratiques sur l'autorité du droit qui, par-delà les personnes qui passent, était la seule capable d'assurer sa légitimité.

Ce travail intensif fut conduit avec un député des Républicains, Jean-Frédéric Poisson. Nous avons en effet repris l'organisation classique de la commission en matière de contrôle de l'application des lois, d'un binôme que forment le rapporteur et le rapporteur dit « *d'application* » désigné sur le fondement de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée et nécessairement issu des rangs de l'opposition.

Matériellement, une page du site internet de l'Assemblée fut dédiée au contrôle faisant état très régulièrement des informations chiffrées obtenues mais aussi des manques constatés en cas d'absence de réponse du Gouvernement.

Ce contrôle fut qualifié d'« *innovant tant dans sa temporalité que dans la méthode utilisée* » par Julia Schmitz, maîtresse de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole⁶⁶, dès lors qu'il s'agissait d'une action permanente et « *en temps réel* ». Pour leur part, les professeurs Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues saluèrent « *une démarche ambitieuse* » qui « *constitue un progrès réel* »⁶⁷. Cela soulignait surtout combien, si les parlementaires en décident, le contrôle peut constituer « *un pouvoir presque sans entrave* »⁶⁸ contrairement à la fonction législative.

⁶⁶ Julia SCHMITZ, « Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence : un contrôle innovant pour un régime d'exception », *Journal du Droit Administratif*, 16 Janvier 2016.

⁶⁷ Olivier BEAUD et Cécile GUÉRIN-BARGUES, *L'état d'urgence : une étude constitutionnelle, historique et critique*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018.

⁶⁸ Éric THIERS, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques, un pouvoir presque sans entrave », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 71-81.

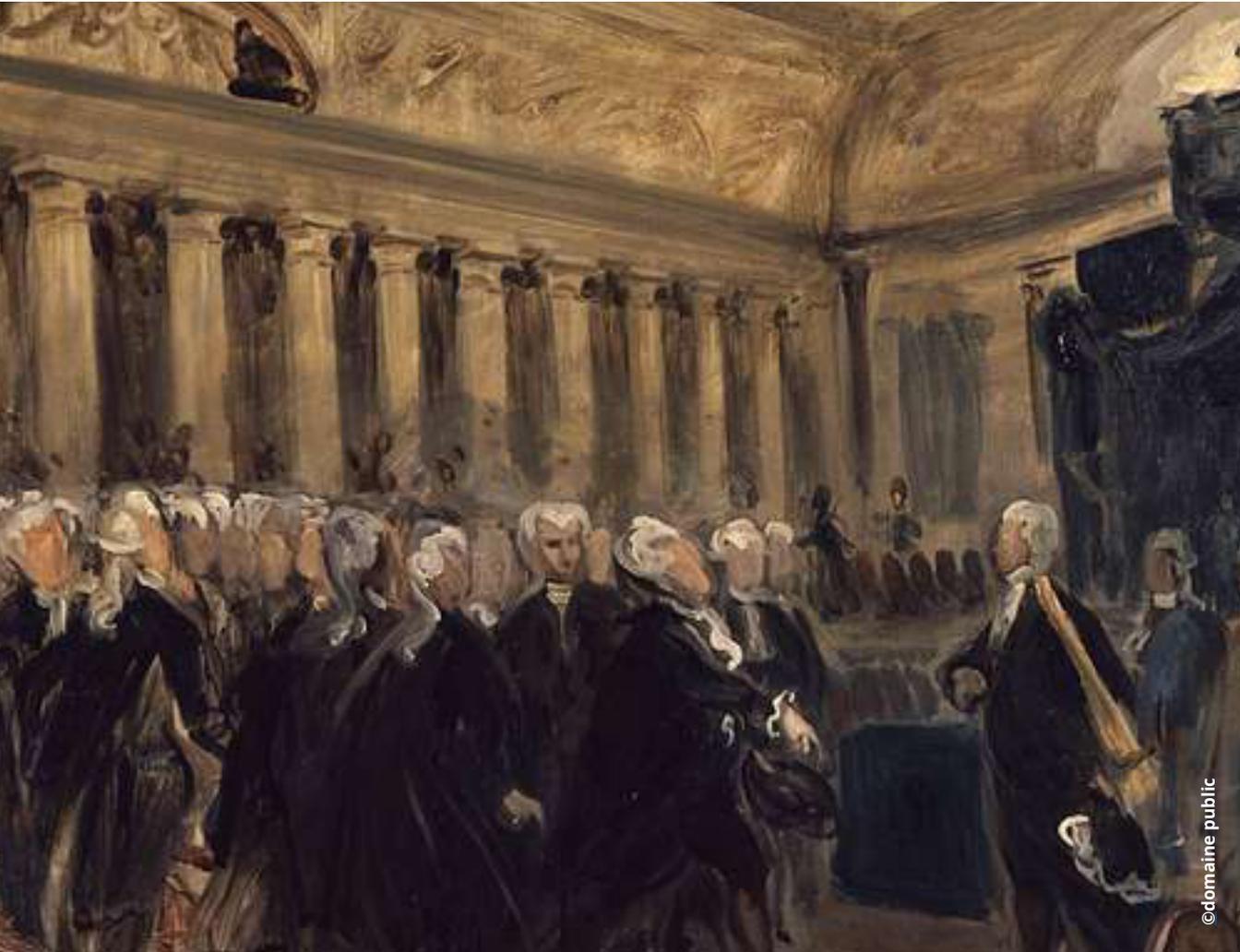
Cette expérience fut intéressante à de multiples titres.

Tout d'abord, elle illustre que la fonction de contrôle du Parlement peut parfaitement se développer si elle est déconnectée de la question de la responsabilité politique. C'est d'ailleurs l'origine probable du fait que le contrôle a longtemps été considéré comme le « *parent pauvre de la V^{ème} République* » pour reprendre une expression de Guy Carcassonne. Il a été compromis par la confusion trop fréquente entre le pouvoir de surveiller le Gouvernement et la faculté de le renverser. Or le contrôle parlementaire est une notion a-juridique se situant au carrefour de la science politique, de la gestion, de la science administrative et du droit. Vouloir le limiter à la possibilité de contester les objectifs et l'action de l'exécutif, c'est en réalité, priver l'Assemblée et le Sénat de tout moyen d'action.

Ensuite, je crois que nous avons démontré que l'évaluation est une fonction qui demande un travail long, avec une méthode spécifique et une méthodologie particulière. Le moment sensible dans lequel cette démarche fut engagée était lourd d'embûches pouvant la fausser ou la décrédibiliser. Il fallait donc imaginer, nourrir et scrupuleusement respecter un protocole rigoureux. La principale difficulté était évidemment de garantir un accès aux données nécessaires à l'évaluation. C'était pourtant son cœur. Il ne pouvait être question de dépendre d'une seule administration ou pire encore de la laisser mettre en œuvre l'évaluation d'autant que dès l'origine, le ministère de l'Intérieur avait manifesté des réticences à nous livrer des informations fiables et régulières en dépit de la lettre initiale signée par Bernard Cazeneuve. Mais en même temps, la dispersion considérable de ces données laissait craindre que nous nous épuisions dans leur seule collecte. L'inconfort était d'autant plus grand que l'évaluation n'était pas anticipée et que l'Assemblée nationale n'avait aucune expérience. Ce fut donc un exercice stimulant de créativité (« *est-ce que mesurer c'est quantifier ?* », « *intègre-t-on la durabilité ?* ») qui fut réussi grâce à la qualité des administrateurs de la commission des Lois et aussi à l'obstination politique nécessaire à l'application de ce protocole dans la durée.

Enfin, notre démarche inédite pourrait bien dessiner une perspective pour une forme du contrôle qui relève du droit souple non contraignant, une adaptation du contrôle diffus sans véritable sanction. Presque un nouveau type de contrôle *sui generis* qui serait plus d'ordre administratif que politique. La mesure de l'efficacité est un sujet que, pour le moment, le Parlement a peu cherché à travailler. Usuellement, le mot désigne le caractère de ce qui produit l'effet attendu mais tant en sciences administratives que juridiques, règne un certain

flou terminologique. On retrouve autant « l'efficacité » que « l'effectivité » ou encore « l'efficience ». ⁶⁹ Retenons que dans le cas de l'état d'urgence, ce contrôle *in itinere* a porté davantage sur la cohérence et la pertinence que sur l'efficacité, ce qui ne nous a pas empêché de juger de la valeur d'une loi au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision. Une manière peut-être de transformer une porte étroite en outil d'aide à la décision.



⁶⁹ Jean Jacques URVOAS, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol.4, n°116, 2018, p. 905-917.

B Quelles propositions ?

COMMENT RÉVEILLER LE PARLEMENT ?

PAR JEAN-JACQUES URVOAS

Maitre de conférences HDR en droit public à l'université de Brest, garde des Sceaux, ministre de la Justice (2016-2017), président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (2012-2016).

L'effacement du Parlement n'est pas inéluctable, en dépit du fait que cette lecture de la Constitution s'est peu à peu installée au point de paraître irréversible. Il suffit pourtant de ne pas compter sur l'exécutif. Du général de Gaulle à Emmanuel Macron, tous les présidents ont été peu ou prou enclins à ne voir dans le Parlement qu'un simple contrepoids de sécurité à un mécanisme dont l'énergie est distribuée ailleurs. Voilà pourquoi, le salut des députés ne viendra que de leur détermination.

Et à ce titre, la révision de la Constitution n'est pas la seule voie à privilégier. La souplesse du droit parlementaire est une invitation permanente à l'audace sous réserve que l'on considère le silence des textes comme une invitation à la créativité.

A nouveau, quelques exemples peuvent dessiner des évolutions relevant d'une micro-chirurgie ciblée dont le bénéfice sera plus solide qu'une chirurgie lourde dont les résultats ne sont jamais connus à l'avance.

La maîtrise du temps est un pont aux ânes parlementaire. D'un côté l'exécutif ne cesse de vitupérer sur l'impérieuse nécessité de « *réconcilier le temps démocratique et le temps de la décision avec celui de la vie réelle et économique* »⁷⁰. Et de l'autre, avec la même constance, les parlementaires répètent que « *les comparaisons internationales relativisent les accusations de lenteur formulées contre le Parlement français* »⁷¹.

Il s'en déduit une tension permanente dans laquelle tous les gouvernements tentent par des hypothèses différentes de trouver la pierre philosophale

⁷⁰ Emmanuel MACRON, *Révolution*, Paris, XO éditions, 2016. p.256

⁷¹ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Refaire la démocratie*, 2 octobre 2015.

permettant que leurs textes de loi soient promptement adoptés. Mais jamais rien n'y fit. Les derniers exemples en date sont l'adoption du « *temps législatif programmé* »⁷² et l'engagement quasi-systématique de la procédure accélérée (art. 45 al. 2 de la Constitution) pour l'examen des textes. Cependant dans les faits, ces initiatives n'ont que marginalement modifié les comportements dans l'hémicycle. D'ailleurs, les statistiques qui seront produites à la fin de cette législature mettront à nouveau en lumière des records en termes de nombre de séances ou d'heures passées dans l'hémicycle comme en commission.

Au demeurant, quand les parlementaires protestent contre l'emploi de la procédure accélérée, ils oublient que l'opposition conjointe des conférences des Présidents des deux assemblées peut l'empêcher. Las, à deux reprises, le Sénat le proposa⁷³ et l'Assemblée refusa. Les optimistes s'en satisferont considérant que l'alinéa 2 de l'article 45 recèle les ingrédients d'une véritable arme de dissuasion au profit des intérêts du Parlement. Les pessimistes pointeront qu'en près de quinze ans, cette possibilité ne fut jamais appliquée et risque donc de s'user à force de ne point être utilisée.

En vérité, cette course contre le temps est vaine. L'échange public d'arguments n'est possible que si des points de vue divergents s'expriment librement, si les délibérations ne se transforment pas en affrontements d'autant plus durs qu'ils sont corsetés et si les uns et les autres acceptent au moins de s'écouter. Écrire et voter la loi nécessite donc des discours et du temps dans tous les parlements du monde. Il est donc stérile de tenter de discipliner la parole, illusoire d'espérer la restreindre et chimérique de croire l'encadrer durablement. Peut-être n'est-ce pas un hasard si une immense horloge se dresse au sommet de la tour Elizabeth à Westminster ?

Mais parce qu'il est donc de l'intérêt des parlementaires de parvenir à trouver un équilibre, qui sera évidemment subtil, entre efficacité de la procédure législative et qualité de la loi, une conjugaison délicate de dispositions constitutionnelles et réglementaires pourrait ouvrir quelques pistes.

⁷² 10 usages sous la XVème législature, 13 sous la XIVème, 25 sous la XIIIème.

⁷³ Le 18 juin 2014 à l'initiative de Jean-Pierre Bel préoccupé par l'hostilité d'une partie de sa faible majorité face au projet de loi « *relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* », puis le 10 décembre 2014, sous la responsabilité de Gérard Larcher qui tenta de s'opposer au projet de loi proposant une nouvelle organisation territoriale de la République.

La première figure à l'article 41 de la Constitution, qui comporte une procédure de protection du domaine réglementaire en fonction de laquelle le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée peut opposer l'irrecevabilité à un amendement ne relevant pas du domaine de la loi. Un deuxième levier exploitable résulte de la seconde phrase de l'article 44 de la Constitution, qui dispose que le « *[droit d'amendement] s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées...* ». Cette rédaction, issue de la révision de 2008⁷⁴, introduit une souplesse en autorisant le filtrage des amendements, or nul n'a jamais proposé de faire usage de cette faculté. Une dernière disposition intéressante se trouve à l'article 45 qui traite des « *cavaliers législatifs* », ces articles additionnels qui n'ont pas leur place dans le texte où le législateur a souhaité les faire figurer.

L'utilisation combinée de ces trois outils pourrait ouvrir la voie à l'introduction dans l'hémicycle du « *kangourou* », dispositif britannique qui permet au speaker de « *sauter* » certains amendements (et sous-amendements) pour ne retenir que les plus représentatifs des diverses opinions exprimées dans le débat⁷⁵. Dans les faits, en séance publique, le speaker en question utilise largement le pouvoir discrétionnaire dont il dispose afin de ne pas soumettre au débat des amendements dont il considère qu'ils ont déjà été arbitrés en commission.

Il pourrait donc être parfaitement possible pour le président de l'Assemblée nationale de décider, après une information faite en Conférence des présidents et sur la base de critères qui auraient été diffusés, l'instauration de pratiques nouvelles destinées à recentrer la séance publique sur l'essentiel tout en la rendant plus dynamique, lui donnant ainsi un rôle plus conforme à l'intention du constituant.

Dans le même esprit, et pour éviter que les débats se poursuivent en séances de nuit au-delà du raisonnable comme cela est devenue une préjudiciable habitude⁷⁶, il suffirait de rappeler que la condition première pour qu'une séance se déroule est qu'elle soit présidée... Sans président, pas de séance. Et aucun moyen de contrainte n'existe ni dans la Constitution, ni dans la loi organique, ni dans le Règlement pour permettre au pouvoir exécutif de s'assurer que le Président de l'Assemblée soit effectivement présent !

⁷⁴ Auparavant il était écrit que le droit d'amendement s'exerce « en séance et en commission ».

⁷⁵ Celine VINTZEL, « Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume Uni », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°29, 2010.

⁷⁶ Elles devaient pourtant disparaître à la suite de l'instauration en 1995, de la session ordinaire unique.

Élargir les pouvoirs de contrôle apparaît pareillement indispensable, ce qui passe par la reconnaissance de nouveaux droits pour l'opposition.

En juillet 1958, dans une série des quatre articles parus dans *Le Monde*, Georges Vedel affirmait qu'une « *démocratie au XXème siècle, c'est un exécutif appuyé sur la nation et contrôlé par une opposition parlementaire* »⁷⁷. Moins de dix ans plus tard, Georges Pompidou, théorisait que « *si le travail législatif s'analyse en substance en un dialogue entre le Gouvernement et la majorité, l'exercice du contrôle est d'abord un dialogue permanent entre le Gouvernement et l'opposition* »⁷⁸.

Les formules valent encore aujourd'hui, sous réserve que chacun admette que le contrôle ne peut pas être d'une manière systématique une expression déguisée de l'opposition et que les députés de la majorité finissent par considérer que le dialogue ne peut se réduire à un monologue. Or pour l'heure, les députés persistent à accepter la vision gouvernementale qui assimile cette fonction à de la défiance. Si le Conseil constitutionnel avait été aussi timoré, il ne serait pas aujourd'hui l'institution dont chacun loue l'utilité. Il lui a suffi d'une décision fondatrice en 1971 pour commencer à se construire avec finesse une réputation et une crédibilité !

Aussi si la majorité n'arrive pas à franchir le pas, que l'opposition s'en saisisse ! Le moteur de nos démocraties contemporaines n'est plus l'antique couple exécutant-délibérant, mais bien le couple gouvernant-opposant. Aussi vouloir améliorer le bon fonctionnement de notre régime parlementaire passe donc par une promotion lucide de l'opposition ce qui n'est pas naturel pour la Ve République. Dans notre culture politique, les droits de l'opposition demeurent un angle mort, y compris dans la production juridique. En effet, un rapide regard sur les différents manuels de droit constitutionnel suffit pour constater qu'aucun d'entre eux ne comporte de chapitre qui lui soit spécifiquement dédié...

Pourtant par essence, l'opposition manifestera plus d'allant dans l'exploitation des potentialités. Il n'y a que la boursouffure de l'instant qui puisse laisser croire que des interdits perturbent longtemps la volonté. Ce serait donc dans l'intérêt général qu'un accord puisse naître sur l'attribution de nouvelles compétences, tant il est vrai que l'efficacité immédiate d'une réforme dépend en grande partie du consensus qui l'accompagne !

⁷⁷ Georges VEDEL, « II. L'EXÉCUTIF », *Le Monde*, 21 juillet 1958.

⁷⁸ Georges VEDEL, « II. - Le droit, le fait, la coutume... », *Le Monde*, 6 juillet 1966.

Concrètement, il serait par exemple logique que la fonction de président ou de rapporteur général de la commission des Affaires sociales⁷⁹ soit confiée à un membre de l'opposition sur le modèle de la commission des Finances. Or depuis 2017, la majorité s'est réservée les deux responsabilités.

De même, il conviendrait de lever les freins qui privent les parlementaires d'accéder aux documents élaborés par les inspections générales. Placées sous l'autorité du pouvoir exécutif, ces dernières exercent, pour le compte des membres du Gouvernement auxquels elles sont rattachées, une mission de contrôle et d'audit qui permet aux ministres de contrôler le fonctionnement des services placés sous leur autorité. Or, en raison d'une décision du Conseil constitutionnel, ces travaux restent interdits aux membres de la représentation nationale⁸⁰. Ce qui est regrettable car à l'image de la Cour des comptes qui assiste le Parlement dans certains travaux très ciblés, des inspections pourraient utilement concourir à l'exercice de sa mission d'évaluation des politiques publiques. Un simple ajustement législatif pourrait effacer cet interdit.

Réformer la Constitution n'est pas un acte législatif comme un autre. Il touche aux fondements et aux principes de notre organisation démocratique et impose donc de dépasser le cadre partisan traditionnel. Depuis 2008, cet exercice n'a pas pu être conduit en dépit des intentions de François Hollande et de son successeur faute d'accord entre les deux chambres. Partant, il n'est pas impossible d'imaginer que le chemin ne devrait pas être plus aisé dans la prochaine législature. Et il n'est surtout pas certain que ce soit préjudiciable puisque l'expérience révèle que les changements constitutionnels ne créent jamais qu'une nouvelle donne, puisqu'en vérité, c'est l'exercice des droits qui bouleverse le réel. En d'autres temps, Cambacérés l'avait affirmé encore plus lapidairement : « *les institutions sont d'abord l'œuvre du temps* ».

En conséquence, il n'est pas nécessaire de changer le droit pour mettre fin à l'abus de droit. C'est une simple affaire de bienséance et de mesure. Parlementaire d'opposition pendant cinq années ayant usé de tous les arcanes du Règlement pour mettre le Gouvernement dans l'embarras, président de la commission des lois pendant presque quatre années puis ministre

⁷⁹ Cette fonction créée lors de la révision du règlement de l'assemblée n'existe matériellement que depuis 2017.

⁸⁰ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, n° 2009-581 DC, 25 juin 2009. Consulté sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009581DC.htm>

pendant quinze mois, je suis convaincu que tout est affaire de rééquilibrage et d'approfondissement. Et pour cela, il n'est point besoin de « revaloriser » le Parlement, il suffit simplement de le respecter. *Hic Rodhus, hic salta.*



RENFORCER LES POUVOIRS DU PARLEMENT.

PAR ALAIN LAQUIÈZE

Professeur agrégé de droit public, Université de Paris Cité,
Centre Maurice Hauriou

Le constat est régulièrement fait d'un déséquilibre important des institutions de la Vème République qui profite au Président de la République, au détriment du Gouvernement et surtout du Parlement. Pour lutter contre ce déséquilibre, deux pistes au moins sont possibles : la première consiste à réduire les prérogatives du chef de l'État ; la seconde vise à renforcer les pouvoirs du Parlement. La réduction des pouvoirs présidentiels est en réalité un exercice délicat dont les effets ne sont pas garantis car c'est moins les prérogatives constitutionnelles du chef de l'État que la pratique qui explique son influence sur le fonctionnement des institutions.

Il paraît, à première vue, plus aisé d'obtenir le renforcement des pouvoirs du Parlement. Encore faut-il bien identifier les réformes qu'il conviendrait de mener. On notera en effet qu'il y a déjà eu certaines révisions de la Constitution dont le but était d'opérer un rééquilibrage des pouvoirs, en particulier en faveur du Parlement, afin de restaurer la confiance dans les institutions publiques. On songe à la loi constitutionnelle du 4 août 1995 qui avait en particulier institué une session parlementaire unique, afin de rallonger le temps de travail des parlementaires. On peut également évoquer la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dont les mesures phares en faveur des assemblées portaient sur leur nécessaire information en cas d'engagement des forces armées, sur l'augmentation du nombre de commissions permanentes et sur la maîtrise partielle de leur ordre du jour. Force est de constater que ces réformes n'ont pourtant pas répondu aux objectifs de rééquilibrage des institutions que le constituant s'était fixé.

C'est pourquoi il convient d'aller plus loin dans les modifications du droit applicable au Parlement. Certaines d'entre elles, celles qui touchent en particulier aux pouvoirs du Parlement, nécessitent une révision constitutionnelle, alors que d'autres, relatives essentiellement à son fonctionnement, impliquent seulement des évolutions législatives.

Réviser la Constitution pour renforcer les droits du Parlement

A - La révision constitutionnelle pourra d'abord porter sur l'article 13 alinéa 5 de la Constitution. En vertu de ce texte, le Président de la République ne peut procéder à des nominations de présidents de certaines autorités indépendantes, de membres du Conseil constitutionnel ou du Conseil supérieur de la magistrature qu'avec l'accord des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Plus précisément, l'article 13 dispose dans son alinéa 5 que

« Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

Cette disposition, telle qu'elle est rédigée, permet au chef de l'État de procéder à une nomination, alors que la personnalité concernée a obtenu un vote défavorable d'une majorité de parlementaires dans une des commissions qui l'ont auditionnée. C'est ainsi que Madame Jacqueline Gourault a obtenu, le 23 février 2022, un vote négatif de 16 sénateurs (12 lui étaient favorables), en vue de sa nomination au Conseil constitutionnel, ce qui n'empêchera pas sa nomination puisque la règle des trois cinquièmes des suffrages exprimés de votes négatifs au sein des deux commissions n'a pas été atteinte. Pour éviter cette anomalie, il serait préférable que le candidat pressenti obtienne une majorité de suffrages exprimés dans chaque commission. On pourrait alors envisager une nouvelle rédaction de l'article 13, alinéa 5 :

« Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque les votes négatifs dans une commission représentent une majorité des suffrages exprimés ».

B - Mais le renforcement des pouvoirs du Parlement passera, en priorité, par une révision de plusieurs articles figurant dans le titre V de la Constitution, relatif aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Ces dispositions constitutionnelles sont marquées depuis 1958 par une outrageuse domination du gouvernement sur la procédure législative.

1/ Il est possible, en premier lieu, d'assurer un meilleur contrôle du Parlement sur l'engagement des forces armées à l'étranger. L'article 35 de la Constitution

donne au gouvernement trois jours après le début d'une intervention des forces françaises à l'étranger pour informer le Parlement et ne rend que facultatif le débat parlementaire. De même, il ne soumet à autorisation du Parlement la prolongation de la durée d'une intervention des forces à l'étranger, qu'au bout de quatre mois d'opération militaire.

Ces délais apparaissent bien tardifs pour assurer une action efficace du Parlement. Sans aller jusqu'aux conditions restrictives qui existent en Allemagne, l'autorisation préalable du Bundestag étant nécessaire pour l'engagement des forces armées, il serait possible d'associer plus étroitement le Parlement français à l'utilisation des forces militaires. Ce dernier pourrait être informé sans délai de l'intervention extérieure, il pourrait en débattre et se prononcer obligatoirement au bout d'un mois sur la poursuite de l'engagement.

L'article 35 alinéas 2 et 3 serait alors susceptible d'être rédigé de la manière suivante :

« Le Gouvernement informe sans délai le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information donne lieu à un débat.

« Lorsque la durée de l'intervention excède un mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. »

2/ Une augmentation du nombre de commissions permanentes des deux assemblées est également une piste de réforme. Chaque commission disposerait ainsi de compétences resserrées qui lui permettraient de mener un travail d'élaboration de la loi plus approfondi et de se rapprocher des attributions d'un ou de deux ministères, lui permettant d'exercer un contrôle plus étroit sur leur action. L'augmentation du nombre de commissions réduirait mécaniquement le nombre de parlementaires dans chacune d'entre elles, assurant un travail législatif d'une meilleure qualité.

Dans cette perspective, il serait possible d'augmenter le nombre maximal de commissions permanentes à douze, au lieu de huit actuellement.

L'article 43 alinéa 1^{er} de la Constitution serait alors rédigé ainsi :

« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à douze dans chaque assemblée ».

3/ Il est aussi envisageable de supprimer le droit d'amendement (droit d'apporter des modifications au texte soumis au vote) du pouvoir exécutif dans la procédure législative. Ce dernier dispose déjà de l'initiative de la loi, au même titre que les membres du Parlement. Il s'appuie d'ailleurs sur l'expertise de son administration pour rédiger les projets de lois, ce dont ne dispose pas à ce jour le Parlement. En disposant du droit d'amendement, le Gouvernement a la capacité de revoir sa copie pendant toute la discussion parlementaire, preuve le plus souvent que son projet a été préparé trop rapidement.

Il est donc possible de réserver le droit d'amendement aux parlementaires, le Gouvernement ayant toujours la faculté d'exprimer son point de vue lors des discussions en commission, puis en séance publique. Et ce dernier aurait toujours la faculté de demander à des parlementaires de sa majorité de déposer des amendements en son nom pour modifier le texte en discussion. Ainsi, les députés et les sénateurs disposeraient d'un rôle accru dans la délibération parlementaire et seraient davantage en mesure de peser dans les arbitrages.

Il conviendrait donc de modifier les alinéa 1^{er} et 3 de l'article 44 de la Constitution de la manière suivante :

« Les membres du Parlement ont seuls le droit d'amendement. (...)

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements adoptés par le Gouvernement ».

Il faudrait également, dans cette hypothèse, modifier les dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, notamment son article 13 qui fixe les modalités de dépôt des amendements. Une modification des dispositions correspondantes au sein des règlements des deux assemblées devrait également être engagée.

4/ Pour accorder davantage de pouvoirs au Parlement, il est en outre possible de lui donner une plus grande maîtrise dans la fixation de son ordre du jour. La révision du 23 juillet 2008 avait déjà modifié les dispositions de l'article 48 de la Constitution, en accordant aux assemblées la compétence de principe de fixer leur ordre du jour. Mais le même article prévoit que deux semaines de séances sur quatre sont réservées par priorité aux projets présentés par le Gouvernement. À cela s'ajoute la priorité donnée à l'examen des projets de lois de finances, des lois de financement de sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de l'article 35.

Ces dispositions restreignent largement la marge de manœuvre des parlementaires pour fixer l'ordre du jour en séance publique. On note d'ailleurs que pour la 15^{ème} législature (2017-2022), 327 lois ont été adoptées, parmi lesquelles figurent 231 projets de lois et 96 propositions de lois (cf le texte de Corentin Poyet). Les parlementaires ont donc été à l'origine d'environ 30 % des textes législatifs. Pour aboutir à un rééquilibrage entre les projets et propositions de lois, il serait utile d'augmenter le temps accordé aux propositions de loi. On pourrait par exemple réduire à une semaine la période pendant laquelle les projets de lois sont examinés en priorité. Cette réforme n'empêcherait pas la conférence des présidents, organe en charge de fixer l'ordre du jour dans chaque assemblée, d'accorder des jours supplémentaires de séance à l'examen des projets de lois.

L'article 48 alinéa 2 pourrait ainsi être modifié :

« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. »

5/ Enfin, il pourrait être envisagé de supprimer l'article 49 alinéa 3 qui permet au Gouvernement d'engager, devant l'Assemblée nationale, sa responsabilité sur le vote d'un texte et d'obtenir l'adoption d'une loi sans vote, si une motion de censure n'a pas été déposée par les députés. Cette disposition de l'article 49 alinéa 3 est souvent critiquée, en ce qu'elle symbolise à l'extrême la domination du pouvoir exécutif sur la fonction législative. Un ancien Premier ministre, Manuel Valls, avait ainsi proposé sa suppression lors de la primaire citoyenne de 2017.

Sans aller jusqu'à la suppression de l'article 49 alinéa 3, il serait au moins possible de modifier ce dispositif en l'alignant sur l'article 49 alinéa 1^{er} qui permet

l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Dans ce cas de figure, l'Assemblée nationale se prononce obligatoirement par un vote, mais pour renverser le gouvernement, il faut obtenir une majorité de suffrages exprimés, c'est-à-dire obtenir davantage de votes non que de votes pour. Ce décompte des voix est différent de l'article 49 alinéa 3, en vertu duquel la censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés, soit 289. Dès qu'un gouvernement engagerait sa responsabilité sur le vote d'un texte de loi, les députés seraient appelés à se prononcer pour ou contre le texte. En cas de vote hostile à la majorité des suffrages exprimés, le Gouvernement serait obligé de démissionner. Cette procédure aurait le mérite de la simplicité et permettrait aux députés de se prononcer à chaque fois que le Premier ministre engage sa responsabilité sur un texte.

L'article 49 alinéa 3 pourrait alors être rédigé de la manière suivante :

« Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. »

Il faudrait également modifier l'article 50 qui énonce les conséquences d'un vote négatif exprimé dans le cadre de l'article 49 :

« Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, ou lorsqu'elle se prononce contre un texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement. »

Procéder à des adaptations législatives pour permettre un fonctionnement plus efficace du Parlement

Sans aller jusqu'à des révisions constitutionnelles, il est également possible, par des modifications législatives, de renforcer l'efficacité du Parlement dans ses grandes missions. Il s'agit ici de permettre un fonctionnement plus efficace du Parlement, en assouplissant le statut des parlementaires, en particulier sur la question du cumul des mandats, et en étoffant l'appui administratif dont ils peuvent bénéficier.

A – L'assouplissement du statut des parlementaires.

L'interdiction du cumul des mandats de député ou de sénateur avec des fonctions exécutives locales, décidée par la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014, est sans nul doute un des facteurs qui explique pourquoi des députés disposant d'une grande expérience ont préféré en 2017 ne pas se représenter, privilégiant leur mandat local. Une telle réforme a également accru la dépendance des parlementaires à l'égard des partis politiques, au détriment de tout ancrage local : c'est notamment le cas pour les députés de la majorité qui ont dû leur élection d'abord à l'investiture du parti En Marche, ensuite à l'effet d'entraînement de l'élection présidentielle. Aujourd'hui, de nombreux députés sont élus, non sur leur nom ou leur notoriété locale, mais uniquement parce qu'ils ont été investis par le parti du Président.

C'est pourquoi il serait bon, afin de redonner une certaine autonomie aux parlementaires, députés comme sénateurs, d'atténuer l'interdiction du cumul des mandats. Il s'agirait d'autoriser un député ou un sénateur d'être également maires d'une commune ou présidents d'un établissement public de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants. Un parlementaire pourrait également occuper une vice-présidence d'un EPCI de plus de 10 000 habitants, d'un conseil régional ou d'un conseil départemental, ce qu'il n'a pas la possibilité de faire aujourd'hui. Il s'agirait de modifier en ce sens l'article LO 141-1 du Code électoral, en s'inspirant de la proposition de loi organique n° 4560 favorisant l'implantation locale des parlementaires, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 octobre 2021⁸¹.

⁸¹ Cette proposition de loi organique prévoyait notamment la modification de l'article LO 141-1 du Code électoral dans les termes suivants : « Le mandat de député est incompatible avec : 1° Les fonctions de maire d'une commune de plus de 10 000 habitants ; 2° Les fonctions de président d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population totale excède 10 000 habitants ; 3° Les fonctions de président de conseil départemental ; 4° Les fonctions de président de conseil régional ; 5° Les fonctions de président d'un syndicat mixte ; 6° Les fonctions de président du conseil exécutif de Corse et de président de l'Assemblée de Corse ; 7° Les fonctions de président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président du conseil exécutif de Martinique ; 8° Les fonctions de président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ; 9° Les fonctions de président de la Polynésie française ; de président de l'Assemblée de la Polynésie française ; 10° Les fonctions de président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ; 11° Les fonctions de président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; 12° Les fonctions de président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ; 13° Les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger (...) »

B – Le renforcement des moyens en expertise du Parlement

On dénonce régulièrement la qualité médiocre des lois qui sont adoptées. L'une des grandes faiblesses du pouvoir législatif est qu'il ne dispose pas, contrairement au pouvoir exécutif, d'une administration importante permettant aux parlementaires de mener à bien leurs missions d'élaboration de la loi, du contrôle de l'action gouvernementale et de l'évaluation des politiques. Celles-ci nécessitent des compétences, notamment dans les domaines juridiques, économiques et financiers qui manquent aujourd'hui au Parlement. Ni les fonctionnaires des assemblées, en nombre réduit, ni les assistants parlementaires, ne peuvent aujourd'hui apporter une contribution suffisante au travail des députés et des sénateurs. On notera par exemple que le budget de l'Assemblée nationale est marqué par une baisse régulière du nombre de fonctionnaires⁸² que ne compensent pas l'engagement de personnels contractuels. A titre de comparaison, les ministères disposent des dizaines de milliers de fonctionnaires, mais aussi des contractuels qui peuvent être amenés à préparer des projets de lois et des études d'impact. C'est ainsi que l'administration de Bercy compte 32 000 personnes, le ministère de l'Ecologie près de 14 000, tandis que le ministère de l'Éducation compte 3900 emplois⁸³. Ces chiffres sont à confronter aux personnels de l'Assemblée nationale qui sont au nombre d'un peu plus d'un millier.

La taille modeste des services de l'Assemblée nationale, on pourrait en dire de même pour le Sénat, place le Parlement dans une situation d'infériorité par rapport au pouvoir exécutif, notamment dans le travail législatif. On l'a vu par exemple avec le projet de loi sur le pass sanitaire, étudié dans une note récente de GénérationLibre⁸⁴. Préparé par le gouvernement qui a pu s'appuyer sur les données établies par son administration, puis qui a obtenu un avis favorable du Conseil d'État, le projet de loi a été examiné en urgence d'abord par l'Assemblée nationale qui l'a discuté en deux jours et l'a à peine amendé, puis au Sénat. Entre la présentation en Conseil des ministres, le 13 octobre 2021, et l'adoption définitive du texte, le 5 novembre 2021, il s'est écoulé trois semaines. Les parlementaires n'ont eu ni le temps, ni surtout les équipes suffisantes pour apporter une contre-expertise suffisante.

⁸² 1229 en 2013, 880 en 2022 : chiffres donnés par le rapport : ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport Pouvoirs Publics*, 7 Octobre 2021. Consulté sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b4524-tiii-a31_rapport-fond

⁸³ Bastien SCORDIEN, « Administration "administrante" : les effectifs ne sont pas là où on le croit », *Acteurs Publics*, 5 Novembre 2021.

⁸⁴ Voir : Kevin BROOKES, Nicolas GARDÈRES, Henri LELEU, *La proportionnalité du passe sanitaire en question*, Paris, Génération Libre, 2021.

Pour augmenter leur expertise, sans grever les finances publiques, une solution serait d'affecter une partie des dépenses de fonctionnement des assemblées à la prise en charge de délégations (à temps partiel ou à temps complet) ou de mises à disposition de personnels de la fonction publique, pris parmi les grands corps de l'État, les hauts fonctionnaires des inspections générales, les professeurs d'université et les chercheurs en droit, en économie ou en sciences de gestion. Ces agents publics, du fait de leurs activités professionnelles qui les conduisent à développer une expertise souvent inégalée sur les grandes politiques publiques de l'État (politiques fiscale, économique, environnementale, sanitaire, éducative, en matière de sécurité et de défense...), mais aussi qui ont, pour certains d'entre eux, une grande expérience de la légistique, seraient les plus à même d'apporter une valeur ajoutée aux travaux des parlementaires. Ils pourraient venir, pendant une durée de trois à cinq ans, assister les parlementaires pour la rédaction des propositions de lois, des amendements et pour évaluer la portée des législations existantes. On peut également imaginer faire appel à des acteurs de la société civile, qui offriraient aux parlementaires une expertise différente de celle des universitaires et des personnels de la fonction publique.

Cette solution qui consiste à placer des agents publics de l'administration sous l'autorité temporaire des assemblées paraît plus efficace que celle d'avoir un recours accru à une institution telle que le Conseil d'État, comme l'a proposé récemment le rapport rédigé par Madame Braun-Pivet pour la Fondation Jean Jaurès⁸⁵. Il n'est pas approprié en effet qu'une institution qui est déjà le conseiller juridique du Gouvernement et qui est en outre le juge administratif suprême soit également le conseiller juridique du Parlement. Cela reviendrait à mettre en cause le principe de séparation des pouvoirs et le pluralisme démocratique qui sont au fondement de notre démocratie libérale.

Une telle réforme nécessiterait sans doute une modification législative visant notamment la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Il est certain en tout cas qu'on pourrait renforcer les pouvoirs du Parlement, sans avoir besoin nécessairement d'une révision constitutionnelle. L'adoption de dispositions législatives pour réduire les incompatibilités parlementaires et étoffer les services de l'Assemblée nationale et du Sénat seraient des voies plus faciles d'accès que la modification de la Constitution, en l'état actuel des forces politiques.

⁸⁵ Yaël BRAUN PIVET, *Institutions où est le problème ? Plaidoyer pour un Parlement renforcé. 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2021.

GUIDE POUR DÉPRÉSIDENTIALISER LA FRANCE

| RÉÉQUILIBRER LE POUVOIR EXÉCUTIF | |
|--|--|
| Revenir au suffrage universel indirect pour l'élection du Président de la République, en <i>modifiant les articles 6 et 7 de la Constitution</i> . | Réforme du calendrier électoral : <ul style="list-style-type: none"> • Passage au sexennat en <i>modifiant l'article 6 alinéa 1^{er} de la Constitution</i>. • Réduction de la durée du mandat des députés à quatre ans en <i>modifiant l'article LO 121 du Code électoral</i>. |
| Réserver la nomination des ministres au seul Premier ministre en <i>supprimant le second alinéa de l'article 8 de la Constitution</i> . | Rétablir la procédure d'investiture du gouvernement par le Parlement . |
| Conseil des ministres présidé par le Premier ministre à Matignon en <i>modifiant l'article 9 de la Constitution</i> . | Contraindre le Président à signer des ordonnances demandées par le Gouvernement en <i>modifiant l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la Constitution</i> . |
| Réduire le champ d'application des décrets pris en Conseil des ministres qui nécessitent la signature du Président de la République en <i>modifiant l'article 13 de la Constitution</i> . | Suppression de certains pouvoirs propres du président en <i>modifiant l'article 19 de la Constitution</i> . |
| Supprimer le droit de grâce à titre individuel en <i>modifiant l'article 17 de la Constitution</i> . | Obliger le Président de la République à signer le décret de convocation d'une session extraordinaire du Parlement en <i>modifiant l'article 30 de la Constitution</i> . |
| Retirer la possibilité au Président de la République de s'adresser au Parlement réuni en Congrès en <i>modifiant l'article 18 de la Constitution</i> . | Assouplir les conditions d'utilisation du référendum d'initiative partagée en <i>modifiant l'article 11 de la Constitution</i> . |
| Limiter les prérogatives du Président de la République en matière de nomination aux plus hauts emplois civils et militaires de l'État en <i>modifiant l'article 13 de la Constitution</i> . | Définir plus précisément les domaines d'intervention du Conseil de défense et redonner la primauté au chef du gouvernement par <i>l'adoption d'une simple loi ordinaire</i> . |
| Reconnaître la primauté du chef du gouvernement en matière de négociation des traités internationaux en <i>précisant la répartition des compétences concernant les différentes catégories de traités par un décret</i> . | Permettre au Président de dissoudre l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre en <i>modifiant l'article 12 de la Constitution</i> . |
| Retirer au Président de la République la possibilité de pousser le Premier ministre à la démission . La démission interviendrait (selon les articles 49 et 50 de la Constitution) dans deux cas : échec électoral sanctionné par le Parlement, décision autonome du Premier ministre. | |

| RENFORCER LE PARLEMENT | |
|---|---|
| <p>Renforcer les pouvoirs de l'opposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confier à un membre de l'opposition la fonction de président ou de rapporteur général de la commission des Affaires sociales. • Lever les freins qui privent les parlementaires d'accéder aux documents élaborés par les inspections générales. | <p>Supprimer le droit d'amendement au gouvernement et le réserver aux parlementaires, en <i>modifiant les alinéa 1 et 3 de l'article 44 de la Constitution, ainsi que les dispositions de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.</i></p> |
| <p>Modifier l'article 49 alinéa 3 en <i>l'alignant à l'article 49 alinéa 1^{er}</i> qui permet l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.</p> | <p>Redonner au Parlement une plus grande maîtrise de l'ordre du jour en augmentant le temps accordé aux propositions de loi (à l'initiative de l'Assemblée) par rapport au temps accordé aux projets de loi (à l'initiative du gouvernement) en <i>modifiant l'article 48 alinéa 2 de la Constitution.</i></p> |
| <p>Augmenter le nombre de commissions permanentes des deux assemblées en <i>modifiant l'article 43 alinéa 1^{er} de la Constitution.</i></p> | <p>Assurer un meilleur contrôle du Parlement sur l'engagement des forces armées à l'étranger en modifiant l'article 35 alinéas 2 et 3.</p> |
| <p><i>Modifier l'article 13 alinéa 5 de la Constitution</i> pour que le chef de l'État ne puisse pas procéder aux nominations de certaines autorités indépendantes lorsque les votes négatifs dans une des deux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat représentent une majorité des suffrages exprimés.</p> | <p>Le président de l'Assemblée nationale dispose du droit de ne pas présider les séances de nuit, qu'il l'utilise !</p> |
| <p>Introduire dans l'hémicycle la pratique anglaise du « kangourou », qui permettrait au président de l'Assemblée nationale de décider l'instauration de pratiques nouvelles destinées à recentrer la séance publique sur l'essentiel tout en la rendant plus dynamique.</p> | |

Légende des tableaux :

| | |
|--|--|
| | Affaiblissement du pouvoir présidentiel |
| | Renforcement du pouvoir du Premier ministre et du Gouvernement |
| | Renforcement du pouvoir parlementaire |

LES AUTEURS

Jean-Marie Crouzatier est professeur émérite à l'Université Toulouse Capitole. Il est spécialiste en droit constitutionnel, droit international général et droit international de la santé.



Baptiste Gauthey est chargé d'étude chez GenerationLibre. Doctorant en histoire contemporaine à la Sorbonne, son travail de thèse porte sur l'histoire du libéralisme français au XXe siècle.

Alain Laquière est professeur agrégé de droit public à l'Université Paris Cité, spécialiste en droit constitutionnel et en histoire des idées politiques.



Ferdinand Mélin-Soucramanien est professeur agrégé de droit public à l'Université de Bordeaux où il enseigne le droit constitutionnel. Il est l'auteur d'ouvrages, parmi lesquels : Droit constitutionnel et L'outre-mer français : un modèle pour la République ?



Frederic Potier est préfet, essayiste et chercheur associé à la Fondation Jean Jaures. Il a dirigé pendant 4 années la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT. Il a publié plusieurs ouvrages sur le droit électoral et la lutte contre les discriminations.

Corentin Poyet est chercheur postdoctoral en science politique à l'Université de Tampere. Il est spécialiste en systèmes électoraux, politiques publiques et études parlementaires.



Olivier Rouquan est politologue et enseignant-chercheur associé au CERSA. Expert de la vie politique française, il intervient très souvent sur les plateaux téléés et radios et publie régulièrement des tribunes dans les journaux.

Jean-Jacques Urvoas a été député du Finistère de 2007 à 2016, années durant lesquelles il présida la commission des lois de l'Assemblée. Il fut garde des sceaux de 2016 à 2017. Depuis cette date, il a retrouvé l'Université de Brest où il enseigne de droit constitutionnel comme maître de conférences HDR en droit public.



La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos derniers travaux et publications.

- « La « mondialisation » n'a pas eu lieu. Perspectives historiques et présentes sur la prétendue opposition entre l'Etat national et la mondialisation », avril 2022.
- « Du harcèlement sexuel au harcèlement de la sexualité ; Genre et populisme pénal », février 2022 ;
- « La proportionnalité du passe sanitaire en question : arguments philosophiques, juridiques et sanitaires », décembre 2021 ;
- « Le logement pour tous ; libérer, protéger, inciter : pour une refonte radicale de la politique du logement », novembre 2021 ;
- « Libérer l'université ; maximiser l'autonomie pour restaurer son attractivité », septembre 2021.

— NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
46, rue de la Victoire
75009 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu