

Jean-Pierre BEL
Président du groupe
socialiste du Sénat

Pour une
Nouvelle République

Propositions de réformes
des institutions
à Ségolène ROYAL

- 8 février 2007 -

SOMMAIRE

Préambule	5
1 – Un Président de la République responsable	8
1.1. – Limiter à deux le nombre de quinquennat	8
1.2. – Un président arbitre et responsable	8
1.2.1. – Le Président de la République doit-il prêter serment ?	8
1.2.2. – Revoir le statut pénal du chef de l'Etat	8
1.2.3. – Le pouvoir de nomination du Président de la République	9
1.2.4. – Le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature	10
2 – Des parlementaires à plein temps	11
2.1. – Une réforme applicable sans délai	12
2.2. – Une application large	13
2.2.1. Trois éléments font consensus	13
① Le non cumul pour les membres du Gouvernement.	13
② Le non cumul des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales	13
③ L'application aux autres fonctions locales	13
2.2.2. Trois questions se posent.	13
① Doit-on distinguer députés et sénateurs ?	13
② Peut-on conserver un mandat délibératif ?	14
③ Peut-on permettre aux ministres de redevenir parlementaires ?	14
2.3. – Des mesures permettant de diversifier le recrutement des élus	15
3 – Une République parlementaire	16
3.1. – Une Assemblée nationale plus représentative	16
3.1.1. Un nouveau mode de scrutin	16
① 120 députés à la proportionnelle nationale ?	16
② Rétablir le scrutin proportionnel départemental de 1986 pour les grands départements urbains ?	18
③ Elire 78 députés élus à la proportionnelle dans le cadre des circonscriptions interrégionales ?	18
3.1.2. Une procédure transparente et permanente de redécoupage	19
3.1.3. La représentation des Français de l'étranger	20
3.2. – Un Parlement plus respecté dans son rôle de législateur	22
① Des lois mieux préparées	22
② Un ordre du jour mieux négocié	24
③ Un renforcement du rôle des commissions	24
④ Supprimer l'article 49, 3 ^{ème} alinéa pour les lois ordinaires.	26
⑤ Rééquilibrer les armes entre gouvernement et Parlement dans la procédure législative	26
⑥ Instaurer au Sénat un délai limite de discussion des textes	27
⑦ Endiguer l'inflation normative	28
⑧ Permettre l'intervention du Parlement en cas de carence du Gouvernement dans l'application des lois	30
⑨ Mieux évaluer les politiques publiques	31
⑩ Encadrer le lobbying parlementaire	32
3.3. – Un Parlement qui contrôle mieux	33
3.3.1. Un nouveau sens au contrôle parlementaire	33
3.3.2. Des droits nouveaux pour l'opposition	34
3.3.3. Améliorer le contrôle financier	37
3.3.4. Instaurer un contrôle parlementaire pour certaines nominations	37
3.3.5. Mettre fin à l'absence de contrôle du « domaine réservé » du chef de l'Etat	38
3.3.5. Améliorer le contrôle de la politique européenne	43
3.3.6. Instaurer un contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes	45

4 – Un bicamérisme rénové	47
4.1. – Une représentation équilibrée de toutes les collectivités territoriales	47
4.1.1. Mieux représenter la population	47
4.1.2. Mieux représenter tous les territoires	48
4.1.3. Mieux représenter les Français établis hors de France	49
4.2. – La fin du pouvoir de veto du Sénat	49
4.3. – Un rôle législatif réaffirmé	51
5 – Une démocratie participative	53
5.1. – Le rôle des citoyens dans l’initiative des lois	54
5.2. – Le rôle des citoyens dans l’approbation des lois	55
5.3. – Le rôle des citoyens dans l’évaluation des lois	58
5.4. – L’accès des citoyens à la justice constitutionnelle	58
5.4.1. La saisine du Conseil constitutionnel	59
5.4.2. La réforme des méthodes de travail du Conseil constitutionnel	59
5.4.3. La transformation du Conseil en Cour constitutionnelle	60
5.5. – La défense des citoyens par le Défenseur du Peuple	60
6 – Une nouvelle citoyenneté	62
6.1. – Le droit de vote des étrangers aux élections locales	62
6.2. – Le service civique	62
6.3. – Une Charte de la laïcité, adossée à la Constitution	63
6.4. – La question du vote obligatoire	63
6.5. – La question de la prise en compte des bulletins blancs	64
Conclusion : un référendum de l’article 11 en septembre 2007	66
A – Les questions de méthode posées par le recours à l’article 11	66
B – Les questions politiques posées par le recours à l’article 11	67

Préambule

En mai 2007, les Français auront le choix entre une République renouvelée, rééquilibrée et participative et une République concentrée entre les mains du chef de l'Etat, captée par un clan, confisquée par un parti.

L'enjeu du prochain printemps est tout simplement la démocratie.

Le régime de la 5^{ème} République s'épuise dans la concentration des pouvoirs, l'abaissement du Parlement et l'irresponsabilité présidentielle. Le changement institutionnel est devenu désormais le préalable à toute action transformatrice.

Les socialistes veulent une nouvelle République. Davantage qu'une modification des institutions et des textes, il s'agit d'instaurer une nouvelle pratique du pouvoir faisant plus de place à la délibération collective, faisant appel au sens critique et à l'expertise des citoyens.

Comment ? Comment faire évoluer nos institutions, alors que la droite dispose d'un droit de veto sur toute évolution qui n'aurait pas son assentiment, grâce au pouvoir de blocage dont dispose le Sénat et sa majorité conservatrice, depuis 1958 ?

Depuis la campagne présidentielle de 1995, les socialistes proposent une **méthode** : l'utilisation du référendum de l'article 11 « *procédure de secours dont la perspective ou l'usage pourrait à un moment donné permettre une révision constitutionnelle se heurtant à l'obstruction de l'une des deux assemblées* »¹.

Depuis le début des années 90, les socialistes ont replacé la question institutionnelle dans l'agenda de leurs réformes, en se fixant pour objectif de redonner force et vitalité à l'espérance démocratique.

Pour « clarifier certaines de nos positions doctrinales et avancer sur le chemin de la modernisation politique », une convention nationale, animée par Jack Lang, sur **les Acteurs de la démocratie** s'était tenue les 29 et 30 juin 1996. Je rapportais l'un des quatre groupes de travail, sur la démocratie locale, tandis que Ségolène Royal et Jean-Marc Ayrault étaient chargés de la démocratie politique.

Une première série de mise en œuvre des préconisations de 1996 s'est opérée grâce aux réformes de modernisation de la vie politique entreprises entre 1997 et 2002 à l'initiative de Lionel Jospin –limitation du cumul des mandats, parité, réforme du Sénat, amélioration du contrôle parlementaire de la politique européenne, quinquennat-, malgré le contexte de cohabitation et l'hostilité de la droite.

Certaines réformes se sont cependant heurtées à **l'obstacle de la droite sénatoriale**, notamment pour le cumul des mandats et le mode de scrutin du Sénat, sur lequel l'UMP est revenue en 2003. Elles ont rejoint l'extension du champ du référendum, en 1984, la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens, en 1990,

¹ « Le citoyen, ses porte-parole et sa parole », Georges Vedel, Le Monde, 7 mai 1997.

tour à tour combattus par la majorité sénatoriale. Pendant cette période, ce qui est d'ailleurs une constante depuis 1958, aucune révision de la Constitution qui aurait rencontré l'hostilité de la droite n'a pu aboutir, même si elle avait trouvé le soutien de l'opinion publique.

A ce blocage, procédural et politique, s'ajoute désormais **une crise profonde de la démocratie représentative**. Jaurès écrivait : « *le socialisme, c'est la démocratie jusqu'au bout* ». Nous devons traduire plus que jamais cette exigence. Hier, la politique était essentiellement affaire de délégation. Elle doit désormais être affaire de participation. Pour remettre les citoyens en mouvement, recréer la confiance dans les institutions, il ne suffira pas de changer les textes, mais de modifier profondément les pratiques et l'usage de ces textes. C'est un nouvel état d'esprit qu'appelle la démocratie participative, qui doit enrichir, approfondir et compléter la démocratie représentative pour régénérer la République.

La voie choisie par la candidate soutenue par le Parti socialiste, confier le thème de la démocratie parlementaire au président du groupe socialiste du Sénat, celui de la démocratie sociale à mon homologue Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, celui de la démocratie territoriale à nous conjointement, avec Claudy Lebreton et la FNESR, souligne la **nécessité d'une vision d'ensemble de la problématique démocratique**. Le choix de confier ce thème à un parlementaire n'est pas anodin. Il s'avère même judicieux, comme on le soulignera à la fin du rapport, dès lors que la voie référendaire dépossède le Parlement.

Démocratie parlementaire, sociale et territoriale : les sujets se tiennent car les citoyens veulent des institutions qui fonctionnent et qui permettent à la majorité et à l'opposition de se respecter, des syndicats renforcés dans un espace social consolidé, des collectivités locales aux compétences claires, afin de rendre lisible l'action publique. Chacun de ces thèmes vise à donner aux citoyens les clés et les outils pour comprendre le monde, agir et le transformer.

Des éléments importants de ce rapport sont donc liés aux thèmes traités dans deux autres groupes de travail.

Celui que j'ai animé de la fin décembre 2006 au début février 2007 m'a permis, en deux mois, grâce au comité de pilotage composé de députés et de sénateurs, aux entretiens avec des personnalités politiques et experts, juristes, hauts-fonctionnaires, politistes, de proposer quelques pistes d'une réforme ambitieuse de nos institutions.

Ma réflexion a été facilitée par l'intérêt soutenu que les socialistes ont porté aux institutions, et pas seulement depuis le 21 avril 2002, et par les propositions précédentes de réforme qui n'ont pu aboutir, à commencer par les projets de lois constitutionnelles déposés sous la présidence de François Mitterrand le 10 mars 1993.

De nombreuses réformes ont également été proposées par la convention nationale de 1996, ou celle du 26 janvier 2002², et, à l'approche de l'élection présidentielle de

² « La vie en mieux, la vie ensemble », présenté par Martine AUBRY.

2002, dans des groupes de travail pilotés par Bernard Roman au sein du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, ou par André Vallini au sein du Parti socialiste. Les groupes parlementaires socialistes ont défendu de nombreuses propositions de lois constitutionnelles, y compris depuis 2002. Toutes les motions de tous les congrès du Parti socialiste ont consacré aux institutions des développements plus ou moins détaillés et plus ou moins ambitieux.

Cette réflexion est partie du projet socialiste, adopté par notre convention nationale du 30 juin 2006. Elle ne s'est pas interdite de s'en affranchir, afin de donner une cohérence globale aux propositions qui sont formulées.

Elle se fonde sur la **préservation des fondements de la Constitution de 1958** et propose leur **évolution pour redonner à notre régime politique l'équilibre qui aurait dû être le sien et qu'il a perdu en raison de sa présidentialisation croissante**.

« *On ne reviendra pas sur l'élection du Président au suffrage universel* » écrivait François Mitterrand le 30 novembre 1992. On peut porter le même jugement sur le quinquennat, institué en 2000. **Les propositions s'inscrivent donc dans le cadre du régime parlementaire majoritaire dont le chef de l'Etat demeure la clef de voûte**. Elles visent même à rénover le régime parlementaire, et, en paraphrasant Michel Debré devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, à vouloir l'établir « *car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer* ».

Le rééquilibrage entre le Parlement et le pouvoir exécutif s'accompagne d'une nouvelle articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. La rénovation du Parlement ne va pas sans des parlementaires plus présents et plus représentatifs de la société et de la diversité politique.

Les propositions qui suivent s'articulent en **six thèmes** :

- **Un Président de la République responsable,**
- **un mandat unique pour les parlementaires,**
- **une République parlementaire,**
- **un bicamérisme rénové,**
- **une démocratie participative,**
- **une nouvelle citoyenneté.**

La conclusion présente la méthode de ces réformes, le référendum de l'article 11, dont je préconise l'usage dès septembre 2007.

Les propositions présentées ont vocation à nourrir le débat présidentiel. Des choix seront opérés par notre candidate. Ils visent à infléchir plus que bouleverser, à s'inscrire dans la durée et dans la profondeur d'une évolution de la République vers un régime plus harmonieux, une démocratie apaisée, qui refait du citoyen l'acteur principal de la politique.

1 – Un Président de la République responsable

1.1. – Limiter à deux le nombre de quinquennat

Aujourd'hui, le nombre de mandat que peut solliciter le chef de l'Etat est en théorie illimité. Dans la pratique, et comme on le voit avec l'actuel Président, il semble difficile de concevoir qu'une telle fonction soit occupée par la même personne pendant quinze années consécutives, compte tenu des lourdes charges que ces responsabilités confèrent, mais également des attentes des citoyens, qui aspirent à un renouvellement accéléré de la vie politique.

Il est donc proposé, comme le projet socialiste en faisait référence, de **limiter le nombre de mandats à deux**, en apportant une précision à l'article 6 de la Constitution.

1.2. – Un président arbitre et responsable

1.2.1. – Le Président de la République doit-il prêter serment ?

La réforme actuellement entreprise et qui vise à instituer une nouvelle procédure de destitution du Président de la République pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » appelle sans doute quelques correctifs.

Ce manquement n'est pas défini par sa nature ou par sa gravité, mais par son caractère inconciliable avec la poursuite du mandat, c'est-à-dire avec la dignité de la fonction.

Elle pourrait également conduire à instituer une **prestation de serment pour le chef de l'Etat devant le Conseil constitutionnel au moment de son entrée en fonction**³. Le serment politique, promesse solennelle de fidélité et de dévouement, lien indéfectible unissant les représentants de la Nation et le peuple qui les a élus, pourrait être de nature à restaurer la confiance et le respect réciproque. De cet acte important découleront certaines obligations que se devront de respecter les prestataires, et, s'agissant du chef de l'Etat, ses devoirs.

1.2.2. – Revoir le statut pénal du chef de l'Etat

La réforme du statut pénal du chef de l'Etat était un engagement de la campagne présidentielle de 2002 de Jacques Chirac. A quelques jours de la fin de la législature, elle a été inscrite à l'ordre du jour.

Cette réforme était nécessaire. Les décisions du Conseil constitutionnel en 1999 et de la Cour de cassation en 2001 ont en effet modifié l'interprétation traditionnelle de

³ Une prestation de serment a été proposée par le sénateur Hubert Haenel (proposition de loi constitutionnelle n°419, du 22 juin 2005), en ces termes : « *Je jure, comme Président de la République, de loyalement remplir mes fonctions avec dignité, simplicité, exactitude et fidélité aux valeurs fondamentales de notre République. Respectueux de la Constitution dont je suis le gardien, je resterai toujours dans le rôle qu'elle m'assigne. Je le promets librement, solennellement et sur mon honneur.* »

l'article 68 de la Constitution, qui fixe les conditions dans lesquelles la responsabilité du Président de la République peut être engagée. Elles ont considéré que ce dernier bénéficiait d'un privilège de juridiction pendant son mandat, quelle que soit la nature des actes en cause.

Le Président de la République n'est pas un citoyen ordinaire. Il ne peut être un justiciable ordinaire. Le projet de réforme maintient cette responsabilité, pour tous les actes, qu'ils soient de nature pénale ou civile.

En contrepartie, il institue une procédure de destitution en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat. En l'état initial, le seuil requis pour enclencher la procédure, et l'adopter, était une majorité simple dans chaque assemblée. Suivant la proposition des députés socialistes, la commission des lois de l'Assemblée nationale l'a fait passer à 2/3.

Cette réforme du statut pénal du chef de l'Etat qui ne peut aboutir à accroître encore, indirectement, les pouvoirs la majorité conservatrice du Sénat, pourrait donc être **retouchée** afin de :

1/ réserver l'initiative de la procédure à l'Assemblée nationale.

Quand bien même la démocratisation du Sénat serait réalisée,

Quand on se remémore le comportement du Sénat dans le passé, quand on sait que le mode de désignation rend au Sénat l'alternance impossible, on voit bien que seul un chef d'Etat de gauche pourrait être mis en cause par cette assemblée dans l'état actuel des choses. Cette prérogative nouvelle accordée au Sénat nécessiterait au préalable une réforme démocratique du Sénat.

La nouvelle procédure de destitution doit incomber à l'assemblée élue au suffrage universel direct car le chef de l'Etat dispose, en contrepartie, du droit de dissolution. Elle ne peut donc être que du ressort de l'Assemblée nationale.

2/ cantonner l'irresponsabilité du chef de l'Etat au domaine pénal.

Le projet de loi l'étend en effet à tous les domaines, y compris le droit civil. Rien ne justifie l'immunité totale que ce projet instaure.

3/ empêcher le président destitué de siéger au Conseil constitutionnel.

Le projet de loi permet en effet à un Président de la République destitué pour violation de la Constitution, ou postérieurement condamné, de continuer à siéger au Conseil constitutionnel, ce qui est incohérent.

1.2.3. – Le pouvoir de nomination du Président de la République

Compte tenu des missions particulières qui sont les siennes en matière de droits fondamentaux, et notamment en référence à l'article 5 de la Constitution, le texte fondamental pourrait reconnaître au Président de la République le pouvoir de **nommer les présidents** des autorités administratives indépendantes du Gouvernement chargées, par la loi, de garantir l'exercice des libertés et droits fondamentaux.

En revanche, les membres de ces autorités devraient être **élus à une majorité qualifiée de l'Assemblée nationale**. Cette garantie de pluralisme s'impose notamment pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la droite ayant désigné la totalité de ses neuf membres actuels.

1.2.4. – Le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature

Le président du CSM ne sera plus le Président de la République mais :

- soit il sera désigné par le Parlement à une majorité renforcée,
- soit il sera désigné par le Président de la République par accord entre les trois chefs des juridictions suprêmes : Conseil Constitutionnel, Cour de cassation et Conseil d'État.

Le Conseil supérieur de la magistrature sera réformé afin de garantir son pluralisme par un équilibre entre les représentants élus de magistrats et les membres extérieurs à la magistrature. Ses membres non magistrats seront désignés par les deux chambres du Parlement à la majorité des 3/5. Le Conseil supérieur de la magistrature verra aussi ses attributions étendues : tout magistrat s'estimant menacé dans son indépendance pourra le saisir et son accord sera demandé sur les nominations dans la magistrature et son avis sera nécessaire sur les aspects essentiels du fonctionnement de la justice judiciaire.

Tout magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet sera nommé sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

2 - Des parlementaires à plein temps

Aujourd'hui, 4 parlementaires sur 5 cumulent leur mandat national avec un autre mandat local : 81 % des sénateurs et 85 % des députés, qui ne sont que 54 sur 577 à ne pas posséder d'autre mandat. C'est une exception européenne : 10 % des parlementaires cumulent en Allemagne, 13 % en Grande-Bretagne, 15 % en Espagne et 16 % en Italie. C'est une spécificité de la 5^{ème} République : les parlementaires de la 3^{ème} n'étaient que 30 % à cumuler et ceux de la 4^{ème}, 40 %.

Il est communément admis que cette situation fait autant, sinon davantage, que le parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire pour la dévalorisation du rôle du Parlement. Il constitue également le principal frein au renouveau de la classe politique. Le mandat parlementaire s'est professionnalisé. La classe politique risque de devenir une caste.

Renouveler la classe politique doit être une priorité. Pour revivifier la démocratie, il faut de nouveaux élus et un accès plus facile des citoyens aux mandats politiques.

En effet 12,5 % des députés et 17,5 % des sénateurs –essentiellement grâce à la gauche sénatoriale- seulement sont des femmes, 4,2 % des députés et aucun sénateur n'a moins de 40 ans, aucun député et une seule sénatrice –socialiste- sont issus de l'immigration, 51,3 % des députés et 41,7 % des sénateurs sont issus du secteur public, au sens large.

A l'initiative de Lionel Jospin, la précédente législature avait initié une nouvelle étape de limitation du cumul des mandats avec notamment l'interdiction du mandat de député-maire ou de sénateur-maire, auxquels étaient assimilés les mandats de président du conseil général ou régional.

La droite sénatoriale avait bloqué cette réforme, en mars 2000.

Constatant le blocage de la majorité sénatoriale sur la loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, Daniel Vaillant, alors ministre des relations avec le Parlement, déclarait, le 8 mars 2000 : *« ce vote est une étape, une étape très partielle, une étape insatisfaisante, une étape qui aura permis de montrer qu'il y avait sur la limitation du cumul des mandats une vraie différence entre la droite et la gauche (...) Demain il faudra aller plus loin. La majorité des Français le souhaite, le gouvernement de Lionel Jospin est allé au maximum du possible aujourd'hui. Demain nous continuerons à faire avancer cette réforme »*.

Est-il besoin de souligner le silence assourdissant du candidat de l'UMP sur ce sujet, explicable sans doute parce qu'il cumule ses fonctions gouvernementales avec la présidence de son parti, et celle du conseil général du département le plus riche de France ?

Pourtant, les débats participatifs organisés par Désirs d'avenir, dès l'automne 2006, ont montré l'impopularité du cumul des mandats dans l'opinion publique, même si l'attitude des Français est ambiguë dès lors qu'ils ne sont pas questionnés sur le plan

théorique mais sur un plan plus pratique : ils défendent plus souvent qu'on ne le croit « leur » député-maire, tout en condamnant « le cumul ».

Cette réforme est toutefois **indispensable** car elle est le préalable et la condition d'un accroissement des responsabilités du Parlement. On connaît la formule de Guy Carcassonne : « *le Parlement ne manque pas de pouvoirs, il manque de parlementaires pour les exercer* ». Les propositions qui suivent sur la République parlementaire n'auraient aucune portée si les parlementaires n'étaient pas plus disponibles pour exercer leur mandat national.

L'argument selon lequel un parlementaire doit être titulaire d'un mandat local pour faciliter son enracinement dans la réalité territoriale n'est pas, ou plus pertinent. De nombreux parlementaires n'exercent que ce mandat. Ils ne sont pas pour autant coupés des réalités, ou de leur circonscription, bien au contraire. Comme le souligne Bernard Roman, « *c'est à l'aune de la disponibilité réelle des élus que doit aussi être mesuré l'argument de l'implication locale* »⁴.

Cette réforme doit également contribuer à « dénotabiliser » le système politique, à régénérer la classe politique, mais aussi à mieux enraciner les partis politiques dans les territoires.

Le non cumul des mandats est la clef de voûte de la réforme des institutions que nous devons proposer aux Français.

Je préconise :

- **une application sans délai,**
- **une application large,**
- **une application accompagnée par des mesures permettant de diversifier le recrutement des élus, locaux et nationaux.**

2.1. - Une réforme applicable sans délai

Bien que de nombreux candidats aient été investis, dans tous les partis, alors qu'ils détiennent déjà plusieurs mandats et seraient donc potentiellement en situation de cumul, la réforme doit s'appliquer sans délai, c'est à dire, si elle est acceptée par les Français par référendum, **aux élections municipales et cantonales de mars 2008, puis sénatoriales de septembre 2008.**

Toute autre solution, repoussant par exemple son application effective aux élections régionales de 2010, cantonales de 2011, aux élections législatives de 2012 ou aux élections locales suivantes, en 2014, au prétexte qu'il convient d'édicter des mesures « transitoires » ou « d'adaptation » serait ressentie, à juste titre, par les Français, comme une imposture et une hypocrisie.

Une telle décision perturbera de nombreuses stratégies locales et électorales. Elle n'est pas nécessairement populaire chez les élus et de nombreux arguments

⁴ « La fin du cumul des mandats », Bruno Leprince Editeur, 2000.

pourront être avancés pour en contester le principe. Toutefois, on peut également constater que de nombreux élus ont anticipé une telle décision.

2.2. - Une application large

Le champ d'application du « mandat unique » a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein du comité de pilotage que j'ai réuni.

2.2.1. Trois éléments font consensus

① Le non cumul pour les membres du Gouvernement.

C'est la seule mesure qui relève du niveau constitutionnel et qui nécessite une modification de l'article 23, ce que des sénateurs de droite avaient d'ailleurs proposé en 1998⁵, considérant que la législation sur le cumul des mandats proposée par le gouvernement de Lionel Jospin n'allait pas assez loin.

L'instauration d'une incompatibilité stricte entre tout mandat et les fonctions gouvernementales peut conduire à assouplir l'actuel article 25 de la Constitution afin de permettre aux anciens ministres de poursuivre leur engagement politique.

② Le non cumul des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales

Par fonction exécutive, il convient d'entendre non seulement le mandat de Maire et adjoint au maire, de vice-président d'une assemblée locale (conseil général et conseil régional), président d'une commission d'une assemblée locale, et engloberait également les membres de la commission permanente du conseil général (art. L. 3122-4 CGCT) et régional (art. L. 4133-4), de même que le mandat de Maire d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

③ L'application aux autres fonctions locales

Le mandat unique doit englober également les présidences des établissements publics de coopération intercommunale visées à l'article L. 5211-9 du CGCT, puisque je propose de les doter d'une légitimité démocratique dès mars 2008 (cf partie 6).

2.2.2. Trois questions se posent.

① Doit-on distinguer députés et sénateurs ?

Après débat, **l'application à tous les parlementaires** me semble majoritaire. Le dilemme est connu, s'agissant du mandat des sénateurs, chargés de représenter les collectivités territoriales, selon la Constitution. Cette mission peut-elle justifier une « exception sénatoriale » leur permettant d'échapper au mandat unique ? Les arguments en la faveur d'un tel traitement semblent forts, car ils se fondent sur la nature particulière du mandat sénatorial, élu des élus locaux. Or, c'est précisément la raison pour laquelle je recommande de ne pas faire de distinction. Je considère en

⁵ Proposition de loi n°35 du 27 octobre 1998.

effet que le mandat de sénateur est avant tout un mandat de parlementaire national, et non un « super-mandat d' élu local ». Permettre le cumul, voire même le rendre obligatoire comme le préconisent certains, pourrait contribuer à faire du Sénat, à terme, non une assemblée législative à part entière, mais la chambre des territoires, dont la compétence se verrait confinée aux dispositions relatives exclusivement aux collectivités locales.

② Peut-on conserver un mandat délibératif ?

En revanche, ce qui doit être arbitré concerne la possibilité de **conserver un simple mandat de membre d'une assemblée délibérante** (conseiller municipal, conseiller général, conseiller régional) pour les députés et sénateurs. Il n'existe pas de consensus ou même de position majoritaire sur le point de savoir si la césure entre élus locaux et nationaux est radicale ou si le maintien d'un lien entre un parlementaire national et un mandat délibératif local est possible.

Or, il n'est pas évident que les Français soient opposés à ce qu'un député ou un sénateur puisse demeurer conseiller municipal, ni que ce mandat constitue une charge si lourde qu'elle puisse l'empêcher d'exercer son mandat parlementaire. De nombreux élus plaident en faveur du maintien de ce lien comme éléments d'ancrage dans les réalités politiques et territoriales.

③ Peut-on permettre aux ministres de redevenir parlementaires ?

Lorsqu'un député ou un sénateur devenu ministre n'exerce plus ses responsabilités gouvernementales il ne peut aujourd'hui retrouver son mandat parlementaire. Cette incompatibilité constitue une grande différence avec les démocraties parlementaires qui, par définition, ne connaissent pas une telle rigueur, sur laquelle la droite avait tenté de revenir en 1974⁶.

Alors que la séparation des pouvoirs et la stabilité gouvernementale sont désormais acquises, on peut s'interroger sur la pertinence de cette règle.

Notre convention nationale de 1996 ne l'avait pas écartée et le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation des pouvoirs publics du 11 mars 1993 proposait de revenir sur cette stricte interdiction, estimant que « *la stricte interdiction qui avait été retenue en 1958 avait pour objet d'éviter les excès ayant marqué les Républiques précédentes. La pratique a toutefois montré qu'un tel système était excessivement rigide.* »

L'article 25 de la Constitution pourrait donc permettre aux ministres de retrouver leur siège de parlementaire, ou d' élu local, à l'issue de leurs fonctions ministérielles.

Un tel assouplissement serait la contrepartie de la prohibition absolue du cumul d'une fonction gouvernementale et de tout mandat électif.

⁶ Projet de loi constitutionnelle n°1179 du 2 octobre 1974. La réforme, votée par les deux assemblées, n'avait pas été soumise au Congrès, faute de majorité des 3/5.

2.3. - Des mesures permettant de diversifier le recrutement des élus

Parce que le Parlement doit refléter la diversité de notre société, un effort particulier doit être fait pour faciliter, par les salariés du privé, l'exercice de mandats locaux et nationaux.

A cet effet, je préconise des mesures permettant :

- **de rémunérer les élus locaux à la hauteur de leurs vraies responsabilités**, qui sont de plus en plus lourdes, surtout pour les maires de petites villes et de villes moyennes, de leur assurer une protection sociale réelle et de constituer un système de retraite correct,
- **de renforcer la formation des élus locaux**, notamment pas la mutualisation des crédits au sein des intercommunalités,
- **de faire des élus locaux des salariés protégés**, au même titre qu'un délégué syndical, et faciliter leur réintégration professionnelle dans le secteur privé (garantie de réintégration, aide à la reprise d'activité, dispositions sur la retraite),
- **de créer des passerelles**, pour les élus nationaux et certains élus locaux (maires de grandes villes, présidents de conseils généraux ou régionaux), dans **la fonction publique** (par exemple, l'intégration dans des corps d'expertise).

3 – Une République parlementaire

3.1. – Une Assemblée nationale plus représentative

3.1.1. Un nouveau mode de scrutin

40 % des électeurs qui ont voté pour divers candidats au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale par des formations politiques correspondants aux choix qu'ils ont exprimés.

L'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale est proposée par le Parti socialiste depuis le rétablissement par la droite du scrutin majoritaire en 1986.

Cependant, alors que le texte de la convention nationale du 26 janvier 2002 préconisait que 10 % des députés seraient élus à la proportionnelle sur des listes nationales, le texte du projet adopté le 30 juin 2006 a doublé ce taux en mentionnant une proportion « d'un cinquième environ », ce qui porterait à 120 le nombre de députés élus selon ce mode de scrutin. Cette proportion, très importante, ne va pas sans poser quelques problèmes.

Trois solutions sont possibles :

① 120 députés à la proportionnelle nationale ?

Notre projet socialiste propose que savoir 120 députés environ soient « élus à la proportionnelle sur des listes nationales complémentaires de candidatures par circonscription ».

Les modalités théoriques d'attribution des sièges à la proportionnelle

L'affectation des suffrages aux sièges pourvus à la proportionnelle peut obéir à trois techniques possibles :

- Le double vote⁷

Chaque électeur vote deux fois au premier tour : une fois pour un candidat dans sa circonscription, une fois pour une liste nationale. Les deux modes de candidature sont exclusifs l'un de l'autre. Ce système, dans lequel il est difficile de limiter légitimement la proportionnalité par une règle de seuil supérieur à 1%, est le plus favorable à la dispersion des voix, à la fois parce qu'il n'y a guère de limite à la multiplication des listes de petites formations et parce que l'électeur est incité à un comportement stratégique consistant à nuancer un vote par l'autre. Cette hypothèse serait sans doute particulièrement favorable aux listes écologistes et, dans certaines régions, aux listes régionalistes. Elle permettrait l'entrée à l'Assemblée de formations minoritaires du type de celles qui ont présenté des listes aux dernières élections européennes⁸. Elle est par ailleurs critiquable par la complexité d'organisation du scrutin.

⁷ Système proposé par la commission Vedel en 1992

⁸ Parti des travailleurs, Euro-palestine, CPNT, Automobiliste vache à lait ras le bol...

- *Le rattachement*

Chaque candidat au scrutin uninominal déclare, en même temps que sa candidature, son rattachement à une liste pour le scrutin proportionnel, selon une procédure analogue à celle en vigueur pour le financement des partis politiques. On pourrait concevoir que le rattachement en vue du financement et de la répartition à la proportionnelle soit le même..

Les voix recueillies au premier tour sont alors réparties entre les listes nationales. L'organisation du scrutin est plus simple et l'effet de dispersion est moindre : une petite formation devra présenter des candidats dans le plus grand nombre possible de circonscriptions (comme le fait déjà l'extrême-gauche) pour obtenir des sièges à la proportionnelle (1% des voix au niveau national = ~ 470 000 suffrages exprimés).

Les « grands » partis politiques ont le choix de l'interprétation du système : une interprétation disciplinaire, selon laquelle leurs candidats ne peuvent être investis que s'ils se rattachent à la liste du parti, une interprétation d'alliance, selon laquelle les rattachements peuvent être négociés avec des partenaires. Bien que ce système n'ait rien à voir avec les légendaires apparentements de 1951, il peut faire flotter un soupçon de marchandage et de détournement des votes. On est toutefois très loin des apparentements dont l'objet était, à l'inverse, de conférer une prime majoritaire, aux partis arrivés en tête et apparentés.

- *La double candidature*

Dans ce système, l'accès au second tour est limité aux deux candidats arrivés en tête au premier. On ne peut être candidat sur une liste nationale que si l'on est également candidat dans une circonscription.

Les suffrages exprimés du premier tour sont attribués aux listes auxquelles les candidats se sont rattachés. L'élection au scrutin de circonscription prévaut sur celle de la liste. La détermination de l'ordre des candidats sur les listes peut être laissée à l'initiative des partis qui les déposent ; mais on peut aussi classer les candidats dans l'ordre de leur score exprimé en pourcentage des suffrages exprimés et déclarer ainsi élus les candidats correspondant au nombre de sièges attribués à la liste. On obtient de cette manière un scrutin proportionnel dans lequel le seul pouvoir laissé aux partis est l'investiture des candidats mais où le résultat final dépend entièrement des électeurs. Dans les deux options, les députés élus à la proportionnelle sont les battus du premier ou du second tour qui ont obtenu les meilleurs scores.

Ce dernier système est à la fois le plus simple à mettre en œuvre et le plus loyal pour l'électeur auquel il donne effectivement deux voix utiles, une à chaque tour de scrutin. En comptant les voix à partir de candidatures effectives dans les circonscriptions, il limite les listes fantaisistes ; il limite la représentation du FN, ses candidats arrivés en deuxième position étant le plus souvent battus au second tour.

Cependant, l'élection de 120 sièges de députés à la proportionnelle paraît excessive et déstabilisatrice pour notre système parlementaire majoritaire.

Elle aurait également comme inconvénient majeur de conduire à un redécoupage complet des 450 circonscriptions qui constitueraient le cadre du scrutin majoritaire, exercice s'apparentant à une refonte totale de la carte électorale. Les nouvelles circonscriptions auraient une taille accrue, ce qui poserait de nouvelles difficultés dans les départements ruraux.

Par ailleurs, si l'on décidait de maintenir 2 députés dans tous les départements, l'écart entre les circonscriptions les plus peuplées et les moins peuplées ne pourrait respecter la règle constitutionnelle des 20 % -sans doute inapplicable- et de graves inégalités de représentation subsisteraient. Ces difficultés seraient encore plus grandes si l'on permettait aux départements les moins peuplés de n'avoir qu'un seul député, ce qui concernerait 16 d'entre eux. L'exercice du mandat parlementaire deviendrait impossible car le contact avec les électeurs supposerait que les députés seraient constamment en déplacements dans leur circonscription départementale.

Par ailleurs, le niveau national de l'élection à la proportionnelle de députés aboutirait inmanquablement à créer deux catégories fortement disparates de parlementaires à la légitimité très éloignée l'une de l'autre : aux députés élus directement dans le cadre du scrutin majoritaire, ancrés dans un territoire, se superposeraient des députés en réalité investis par les partis, en dehors de tout ancrage territorial.

Pour ces raisons, je préconise de renoncer à cette proportion de 120 députés et de **revenir à un chiffre plus raisonnable de 80 députés élus au scrutin proportionnel** sur des listes nationales ou régionales. Et, pour atténuer les effets du redécoupage des circonscriptions, **une légère augmentation du nombre de députés** –justifiée par l'augmentation de la population depuis 1986- **de l'ordre d'une vingtaine de sièges**, pourrait être envisageable.

② Rétablir le scrutin proportionnel départemental de 1986 pour les grands départements urbains ?

Comme pour les élections sénatoriales, l'élection à l'Assemblée nationale utiliserait un système électoral double.

Les 20 départements les plus peuplés de plus d'un million d'habitants, représentant un total de 241 sièges, appliqueraient le mode de scrutin proportionnel départemental de 1986.

Les autres départements conserveraient le mode de scrutin majoritaire actuel.

Ce système aurait pour avantage de limiter les incidences du redécoupage puisqu'il n'est pas besoin de diminuer le nombre de députés élus dans les petits départements au scrutin majoritaire. Le redécoupage s'effectuerait, dans ces départements, à un nombre de sièges constant.

③ Elire 78 députés élus à la proportionnelle dans le cadre des circonscriptions interrégionales ?

Cette proposition maintiendrait le scrutin majoritaire à deux tours pour 86,5 % des sièges, soit 499, et introduit l'élection de 78 députés à la proportionnelle de liste dans un cadre interrégional.

La double référence au nombre de sièges (78) et aux circonscriptions interrégionales permettrait de s'aligner sur le découpage électoral qui existe depuis 2004 pour les élections européennes, découpage que la gauche avait elle aussi proposée en 1998.

Ce mode de scrutin accorderait une double voix à chaque électeur au premier tour de scrutin. En revanche, pour le second tour, nécessaire, le cas échéant, pour désigner des députés au scrutin majoritaire uniquement, chaque électeur ne disposerait plus que d'une seule voix.

La répartition des sièges au sein des circonscriptions interrégionales s'effectuerait selon les règles suivantes :

- seules les listes ayant plus de 5 % sont admises à la répartition,
- la répartition des restes s'effectue à la plus forte moyenne,
- les listes sont paritaires et la parité est alternée,
- nul ne peut être candidat à la fois dans une circonscription et sur une liste.

L'élection de 499 députés au lieu de 577 au scrutin majoritaire entraînerait un redécoupage des circonscriptions de moindre ampleur que celle induite par l'élection d'environ 120 députés à la proportionnelle.

3.1.2. Une procédure transparente et permanente de redécoupage

Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. **Les élections législatives de 2007 seront donc fondées sur les données du recensement général de 1982, soit un décalage de 25 ans.**

Depuis lors, comme le souligne le Conseil constitutionnel à l'occasion des observations sur le contentieux des élections législatives de 2002 qu'il a présentées le 15 mai 2003, deux recensements généraux, sont intervenus en 1990 et 1999. Ils ont « *mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage* ».

Le redécoupage des circonscriptions législatives constitue un impératif démocratique.

Cependant, la méthode est malaisée et la voie parlementaire classique est périlleuse. Elle n'a d'ailleurs pas été utilisée ni en 1958, ni en 1986.

Je préconise donc que le référendum habilite le gouvernement à y procéder par ordonnances, en encadrant cette délégation de prescriptions suffisamment précises.

Cette voie présente deux avantages. Les directives que la loi peut donner au pouvoir exécutif pour réaliser un découpage électoral ne peuvent, par définition, s'appliquer lorsque c'est le législateur qui y procède lui-même. Par ailleurs, les ordonnances seraient soumises, avant leur ratification, au contrôle du Conseil d'Etat et après leur ratification à celui du Conseil constitutionnel : le contrôle juridictionnel serait donc double.

La procédure du redécoupage pourrait être identique à celle de 1986 :

- une commission indépendante préparerait un projet de redécoupage. Elle serait constituée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, mais également de géographes, politistes, spécialistes du monde rural et de l'aménagement du territoire,
- le gouvernement serait habilité par le Parlement à y procéder par ordonnance, dans les six mois qui suivront le prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et la ratification devrait intervenir au plus tard le 31 juillet 2008.

Cette commission indépendante du Gouvernement aurait vocation à être pérennisée afin de présenter, tous les dix ans au plus, des propositions d'ajustement des circonscriptions au vu des évolutions démographiques et économiques.

Des règles de fond seraient posées par l'habilitation législative. Les deux premières reprendraient celles de 1986 :

1. Sauf en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu. En outre, à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au recensement général de la population de 1999, est supérieure à [40.000 habitants], la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales.
2. Les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général ; en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 p. 100 de la population moyenne des circonscriptions du département.

En revanche, trois nouvelles conditions seraient posées :

1. L'habilitation déterminerait le seuil minimal de représentation des départements (un ou deux députés).
2. Elle fixerait le seuil minimal de suppression de circonscriptions par département rendu nécessaire par le prélèvement opéré de sièges en raison de l'introduction de députés élus à la représentation proportionnelle.
3. Elle déterminerait les règles de rééquilibrage démographique des circonscriptions à l'intérieur des départements.

Le redécoupage des circonscriptions législatives doit s'accompagner, et, dans l'idéal, être précédé, par un redécoupage des circonscriptions cantonales, sous réserve du périmètre d'une modification du mode de scrutin départemental.

3.1.3. La représentation des Français de l'étranger

A l'initiative des sénateurs Monique Cerisier-Ben Guiga et Richard Yung, plusieurs propositions de lois déposées par le groupe socialiste du Sénat visent, au-delà de la seule élection de députés représentant les Français de l'étranger, à réformer en profondeur la représentation politique des citoyens français établis à l'étranger.

La participation électorale est très peu élevée parmi les Français vivant à l'étranger : le taux d'abstention a atteint plus de 62% au 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2002 et 67,08 % lors du référendum du 29 mai dernier.

Cependant, en l'espace de dix ans, le nombre de citoyens français votant en dehors du territoire national a plus que doublé, passant de 230 000 à 475 000 seulement pour 2 millions de Français établis hors de France (1,3 million d'immatriculés et 700 000 non immatriculés). Le potentiel électoral est donc très important, d'autant qu'on ne peut affirmer que les Français expatriés sont plus de droite ou de gauche. On considère généralement que ceux établis en Europe, de loin les mieux immatriculés et qui votent le plus, se classent plutôt à gauche.

Le principal obstacle à l'expression du suffrage des Français vivant à l'étranger est bel et bien la distance, souvent très importante, qui les sépare du bureau de vote dont ils dépendent. Il est impératif de mettre en place de nouvelles procédures pour contrecarrer cette « fracture électorale » tels que le vote électronique introduit pour le prochain renouvellement de l'AFE en juin 2006, ainsi que le vote par correspondance sous pli fermé, exceptionnellement autorisé pour l'élection de l'AFE, qui devraient

être généralisés aux scrutins nationaux organisés à l'étranger et strictement réglementés.

L'article 24 de la Constitution française énonce que : « *Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat* ». En application de cette disposition constitutionnelle, la loi organique 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France prévoit que 12 sénateurs représentent les Français établis hors de France (contre 6 avant 1983), élus au suffrage universel indirect par l'Assemblée des Français de l'Etranger (ASE) qui s'est substituée en 2004 au Conseil Supérieur des Français de l'étranger (CSFE).

D'un côté, la France a institué une représentation parlementaire spécifique, mais uniquement au Sénat. Seuls deux autres pays de l'Union européenne organisent une représentation parlementaire spécifique pour leurs citoyens expatriés : le Portugal et l'Italie. En Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse, il existe un organisme équivalent au CSFE.

D'un autre côté, la France n'a pas suffisamment démocratisé l'accès de ses citoyens expatriés au vote. En effet, si, dans les autres pays européens, les citoyens expatriés disposent du droit de vote aux élections législatives, au même titre que les citoyens résidents, ils l'exercent plus facilement par procuration ou par correspondance qui sont reconnues comme des modalités pratiques de vote à distance dans près de deux tiers des Etats membres. Ainsi, la France est la « lanterne rouge » de l'Union Européenne et n'est pas en mesure d'offrir un accès aisé des français expatriés au droit de vote.

Je propose en conséquence que des députés représentent les Français de l'étranger.

Ainsi, 12 députés seraient élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans le cadre de circonscriptions continentales dont le nombre de sièges serait fonction du poids démographique respectif (nombre de Français immatriculés) mais également de spécificités géographiques. Dans un souci de simplification, les contours des quatre circonscriptions électorales seraient identiques à celles utilisées pour élire les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Pour ce faire, une révision de la Constitution (qui n'est pas juridiquement nécessaire mais paraît politiquement opportune) afin de modifier l'article 24 pour préciser que les Français établis hors de France sont représentés « *à l'Assemblée nationale et au Sénat* ».

3.2. – Un Parlement plus respecté dans son rôle de législateur

Développant une tendance qui s'était déjà manifestée en 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 contient des prescriptions détaillées qui ne figurent pas d'ordinaire dans une Constitution. Pour Michel Debré, ce niveau de détail, et de contrainte, était indispensable pour obtenir, tout comme la loi électorale, la stabilité gouvernementale.

Pour donner de l'oxygène au Parlement, il est donc indispensable de desserrer le carcan du « parlementarisme rationalisé », qui contraint sa liberté d'action⁹.

Il s'agit du cœur des propositions d'une réforme des institutions de 1958 visant à rééquilibrer les pouvoirs et à donner plus de responsabilités au Parlement. Des élus plus présents, grâce au mandat unique, doivent pouvoir bénéficier de pouvoirs accrus. Majorité parlementaire et gouvernement doivent se parler à égalité et conduire, dans un partenariat étroit, les réformes politiques que la gauche est appelée à mener à partir de 2007, si les Français nous en donnent le mandat.

Il est en effet frappant de constater quel degré de subordination à l'égard du gouvernement cette majorité a atteint. Alors qu'elle dispose de la majorité absolue à l'Assemblée nationale, plus de 3/5^{ème} des sièges !, elle n'a pas reculé devant l'utilisation massive de toutes les procédures pour accélérer ou escamoter le débat parlementaire. Dépourvue de contrepoids significatifs et d'instrument pour se faire entendre ou faire prendre en considération ses positions, l'opposition n'a pu, pour s'exprimer, que recourir au dépôt d'amendements sans cesse plus nombreux.

Il est donc piquant de relever la pertinence du diagnostic de l'UMP : « *Sans aller jusqu'à penser que Parlement français est un « parlement croupion », force est de constater que la Constitution a multiplié les entraves aux prérogatives parlementaires et organisé ce que certains appellent l'abaissement du Parlement* »¹⁰ !

Cette spirale doit cesser. Elle tire le débat parlementaire, et le débat démocratique, vers le bas. Il doit incomber à la gauche de renouer avec un cercle vertueux qui tirerait le Parlement vers le haut, en redonnant du sens et du poids à la délibération politique au sein des assemblées parlementaires.

Je préconise dix mesures pour sortir résolument du parlementarisme rationalisé :

① Des lois mieux préparées

De nombreux rapports et études ont souligné l'incapacité de notre système politique à organiser une préparation des réformes et une concertation sur des avant-projets

⁹ Le comité Vedel constatait déjà dans son rapport du 15 février 1993 que « *l'amélioration de la procédure législative est un volet essentiel de la rénovation de la fonction parlementaire (...) La révision de la Constitution doit ainsi être l'occasion de prendre en compte les souhaits très convergents de tous ceux qui ont eu l'occasion de se pencher sur la réalité du travail parlementaire* ».

¹⁰ Convention du 5 avril 2006 : « *5^{ème} République : réconcilier efficacité et responsabilité* »

de loi qui demeurent en principe, et jusqu'à leur adoption en conseil des ministres, non publics.

Il est au contraire nécessaire de mieux préparer le débat parlementaire en amont par une publicité accrue de la délibération politique.

Dès sa déclaration de politique générale de juin 2007, le Premier ministre devrait fixer un programme pluriannuel de réformes en prévoyant d'emblée les modes de concertation (débat publics) et d'association des partenaires sociaux. Cette programmation pluriannuelle du travail législatif serait réajustée au début de chaque session parlementaire, par une déclaration de politique générale centrée uniquement sur les réformes législatives à soumettre au Parlement, qui donnerait lieu à débat et permettrait ainsi de prendre en considération les observations de la majorité parlementaire et à l'opposition de s'exprimer.

La loi doit être mieux préparée par un débat public en amont.

Pour certaines réformes, un délai minimal de 3 mois serait prévu entre un document d'orientation (adopté en conseil des ministres et publié au JO pour les plus importants) et le projet de loi, qui serait accompagné d'un compte rendu du déroulement de cette concertation et des suites qui lui ont été données. La concertation permettrait de réaliser l'évaluation préalable de l'impact de la réforme¹¹ dont le Conseil d'Etat préconise d'assurer l'effectivité. En contrepartie, les dispositifs de consultation obligatoire, souvent trop tardifs, seraient allégés.

Les réformes doivent également faire l'objet d'une délibération politique et collégiale au sein du gouvernement. Le débat de préparation d'une réforme s'est, aujourd'hui, déplacé du Conseil des ministres vers des réunions entre des conseillers de cabinets ministériels, s'exprimant au nom du ministre.

Il faut enfin repolitiser la préparation des projets de lois et renouer avec la méthode mise en place par Lionel Jospin sur la délibération collégiale du gouvernement, que la circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental avait mise en place.

¹¹ L'évaluation préalable pourrait devenir un élément de la régularité de la procédure, à l'instar de ce qui existe dans les pays européens étudiés.

Celle-ci devrait notamment faire apparaître :

- les raisons du choix d'une stratégie normative plutôt que d'une autre stratégie ;
- les effets attendus du projet de texte en termes de modification de la situation du secteur concerné ;
- les conditions d'insertion de ce projet dans le corpus normatif pré-existant et comment est assuré le respect des articles 34 et 37 de la Constitution ;
- qu'il a été procédé à toutes les consultations utiles avec les milieux intéressés,
- soit dans le cadre du Conseil économique et social, soit dans le cadre des instances consultatives appropriées ou par d'autres voies, et quel a été le résultat de la concertation ainsi diligentée ;
- lorsque la complexité des enjeux de la réforme entreprise le justifie, qu'il a été procédé, par-delà la concertation interministérielle et avec les principaux destinataires du texte en projet, à une contre-expertise par un pôle de compétence rattaché au Premier ministre qui pourrait être le Centre d'analyse stratégique, issu de l'ancien Commissariat du Plan.

② Un ordre du jour mieux négocié

Notre projet évoque une « co-maîtrise de l'ordre du jour », mais cette notion est controversée. D'abord parce que la maîtrise absolue qu'aurait le gouvernement de l'ordre du jour des assemblées est un mythe. A l'Assemblée nationale, l'ordre du jour est toujours négocié entre le gouvernement et sa majorité, même si le gouvernement dispose du dernier mot en cas de désaccord. Au Sénat, l'interprétation abusive de la majorité sénatoriale des dispositions du dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution conduit celle-ci à considérer que le Sénat est maître de ses horaires et qu'il peut donc désorganiser à sa guise le calendrier parlementaire en refusant au gouvernement le temps que ce dernier estime nécessaire pour étudier un texte. Bien entendu, cette prérogative auto-octroyée par la majorité sénatoriale ne s'exerce qu'à l'égard d'un gouvernement de gauche et ne s'est jamais manifestée depuis 2002.

Il serait toutefois délicat de revenir sur le principe selon lequel le gouvernement doit pouvoir inscrire à l'ordre du jour des assemblées sans devoir négocier, avant toute discussion au fond, de l'opportunité que le Parlement débattre ou non de ladite initiative. Cette maîtrise du temps parlementaire permet un examen cohérent et chronologiquement ordonné de l'ensemble des projets de loi, c'est à dire de la mise en œuvre législative du programme du gouvernement qui aura été préalablement approuvé par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 de la Constitution.

En revanche, il semble nécessaire de rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et la majorité parlementaire dans ce domaine. Quelques mesures peuvent être préconisées :

- en liaison avec le point précédent, et afin de mieux préparer le débat parlementaire qui doit être précédé d'une large concertation, **un délai minimum de deux semaines devrait être fixé entre l'adoption en conseil des ministres d'un projet de loi et son examen en commission**. Le même délai devrait être laissé pour son adoption et son examen en commission par l'autre assemblée saisie. Bien entendu, en cas d'urgence, le gouvernement pourrait demander un raccourcissement des délais mais cette décision serait laissée à l'acceptation de la conférence des présidents.
- Depuis 1997, la communication d'un programme de travail en octobre et en mars a contribué à améliorer le travail parlementaire. Encore faut-il que cette programmation soit suffisamment précise et respectée, ce qui est loin d'être le cas pour les mois de décembre et de juin où l'instabilité de l'ordre du jour est chronique. **Le gouvernement pourrait ainsi fournir à la conférence des présidents un programme de travail indicatif, tous les deux mois.**

③ Un renforcement du rôle des commissions

Prenant le contre-pied de la procédure parlementaire des Républiques précédentes, la Constitution de 1958 a limité à six le nombre des commissions permanentes, prévu que la discussion du texte en séance publique s'engage sur le projet de loi du gouvernement et a encadré fortement le droit d'amendement.

Je propose de **donner aux commissions parlementaires un rôle central dans le travail législatif par sept mesures :**

1/ Le nombre des commissions permanentes, actuellement limité à six par l'article 43 de la Constitution, doit être augmenté, comme le réclament de nombreux parlementaires depuis vingt ans. **Je propose que la Constitution fixe une limite supérieure à 15 commissions**, en laissant le soin à chaque assemblée de créer, à l'intérieur de ce plafond, le nombre de commissions qu'elle souhaitera.

2/ Afin de valoriser le travail des parlementaires en commission et de concentrer la séance publique sur l'essentiel, car débarrassée de la discussion d'amendements rédactionnels, je préconise que **la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie**, sur le texte adopté par la commission, comme c'est le cas actuellement pour les propositions de lois. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ne seraient évidemment pas concernées.

3/ Bien que n'ayant pas été retenue par le comité Vedel en 1993, et faisant encore débat parmi les parlementaires, je suggère **d'instituer la possibilité d'adopter la loi en commission**.

Les objections théoriques sont fortes : l'indivisibilité de la représentation nationale, d'où découlerait le monopole de l'expression de la volonté générale, pour l'assemblée plénière. On peut en revanche considérer que puisque le peuple a délégué au Parlement le vote de la loi et que le Parlement peut à son tour déléguer cette compétence au Gouvernement, le Parlement peut très bien déléguer cette fonction à ses organes internes.

Mais, dans les faits, les commissions constituent le reflet de la composition politique de l'assemblée plénière, ce qui assure ainsi l'identité de vue entre commission et assemblée. Par ailleurs, la publicité des débats et l'ouverture des travaux des commissions à tout parlementaire, afin de préserver les droits de chacun, constituent des garde fous efficaces.

Le succès de cette novation résultera sans doute dans l'utilisation vigilante, par les présidents de commission auquel ce droit devrait être délégué, de l'irrecevabilité réglementaire prévue à l'article 41 de la Constitution. On peut craindre en effet que les commissions ne soient tentées, du fait de leur spécialisation, de ne pas se contenter de fixer les principes fondamentaux et les règles générales de législation, comme le prévoit l'article 34 de la Constitution, mais de fixer les détails de son application.

4/ Par parallélisme des formes, l'article 47 de la Constitution devrait être retouché afin de permettre la **discussion et le vote de certains petits budgets en commission**.

5/ Afin de valoriser le travail des parlementaires en commission, **la publicité de leurs travaux devrait être accrue et fixée comme un principe**. Cela est une condition de l'adoption de la loi en commission, mais c'est également une nécessité générale, dès lors que la phase préparatoire à la séance publique aura une importance accrue.

6/ L'objectif poursuivi –renforcer le rôle des commissions- conduit à proposer de **réorganiser les phases successives de la discussion législative**.

Une discussion générale pourrait être organisée, en séance publique, avant le renvoi en commission, afin que ce débat puisse orienter les travaux des commissions. Les motions de procédure seraient discutées à ce stade.

7/ Par ailleurs, et afin de conforter la place de l'opposition dans le processus législatif, **l'orateur principal de l'opposition** –ou du groupe de l'opposition le plus nombreux- **pourrait désormais s'exprimer immédiatement après le rapporteur** du texte et avant les présidents de commissions.

④ **Supprimer l'article 49, 3^{ème} alinéa pour les lois ordinaires.**

A juste titre, l'article « 49-3 » apparaît comme le symbole de la sujétion du Parlement et incarne les excès de la pratique majoritaire de nos institutions dans ce qu'elle a de plus brutal puisqu'elle conduit à la suppression du débat parlementaire.

En 2003 et 2004, elle a soit interdit la discussion, par anticipation de l'obstruction, soit l'a conclu, par le recours à un substitut de majorité. La tendance autoritaire de cette procédure ne se mesure pas au nombre de recours mais à celui du moment de son utilisation.

Répondant aux critiques unanimes, je propose de **supprimer cet article pour les lois ordinaires et de le conserver uniquement pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale**, au nom du principe de continuité de l'Etat.

⑤ **Rééquilibrer les armes entre gouvernement et Parlement dans la procédure législative**

La procédure parlementaire, en partie constitutionnalisée, est excessivement déséquilibrée au profit du Gouvernement et au détriment du Parlement. Le renforcement du rôle de ce dernier doit conduire à rééquilibrer les pouvoirs respectifs du Gouvernement et du Parlement.

Le comité Vedel constatait déjà dans son rapport du 15 février 1993 que *« l'amélioration de la procédure législative est un volet essentiel de la rénovation de la fonction parlementaire (...) La révision de la Constitution doit ainsi être l'occasion de prendre en compte les souhaits très convergents de tous ceux qui ont eu l'occasion de se pencher sur la réalité du travail parlementaire »*.

Je propose sur cet aspect de la rénovation du Parlement, huit modifications :

1/ la question du vote bloqué (article 44-3) a été largement débattue et reste controversée. Certains parlementaires souhaitent le supprimer tandis que d'autres pensent utile de le conserver, sous réserve de l'aménager car son usage s'est trop banalisé puisque tout ministre peut à tout moment y recourir. On peut toutefois relever que son utilisation reste très modérée, signe qu'il n'est sans doute plus utile. Formaliser son recours étant difficile –on imagine mal l'autorisation du conseil des ministres, comme pour l'article 49-3, je propose en définitive de **supprimer le vote bloqué**, sauf pour des mesures de coordination à la fin d'un débat, compte tenu de l'instauration d'une nouvelle règle pour lutter contre l'obstruction.

2/ Parce que le Gouvernement tend de plus en plus à utiliser le 49-3 pour mettre fin aux situations d'obstruction, le Gouvernement devrait être en mesure, avec le soutien de la majorité parlementaire, de déterminer la durée de la discussion publique.

Je propose que la France s'inspire de la procédure britannique utilisée depuis 1881 et qui permet au Gouvernement de **fixer une date-butoir et d'imposer la conclusion de la délibération une fois l'échéance arrivée.**

Nouvel instrument de programmation des débats, elle implique une concertation accrue avec la majorité parlementaire et devrait donc être subordonnée à l'accord de la conférence des présidents.

3/ Tous les Gouvernements ont usé et abusé de l'urgence.

Je propose en conséquence que **l'usage de la procédure d'urgence soit limité à un certain nombre par session** : le Gouvernement pourrait disposer d'un maximum compris entre 9 et 12 déclarations par session parlementaire.

4/ Le **déla i limite de dépôt des amendements s'appliquerait également à ceux du gouvernement**, sauf s'ils sont acceptés par le rapporteur

5/ Avant le début de la séance publique, les **amendements du Gouvernement** sont tous déposés après **avis du Conseil d'Etat**¹².

6/ Les **présidents des deux assemblées** pourraient **convoquer une commission mixte paritaire**¹³.

7/ Le Gouvernement ne pourrait **plus amender un texte issu de la commission mixte paritaire**¹⁴.

8/ Enfin, les assemblées devraient pouvoir adopter des **motions, non normatives et non contraignantes politiquement**, sur tout sujet, afin de permettre au Parlement de s'exprimer en matière internationale, européenne ou historique.

Ⓒ **Instaurer au Sénat un déla i limite de discussion des textes**

Avant la révision constitutionnelle de 1995 qui a ratifié la pratique sénatoriale, le Sénat a toujours considéré qu'il était maître de ses horaires, bien que la Constitution attribue au Gouvernement la maîtrise de l'ordre des textes.

La majorité sénatoriale a cependant toujours utilisé cette faculté, désormais reconnue par le dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution, pour ralentir les

¹² Cette modification de l'article 44 avait été proposée par le comité Vedel en 1992.

¹³ Cette modification de l'article 45 avait été proposée par le comité Vedel en 1992 afin que les assemblées puissent faire aboutir des propositions de lois qu'elles estiment prioritaires.

¹⁴ Cette modification de l'article 45 avait été proposée par le comité Vedel en 1992.

travaux des réformes proposées par des gouvernements de gauche, notamment en 1984-1986, 1991-1993 et à partir de 2000¹⁵.

Il paraît évident que si une assemblée est entièrement maître de ses horaires et qu'elle utilise le temps parlementaire à des fins dilatoires et pour désorganiser la programmation des textes, la maîtrise de l'ordre du jour devient fictive. Or, rien ne légitime la majorité sénatoriale à décider, in fine, du rythme des réformes législatives que le Gouvernement entend fixer pour l'application de son programme, approuvé par l'Assemblée nationale.

Sur le mode prévu par l'article 47 de la Constitution pour les lois de finances, je propose donc que **le texte sur lequel l'assemblée saisie ne se serait pas prononcé dans un délai fixé par le Gouvernement, à compter de la date à laquelle est inscrit à l'ordre du jour prioritaire un projet de loi, puisse être transmis par le Gouvernement à l'autre assemblée.**

⑦ Endiguer l'inflation normative

L'accélération du rythme législatif depuis 15 ans est préoccupante et le rapport annuel du Conseil d'Etat (mars 2006) s'en inquiète à juste titre.

L'inflation normative a plusieurs causes :

- la multiplication des sources externes du droit (droit communautaire et normes internationales)
- les transferts ou aménagements de compétences de l'Etat (davantage d'autorités administratives indépendantes, un encadrement des collectivités locales par la loi¹⁶, une complexité croissante du droit de l'outre-mer),
- l'impératif de communication politique et la pression des milieux professionnels et de l'opinion.

Par conséquent, le législateur, déjà encadré par les impératifs de mise en œuvre du droit parlementaire dérivé, est désormais submergé par des projets de lois en nombre constant mais de plus en plus longs¹⁷ et des amendements de plus en plus nombreux¹⁸.

Les mécanismes du parlementarisme rationalisé, qui avaient comme objectif de réguler l'intervention du législateur afin de la limiter à l'essentiel, ne fonctionnent plus.

¹⁵ Ainsi, lors de la discussion de la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, le président de la commission des lois du Sénat, Jacques Larché, avait indiqué que : « il appartient au Sénat, et à lui seul, d'apprécier l'ampleur qu'il y a lieu de donner à un débat ». De fait, la majorité sénatoriale avait refusé en Conférence des présidents l'organisation de la discussion générale, qui a duré plus de trente heures sur quatre semaines : les 16, 17, 23, 24, 25, 30 et 31 janvier et 1, 6 et 7 février 2001.

¹⁶ Sur les 4 500 articles (environ) du code général des collectivités locales, 3 000 ont été modifiées entre 1996 et 2005 dont seulement 2 085 pour la seule partie législative.

¹⁷ Le Journal officiel est passé de **15 000 pages** par an dans les années 80 à **23 000 pages**, le recueil annuel des lois de l'Assemblée nationale de **433 pages** en 1973 à **3 721 pages** en 2004.

¹⁸ Ils ont plus que doublé au Sénat entre 1990 et 2004 et triplé à l'Assemblée nationale où le **cap des 100 000 amendements** déposés sous une législature devrait être franchi en 2006-2007.

Malgré les délais limites de dépôt des amendements, des souplesses de la pratique, ainsi que la tolérance et le non-usage par le Gouvernement des compétences que lui confère la Constitution, finissent par vider en partie de sa portée cette prérogative parlementaire : l'examen préalable par la commission compétente devient très difficile, voire impossible, la discussion publique est souvent réduite à sa plus simple expression, et l'opposition parlementaire n'y participe guère.

Pour les textes complexes tels la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale, « les parlementaires sont saisis d'amendements gouvernementaux, directs ou portés par un parlementaire de la majorité, jusqu'à la dernière minute, dans des conditions d'improvisation qui sont peu propices à un débat politique pertinent, et qui ne garantissent pas l'adoption d'un texte adéquat »,

Par ailleurs, plus d'une loi sur cinq adoptées depuis 1981 n'a pas encore reçu entière application, par défaut des décrets indispensables, parfois notamment en raison d'une trop grande complexité.

Enfin, le **recours aux ordonnances est devenu le principal mode de législation.**

D'abord liées à la codification et à la simplification administrative, puis à la transposition des directives communautaires en droit interne, celles-ci ont progressivement, du fait notamment de l'objectif de la simplification du droit, vu leur nombre augmenter et leur champ d'application s'élargir, comme en attestent les dernières mesures sur l'emploi, sur la réforme de la filiation naturelle ou sur le droit des sociétés. Au cours de cette législature (2002-2006), le nombre de lois contenant des mesures d'habilitation dépasse celui enregistré pour les vingt années 1984-2003. Par ailleurs, entre 2002 et 2006, 189 ordonnances ont été publiées, soit plus que le nombre total d'ordonnances publiées sur vingt ans de 1984 à 2003, et le nombre d'ordonnances ratifiées est également supérieur à celui des vingt années de cette même période de référence.

Le Parlement, du fait de l'encombrement de son ordre du jour, devient donc acteur de son dessaisissement temporaire.

Le droit devenant instable¹⁹, illisible et inaccessible²⁰, cette situation est préjudiciable pour le citoyen comme pour les entreprises²¹ ou les juges, qui peinent eux-mêmes à se repérer dans les multiples réformes du code pénal, du droit des sociétés ou du travail. La simplification du droit est vouée à l'échec tant que les processus de production de la complexité resteront intacts.

Pour tenter d'endiguer la production normative, certaines propositions ont été avancées :

- par le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, en octobre 2004²², puis en janvier 2006²³ : Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne peuvent être mis en discussion, lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, lorsqu'ils sont contraires à une

¹⁹ Plus de 10 % des articles d'un code changent chaque année.

²⁰ Le code du travail compte 2000 pages et le code général des impôts 2500 pages pour 4000 articles législatifs et réglementaires.

²¹ Pour les pays de l'OCDE, la complexité des normes et des procédures est évaluée à 3 ou 4 points de PIB selon le pays.

²² Proposition de loi constitutionnelle n°1832 du 5 octobre 2004, modifiant les articles 34 et 41 de la Constitution.

²³ Proposition de résolution tendant à insérer un article 92-1 de la Règleme nt afin de faire respecter le dmaine de la loi n°2791 du 17 janvier 2006.

délégation accordée en vertu de l'article 38, ou lorsqu'ils sont dépourvus de portée normative. Comme pour l'article 40, les commissions des lois et leur président sont chargés de la mise en œuvre de cette irrecevabilité²⁴ ;

- par le député Jean-Louis Warsmann²⁵ : le Conseil constitutionnel contrôle systématiquement les lois et dispose de six mois pour les examiner et notamment apprécier le caractère législatif ou non de tout ou partie d'une loi ;
- le rapport Gélard-Peyronnet²⁶ a par ailleurs cité des exemples étrangers²⁷, mais ceux-ci restent très éloignés de la culture parlementaire française.

Les propositions qui précèdent peuvent contribuer, au sein du Parlement, à réguler la production normative.

Mais le Gouvernement doit montrer l'exemple et montrer son respect envers le Parlement en assurant la qualité du débat parlementaire, ce qui exclut précipitation, opacité et contrainte dans la discussion des amendements.

Mes propositions se limitent en conséquence à deux aspects :

- dans le cadre de la discussion et de l'adoption des projets et propositions de loi en commission, **déléguer la faculté d'invoquer l'irrecevabilité réglementaire de l'article 41 de la Constitution aux présidents des commissions** ;
- **encadrer la faculté, pour le Gouvernement, de recourir aux ordonnances.**

Le recours aux ordonnances serait interdit dans certaines matières (libertés publiques notamment). La durée d'habilitation serait limitée à un an et la loi d'habilitation devrait fixer un délai de ratification explicite du Parlement. Enfin, les directives européennes ne peuvent être transposées par ordonnances mais par la loi. Compte tenu de la technicité de certaines d'entre elles, elles pourraient utiliser la procédure d'adoption en commission qui est proposée.

⑧ Permettre l'intervention du Parlement en cas de carence du Gouvernement dans l'application des lois

Trop souvent, le Gouvernement revient sur un amendement parlementaire ou une disposition législative, qu'il a dû accepter contre sa volonté, en refusant de prendre le décret d'application nécessaire. Cette attitude résulte souvent davantage d'une mauvaise volonté administrative que d'une position politique.

La volonté du Parlement est ainsi paralysée, ce qui n'est pas acceptable.

²⁴ Cf articles 92 et 86, 4° du règlement de l'Assemblée nationale.

²⁵ Proposition de loi organique n°2614 du 25 octobre 2005.

²⁶ Rapport d'information sur les Parlements des pays européens, n°43 du 25 octobre 2006.

²⁷ Par exemple : les amendements individuels doivent être revêtus de la signature des porte-paroles des groupes politiques (Espagne) ou seuls les groupes parlementaires peuvent déposer des amendements (Allemagne), ou encore le président de séance peut écarter de la discussion des amendements déjà largement débattus et rejetés au stade de la commission et/ou qui empiètent sur le domaine réglementaire (Grande-Bretagne).

Je propose en conséquence que le Gouvernement puisse intervenir en cas de carence du Gouvernement dans l'application des lois. Il ne s'agit pas d'une méconnaissance de la séparation des pouvoirs, sinon ce reproche pourrait être adressé au Gouvernement à chaque fois que celui-ci ne prend pas les décrets d'application nécessaires. Il s'agit seulement de mettre en application la volonté générale exprimée par le vote du Parlement.

Le défaut de publication d'un texte d'application d'une loi ayant fait l'objet d'une procédure d'urgence dans un délai (d'un an ?) aurait pour effet de transférer au Parlement la faculté de prendre ce texte dans les conditions ci-après (les délais proposés, à débattre, pourraient être assouplis en périodes d'intersession ou de vacances parlementaire) :

- La commission saisie au fond de l'Assemblée nationale disposerait de 2 mois pour établir un projet. Le Gouvernement n'est dessaisi qu'à l'issue de ce délai ;
- Le projet de la commission compétente de l'Assemblée nationale est transmis concurremment au Gouvernement et à la commission saisie au fond du Sénat, qui disposeraient d'un mois pour faire connaître leurs observations et amendements éventuels ;
- La commission idoine de l'Assemblée nationale arrête le texte dans un délai de 15 jours. Elle serait tenue de publier les motifs la conduisant, le cas échéant, à ne pas suivre le/les avis émis ;
- Le texte, publié au Journal Officiel, suit le régime juridique de sa catégorie (décret, circulaire...). Il est bien sûr ensuite modifiable par le Gouvernement, qui retrouve naturellement son entière compétence à l'issue de cette procédure.

⑨ Mieux évaluer les politiques publiques

Pour reprendre les termes du rapport Vedel de 1993, *« il ne paraît pas inutile de préciser dans le texte constitutionnel ce qu'est la mission du Parlement. D'une part, les articles 5 et 20 de la Constitution respectivement consacrés au Président de la République et au Gouvernement donnent une définition d'ensemble de la mission dévolue à chacune de ces autorités : il est bon qu'il en soit usé de même avec le Parlement. D'autre part et surtout, l'évolution même des assemblées dans les démocraties contemporaines tend, à côté du vote de la loi qui reste la fonction première du Parlement, mais s'exerce dans des conditions très différentes de celles qui prévalaient dans le passé, à l'apparition et au renforcement de la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale assortie d'une meilleure implication dans le suivi de l'application des lois. »*

Pour atteindre cet objectif, **je propose de reprendre les termes de la proposition de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale le 18 mai 2006**, sur proposition du député Paul Quilès.

Son adoption permettrait la mise en œuvre de nombreuses mesures susceptibles d'améliorer la procédure d'examen des projets de loi. L'objectif est d'instaurer des mécanismes plus efficaces de suivi de l'application des lois et d'évaluation de leurs résultats.

La réalisation de cet objectif peut suivre différents canaux qui ne sont pas exclusifs les uns des autres. Ainsi, il pourrait être fait obligation organique au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans un délai maximum d'un an

suivant la promulgation d'une loi, un état précis des mesures réglementaires prises et restant à prendre pour son application. Le Parlement pourrait être associé à l'élaboration des études d'impact destinées à accompagner obligatoirement les projets de lois. Il pourrait faire établir une étude d'impact sur des propositions de loi susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour.

Il pourrait également être envisagé de créer des organes spécialisés qui, au sein des assemblées, seraient plus particulièrement chargés du suivi de l'application des lois et de l'évaluation de leurs résultats, sans préjudice des compétences des commissions permanentes. Ces organes pourraient prendre la forme de délégations parlementaires propres à chaque assemblée, dont ils reflèteraient ainsi la composition politique ou bien de missions d'information émanant d'une ou de plusieurs commissions permanentes. Des moyens d'études spécifiques leur seraient attribués. Ils auraient le pouvoir d'entendre les ministres et toute personne dont ils estimeraient l'audition utile et ses membres pourraient disposer de pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place à l'instar des rapporteurs des commissions d'enquête ou des rapporteurs spéciaux des commissions des Finances. Ils soumettraient leurs conclusions aux commissions permanentes dans des rapports publiés par leur assemblée respective.

Cette avancée déchargerait les commissions permanentes de travaux d'information que leur ordre du jour ne leur permet pas d'assumer avec une intensité satisfaisante. Le maintien d'un lien fort entre ces nouveaux organes et les commissions permanentes n'empêcherait pas ces dernières d'intervenir directement et de recommander la suppression ou la modification de dispositions d'une loi en cas de difficultés rencontrées dans leur application. Les premiers pourraient même instruire pour le compte des commissions permanentes des avant-projets de décrets d'application que le Gouvernement soumettrait pour avis à ces commissions.

Pour s'imposer, ces normes doivent trouver leur place dans une loi organique. Mais pour que cette loi organique puisse intervenir, il convient de lui donner une base juridique sûre, ce qui nécessite de modifier la Constitution aux articles 34, 47 et 47-1.

⑩ Encadrer le lobbying parlementaire

Quelques dérapages récents de groupes privés ont souligné la nécessité de mieux encadrer le lobbying au Parlement.

Cette activité est réglementée au niveau européen, mais nos institutions ignorent officiellement cette expression particulière de la société civile.

Afin d'accroître la transparence de la procédure parlementaire, une réflexion devrait être menée au sein des assemblées et en concertation avec les principales organisations concernées afin de conduire à **l'établissement d'un code de bonne conduite.**

3.3. – Un Parlement qui contrôle mieux

3.3.1. Un nouveau sens au contrôle parlementaire

L'avenir du Parlement doit être recherché davantage dans l'amélioration de sa fonction de contrôle que dans la reconquête, illusoire, de sa fonction de source principale de la législation. Dans toutes les démocraties développées en effet, la loi est d'origine gouvernementale. Le contrôle parlementaire doit donc être plus développé et plus efficace.

3.3.1.1. La question de confiance systématique pour tout gouvernement

Mesure symbolique, mais également revêtue d'une grande portée politique, je préconise que **le gouvernement doive engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale dès sa formation**, la formulation actuelle de l'article 49 de la Constitution ayant été interprétée comme pouvant dispenser celui-ci d'obtenir la confiance de la majorité parlementaire. Pour partir sur de bonnes bases, une relation de confiance doit se nouer par ce vote et un contrat politique doit être passé à l'occasion de ce débat. Cette vérification rapide de l'existence d'un contrat de majorité doit contribuer au renforcement de l'autorité du Premier ministre.

3.3.1.2. Revoir la formule des questions d'actualité

Pour l'opinion, l'essentiel du contrôle parlementaire s'exerce lors de la séance des « questions d'actualité », populaire car retransmise à la télévision. Elle focalise ainsi l'attention du public et résume trop souvent l'activité parlementaire. Cependant, la formule utilisée est loin d'être satisfaisante. Elle conduit à des excès de la part de la majorité, du gouvernement, comme de l'opposition et expose une vision caricaturale du débat public et du contrôle parlementaire. En réalité, le « contrôle » de l'activité d'un ministre par une question d'un député est virtuel. Le ministre –souvent averti d'ailleurs du contenu de la question- n'encourt aucune sanction politique s'il ne répond pas à la question posée puisque la responsabilité ministérielle individuelle n'existe plus.

Toute autre est le questionnement du gouvernement par les députés anglais par exemple.

Plusieurs aménagements, qui ressortent soit d'une modification de la Constitution, soit d'un simple aménagement de la pratique parlementaire, peuvent être envisagés pour refaire de ce rendez-vous un moment fort de la vie démocratique et parlementaire :

- On peut en préalable s'interroger sur le caractère discontinu de ce contrôle parlementaire public puisqu'il n'intervient que lorsque le Parlement est en session. Or, il se peut que l'actualité politique ou internationale des mois de juillet, août ou septembre puisse nécessiter un échange entre le Parlement et le gouvernement. On pourrait donc prévoir que **des séances de questions puissent être organisées en dehors des sessions**, sur proposition du

gouvernement, ou en tout état de cause, que **des questions d'actualité puissent être posées pendant les sessions extraordinaires** prévues par l'article 29 de la Constitution.

- Un déséquilibre excessif existe entre les deux assemblées puisque sur deux semaines, l'Assemblée nationale organise quatre séances de questions et le Sénat seulement une. Un rééquilibrage pourrait s'opérer : sur deux semaines, **trois séances de questions se tiendraient à l'Assemblée nationale et une au Sénat, un mercredi sur deux.**
- A l'Assemblée nationale, la deuxième séance hebdomadaire du **mercredi** serait remplacée par une séance, d'une durée plus réduite, **consacrée exclusivement au contrôle d'une politique ministérielle particulière.**
- **Le nombre de questions d'actualité serait partagé à égalité entre majorité et opposition.**
- **Le parlementaire pourrait relancer sa question après la réponse du gouvernement**, ce qui conduirait à diminuer le nombre de question au cours d'une séance.

3.3.2. Des droits nouveaux pour l'opposition

Le rééquilibrage de nos institutions ne peut s'effectuer que par un renforcement du Parlement. L'opposition, dans chaque assemblée, doit être la première bénéficiaire de cette revalorisation, qui doit permettre le développement des pouvoirs du contrôle parlementaire. La réalité du contrôle parlementaire ne peut en effet sérieusement s'exercer que par la conduite effective des investigations par l'opposition.

Or, notre droit parlementaire ignore les notions d'opposition et de majorité. Il faut donc l'introduire dans l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958.

3.3.2.1. Définition et place de l'opposition du Parlement.

L'attitude des députés lors de la question de confiance, évoquée au point précédent, doit conduire à mieux déterminer demain qu'aujourd'hui la notion « d'opposition parlementaire », cette clarification constituant le préalable à l'octroi de nouvelles responsabilités à celles-ci²⁸.

Je propose de considérer que **les députés qui n'ont pas voté la confiance au gouvernement soient considérés comme faisant partie de l'opposition, qu'ils aient voté contre ou qu'ils se soient abstenus.**

L'opposition confère des droits et ne peut résulter de faveurs. La généralisation de la répartition des responsabilités doit résulter non d'une addition de faveurs individuelles faites de manière discrétionnaire à certains sénateurs, mais comme une règle objective, s'imposant à la majorité²⁹.

²⁸ Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel n°2000-537 du 22 juin 2006 relative à la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

²⁹ L'exemple de la délégation aux droits des femmes du Sénat, créée à l'initiative des socialistes, et dont la première présidence a été confiée à une sénatrice socialiste, mais dont l'UMP s'est emparée

Le principe de représentation proportionnelle devrait être inscrit dans les règlements des deux assemblées comme un principe directeur général qui s'appliquerait dans tous les organes des deux assemblées, compris, au Sénat, pour son Bureau, en y incluant les vice-présidents, et devrait également se décliner dans les bureaux des commissions permanentes, des commissions d'enquêtes et des missions d'information.

Cette préoccupation amène à poser la question du groupe des non-inscrits, qui sont considérés comme un groupe parlementaire dans la répartition des responsabilités, ce qui constitue un oxymore.

Trois domaines sont particulièrement concernés : les groupes d'amitié, la représentation dans les organismes extra-parlementaires, les questions orales européennes.

- La prépondérance de la majorité dans la présidence des groupes parlementaires d'amitié est une constance. Toutefois, aucune représentation proportionnelle ne pourra être imposée tant que les présidents de groupes n'auront pas une vue d'ensemble des mécanismes d'attribution de ces présidences.
- La place de l'opposition dans les organismes extraparlamentaires est également réduite à la portion congrue. Par exemple, au Sénat, sur 319 postes au sein de 144 organismes, l'opposition ne compte que 20 % des sièges (13 pour les communistes, 47 pour les socialistes).
- Enfin, l'attribution d'un temps de parole à la proportionnelle des groupes pour les questions orales européennes s'inscrit dans la même démarche.

Que ce soit lors des questions au gouvernement ou dans la discussion générale, l'objectif à long terme permettant de revaloriser vraiment le Parlement doit viser à accorder à l'opposition non la place qui doit être la sienne en raison de ses effectifs, mais en application du principe de parité entre majorité et opposition.

Les temps de parole sont toujours répartis à la proportionnelle des groupes mais sans tenir compte d'un équilibre majorité – opposition qui tendrait vers la parité des temps d'intervention.

Dans le même sens, l'orateur de l'opposition devrait pouvoir intervenir immédiatement après le rapporteur et avant les autres intervenants dans un débat (y compris les présidents des autres commissions ou instances).

3.3.2.2. La faculté d'obtenir la création de commissions d'enquêtes

L'efficacité du contrôle parlementaire serait garantie et accrue si l'opposition pouvait obtenir au moins une fois par an la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sur un sujet de sa convenance, ou si elle pouvait en diriger les

travaux ou se voir attribuer la co-responsabilité du rapport, à égalité de responsabilités.

Dans ce domaine, le décalage entre les règlements des assemblées, et, plus encore, la pratique, est criant et ne plaide pas en faveur du Sénat. Ainsi, pour le président de l'Assemblée nationale Jean-Louis Debré, « *le pluralisme des commissions d'enquête accroît incontestablement l'efficacité et la crédibilité des investigations qu'elles conduisent* »³⁰. Ses récentes et nouvelles propositions tendent à accroître le décalage entre la pratique parlementaire des deux assemblées.

En effet, une précédente réforme du règlement de l'Assemblée nationale, du 26 mars 2003, avait prévu que la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête pouvait être attribuée à un membre du groupe auteur de l'initiative de contrôle.

Dans la pratique, ce pluralisme a été étendu aux missions d'information. La proposition de résolution n°2800 inscrirait cette pratique parlementaire dans le texte du règlement de l'Assemblée nationale. Bien entendu, le groupe parlementaire à l'initiative de la demande de création d'une mission parlementaire pourrait toujours renoncer à l'exercice de ces responsabilités.

Cette pratique, respectueuse de l'opposition, n'étant pas encore entrée dans les mœurs du Palais du Luxembourg, malgré quelques efforts récents, les règlements des assemblées devraient préciser qu'un tiers au moins des demandes de création de commissions d'enquête et de missions d'information formulées par l'opposition soient automatiquement satisfaites et que la présidence ou la fonction de rapporteur soit laissée à l'opposition pour toutes les activités de contrôle.

D'autres procédures de contrôle, confiées à l'opposition, pourraient être développées et valorisées, tels les pouvoirs d'investigation des rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

3.3.2.3. La question du partage des responsabilités pour les commissions parlementaires

Si la monopolisation par la majorité de la **présidence des commissions** se comprend (encore que la commission des affaires étrangères pourrait être un lieu de consensus...), contrairement à la culture parlementaire anglo-saxonne ou au Bundestag, où la commission des Finances est présidée par l'opposition, on peut se demander en revanche en quoi le fait majoritaire serait menacé par l'attribution de présidences de délégations parlementaires à l'opposition.

Certains parlementaires ont toutefois proposé d'aller plus loin en instaurant soit le partage à la proportionnelle des présidences de commission, dont le nombre serait augmenté comme on l'a vu, soit à tout le moins, la présidence par l'opposition de la commission des Finances.

La reconnaissance de l'opposition et sa responsabilisation pourraient conduire à lui attribuer la **fonction de rapporteur pour certains textes**.

³⁰ Exposé des motifs de la proposition de résolution n°2800 tendant à modifier l'article 145 du Règlement afin de renforcer le pluralisme dans les procédures de contrôle.

On peut certes admettre la difficulté de l'exercice qui consisterait à confier à un parlementaire de l'opposition le rapport d'un texte politiquement sensible.

Le gouvernement ne pourrait accepter de voir son texte remis en cause de fond en comble : dès lors, soit la position du rapporteur serait contestée en séance publique par la majorité sénatoriale et il serait mis en minorité, soit, si la position était suivie au Sénat, elle serait naturellement remise en question à l'Assemblée nationale.

En revanche, il existe de nombreux textes, de nature plus technique ou plus consensuelle, relatifs à des sujets de société, pour lesquels un rapporteur de l'opposition pourrait être nommé sans dénaturer la volonté du gouvernement. Bien entendu, cette posture conduit à accepter une politique de compromis réciproques à laquelle notre culture politique et parlementaire devra s'acclimater.

3.3.3. Améliorer le contrôle financier

Sans juge qui s'assure de la régularité des comptes de l'Etat, sans instance qui s'assure du bon emploi des fonds publics, il n'y a pas de contrôle véritable du Gouvernement.

Dans notre Constitution, la Cour des comptes est citée à l'article 47, sans que ses missions soient plus précisément définies que « l'assistance » du Parlement, et du Gouvernement, « dans le contrôle de l'exécution des lois de finances »³¹. Des précisions ont été apportées par l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Je propose de préciser les missions de la Cour des comptes et la notion d'assistance, qui serait étendue à l'évaluation des politiques publiques.

3.3.4. Instaurer un contrôle parlementaire pour certaines nominations

De nombreux emplois sont pourvus en conseil des ministres, sur le fondement de l'article 13 de la Constitution, de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 (qui renvoie à un décret en conseil des ministres la liste des emplois de direction des établissements et entreprises publics et des sociétés nationales qui doivent être pourvus en conseil des ministres), ou de son article 2 (fonctionnaires nommés par décret du chef de l'Etat sans intervention du conseil des ministres).

Peu avant la cohabitation de 1986, la liste des emplois de direction des établissements et entreprises publics et des sociétés nationales avait été considérablement allongée par un décret du 6 août 1985.

Autant il est compréhensible que le Parlement n'intervienne pas dans la nomination des emplois relevant des prérogatives régaliennes (ambassadeurs, préfets, recteurs etc...) autant on pourrait concevoir un **droit de regard** de sa part sur les nominations des **emplois relevant du secteur public concurrentiel**. La Constitution pourrait prévoir une procédure **d'audition devant les commissions compétentes** afin que

³¹ Repris textuellement à l'article L. 111-2 du code des juridictions financières.

les personnes nommées à la tête d'entreprises publiques puissent présenter publiquement leur stratégie et les moyens qu'elles comptent mettre en œuvre pour y parvenir.

3.3.5. Mettre fin à l'absence de contrôle du « domaine réservé » du chef de l'Etat

Comparé à ses homologues européens, le Parlement français ne joue pas un rôle très développé en matière de politique étrangère. Celle-ci a longtemps été considérée comme faisant partie du domaine réservé du chef de l'Etat, justifiant un contrôle parlementaire plus distant, voire inexistant.

Je propose de revenir à rebours, de démocratiser la politique internationale et d'étendre le contrôle parlementaire grâce à cinq mesures :

❶ Mieux contrôler les opérations extérieures

Il demeure un sentiment d'insatisfaction en raison de l'absence de vote formel du Parlement autorisant *ex-ante* ou approuvant *ex-post* l'envoi de forces militaires à l'étranger.

Selon la théorie classique du droit, la déclaration de guerre est, tout comme le droit de négocier et de ratifier les traités, une prérogative traditionnellement reconnue au pouvoir exécutif. L'article 35 de la Constitution n'est aujourd'hui plus applicable, s'il l'a jamais été. En effet, le passage à l'état de guerre est informel. Le Parlement ne s'est prononcé formellement sur l'entrée en guerre de la Nation ni en 1914, ni en 1939, ni depuis. L'évolution même de la guerre rend cette procédure anachronique. En effet, la Charte des Nations-Unies de 1945 prohibe la guerre dans sa dimension offensive. Toute "déclaration de guerre" devient de ce fait contraire au principe posé par le droit international, dans la mesure où déclarer la guerre revient à en prendre l'initiative et non à se placer dans une posture défensive.

Quant à l'utilisation des forces sur un théâtre extérieur, soit il s'agit d'une opération ponctuelle, en dehors des procédures constitutionnelles (comme le parachutage sur Kolwezi, le 17 mai 1978, pour libérer des otages), soit il s'agit d'actions de sécurité collective conduites dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations Unies (comme dans la guerre du Golfe ou en Bosnie). Ni l'une ni l'autre situation ne s'analysent en droit comme "guerres de la France". Aucune des deux, donc, ne suppose l'application de l'article 35. Autrement dit, les opérations militaires auxquelles la France participe depuis 1945 constituent soit des interventions mineures, qui ne peuvent être qualifiées de guerre, soit des opérations de police internationale menées dans le cadre de l'ONU.

L'obsolescence de cet article a conduit le comité Vedel à préconiser, en 1993, de l'amender afin de l'adapter aux nouvelles conditions de l'environnement international. Les rapports parlementaires de Paul Quilès en décembre 1999 sur le conflit du Kosovo et de François Lamy en mars 2000 sur le contrôle des opérations extérieures, concluent également en faveur d'une modification de cette disposition constitutionnelle.

Je propose donc de reprendre ces préconisations et de **supprimer de notre Constitution le mot « guerre »** prohibé tant par le préambule de 1946 que par la Charte des Nations-Unies.

L'article 35 de la Constitution serait révisé³² afin de prévoir que :

- d'une part, l'engagement des forces armées françaises soit soumis à une consultation préalable du Parlement,
- d'autre part, que leur participation à des opérations de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix qui n'auraient pas été expressément décidées par le Conseil de sécurité des Nations-Unies ou qui ne résulterait pas de l'application d'un accord de défense fasse l'objet d'une autorisation par le Parlement.

³² Pour le rapport Lamy, l'article 35 de la Constitution devrait être totalement réécrit comme suit :

« L'emploi hors du territoire national des forces françaises est soumis à une consultation préalable du Parlement dans les conditions prévues par une loi organique ».

« La participation de ces mêmes forces à des opérations de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix qui n'auraient pas été expressément décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou qui ne résulteraient pas de l'application d'un accord de défense, fait l'objet d'une autorisation préalable du Parlement ».

« Une séance peut être réservée par priorité pour l'application des deux alinéas précédents, selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée. Hors session, le Parlement est alors réuni spécialement à cette fin ».

La loi organique mentionnée par l'article 35 *nouveau* de la Constitution ainsi rédigé, aurait pour finalités :

- de définir précisément la notion d'emploi des forces françaises, qu'elles soient stationnées sur le territoire de la République où dans des pays avec lesquels la France a conclu des accords de défense ;
- de fixer les exceptions au principe, essentiellement les opérations d'évacuation de ressortissants d'une durée inférieure à 10 jours ;
- de définir les modalités de saisine des assemblées, le Gouvernement transmettant aux Présidents de chacune d'entre elles une « déclaration d'intention » précisant les grandes lignes de l'opération extérieure envisagée, et la Conférence des Présidents étant convoquée immédiatement afin de décider du mode de la consultation parlementaire ;
- de déterminer les modalités par lesquelles la Conférence des Présidents de chaque assemblée désignerait le cadre de consultation le plus approprié en fonction des circonstances (vote en séance publique pour les interventions les plus importantes, renvoi aux Commissions compétentes ou aux délégations parlementaires pour les opérations extérieures, s'agissant des interventions plus secondaires).

En complément et par voie de conséquence, les règlements des assemblées devraient sans doute être adaptés afin d'intégrer cette nouvelle procédure.

Si les Commissions et les délégations parlementaires ne peuvent qu'exprimer un avis, il convient de préciser quelles incidences juridiques aurait l'absence d'autorisation des assemblées en séance publique. En tout état de cause, l'exigence d'un vote n'est pas sans rappeler le mécanisme d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, tel qu'il est prévu à l'article 49 de la Constitution. Cependant, étant entendu que la représentation nationale ne s'exprimerait pas sur une déclaration de politique générale, on peut s'appuyer sur le silence de l'article 50 de la Constitution à propos des effets d'un vote sur cette « déclaration d'intention » du Gouvernement, pour écarter la mise en jeu de la responsabilité de celui-ci à l'issue de son éventuel rejet. Les assemblées exprimeraient donc un avis dont la portée serait davantage politique (en légitimant l'intervention envisagée) que juridique.

En conséquence, la procédure ainsi proposée associerait le Parlement à la décision d'engager les opérations extérieures les plus importantes sans exposer le Gouvernement à la mise en jeu de sa responsabilité (qui serait de nature à le conduire à un immobilisme incompatible avec le rôle et les responsabilités internationales de notre pays) (rapport précité, pages 72-73).

Concrètement, le Gouvernement serait tenu de déposer sur le bureau des assemblées une « déclaration d'intention » pour le déclenchement rapide d'une opération extérieure relevant du champ de l'article 35 nouveau de la Constitution. Le Président de chaque assemblée convoquerait la Conférence des Présidents, cette dernière disposant de la faculté de choisir l'instance de consultation, étant entendu que les interventions les plus importantes sur le plan politique feraient certainement l'objet d'un débat en séance publique, alors que les opérations de moindre ampleur relèveraient d'une consultation des Commissions de la Défense et des Affaires étrangères ou des délégations parlementaires pour les opérations extérieures (sur décision des Présidents des Commissions concernées).

Grâce à ce mécanisme de consultation, la « lettre » de l'article 35 de la Constitution renouerait ainsi avec son « esprit » originel. De la sorte, le Parlement serait mieux informé tout en exerçant un contrôle effectif et efficace, conforme à l'exigence de transparence qui doit présider au choix de l'envoi de nos troupes sur un théâtre extérieur.

🔗 **Le contrôle parlementaire des activités de renseignement** doit être établi, comme dans toutes les grandes démocraties.

La persistance d'une activité trouble des renseignements généraux dans l'actuelle campagne présidentielle ne peut que renforcer cette exigence démocratique.

Au demeurant, il peut exister un consensus compte tenu des positions des parlementaires socialistes³³ et de la droite pour étendre le pouvoir d'information du Parlement sur l'activité générale des services spécialisés placés sous l'autorité des ministres de la défense et de l'intérieur.

On pourrait reprendre l'essentiel du projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, n° 2941, déposé le 8 mars 2006, que la droite n'a pas voulu faire voter.

Cette délégation composée de six membres sera commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. En seront membres de droit les présidents des commissions permanentes de la défense et des lois de chaque assemblée. Y siègeront également un député et un sénateur désignés par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat, de manière à assurer une représentation pluraliste des membres du Parlement. Les membres de la délégation seront astreints au respect du secret de la défense nationale. La délégation recevra des ministres de l'intérieur et de la défense des informations sur le budget, l'activité générale et l'organisation des services de renseignement. La délégation pourra entendre ces ministres, les directeurs des services de renseignement ainsi que le secrétaire général de la défense nationale.

³³ Dès le 24 mars 1999, Paul Quilès, alors président de la commission de la défense, déposait une proposition de loi (n°1497) poursuivant cet objectif. Elle fut examinée en commission, en novembre 1999, mais jamais inscrite en séance publique. Dans le cadre de la discussion du projet de loi de lutte contre le terrorisme, en décembre 2005, les sénateurs socialistes avaient également déposé des amendements tendant à la création d'une instance parlementaire de contrôle des services de renseignement, qui furent rejetés par la droite.

Chaque année, la délégation remettra un rapport au président de la République, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

③ L'amélioration de l'information du Parlement sur les **accords de défense** doit conduire à la mise en œuvre de procédures nouvelles pour préserver le secret tout en garantissant le contrôle parlementaire.

Le Parlement n'est pas systématiquement informé au sujet des accords de coopération militaire conclus par la France. Or de tels documents ne contiennent, le plus souvent, aucune disposition qui justifie la mise à l'écart de la représentation nationale.

On ne peut se satisfaire de cette situation.

Je propose donc de reprendre les propositions faites, en 2000, par le député François Lamy.

Tous les accords de coopération militaire qui ne présentent aucun caractère secret, seraient transmis pour information aux assemblées par l'intermédiaire des commissions concernées.

De la sorte, celles-ci seraient à même d'apprécier la nature des engagements de nos forces dans des régions parfois troublées. Point ne serait besoin de mener des missions d'information sur certains événements a posteriori. S'agissant des accords pour lesquels le Gouvernement pourrait invoquer de manière justifiée le secret de la défense nationale, essentiellement les accords de défense qui n'ont pas été soumis aux assemblées, l'information du Parlement doit revêtir une forme plus élaborée que le rapport précité avait envisagé.

Les propositions du rapport Lamy sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures (n°2237 du 8 mars 2000)

Sur ce point, le groupe de travail sur l'amélioration du contrôle parlementaire des opérations extérieures a envisagé plusieurs dispositifs.

Eu égard aux conditions particulières de diffusion de ces accords, le minimum indispensable paraît être une présentation synthétique, éventuellement par écrit, de leur contenu aux membres des Commissions compétentes pour les sujets ayant trait à la défense et aux relations extérieures de notre pays. Ainsi celles-ci seraient informées au moins de l'existence d'un accord et de ses grandes lignes par le Gouvernement plutôt que par la presse.

A contrario, instaurer par voie législative l'obligation pour le Gouvernement de publier tous les accords d'alliance et de défense qu'il conclut comporte certains risques (...). En effet, il semble que la France n'accorde pas toujours les mêmes garanties ni les mêmes avantages à ses partenaires, alors qu'ils seraient dans des situations identiques. La crainte a donc été formulée que la publication des accords soit d'abord la révélation aux uns des avantages consentis aux autres, et donc une source de surenchère et de gêne pour l'action diplomatique de notre pays.

Par conséquent, c'est vers une information plus restreinte dans sa diffusion qu'il faut se tourner. Cette dernière pourrait concerner les Présidents des trois Commissions compétentes au sein des deux assemblées, ainsi que les rapporteurs pour avis sur le budget

du ministère des Affaires étrangères ainsi que sur le projet de loi de finances rectificative à la disposition desquels seraient mis les accords en question.

Néanmoins, votre rapporteur préfère la solution qui consiste à créer des délégations parlementaires restreintes qui seraient composées, à l'Assemblée nationale, à parité de parlementaires des Commissions des Affaires étrangères et de la Défense, et au Sénat, des seuls membres de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées. Spécialisées dans le suivi des opérations extérieures, nous avons déjà vu qu'elles pourraient servir de lien utile entre la représentation nationale et les forces déployées sur des théâtres extérieurs. On sortirait ainsi du domaine du secret pour entrer dans celui de la discrétion, même s'il est évident que les parlementaires en question, habilités *es qualités* au secret défense selon une formule utilisée par notre collègue Arthur Paecht dans son rapport sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, devraient respecter une obligation de confidentialité sous peine des sanctions pénales en vigueur ou, dans les cas couverts par l'immunité parlementaire, d'un blâme ou d'une exclusion prononcés par un comité d'éthique qu'il conviendrait de créer.

Votre rapporteur n'ignore pas les réserves qu'un tel dispositif peut faire naître. La crainte de « fuites » ne doit pas pour autant occulter le constat que la diffusion d'informations sensibles est rarement le fait des parlementaires qui en disposent. Pour exemple, les révélations parues dans la presse sur le rôle des services de renseignement français au Kosovo peu après la publication du rapport de la mission d'information sur le conflit créée par la Commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, alors que le rapporteur avait observé une certaine réserve sur le sujet, montrent que les indiscretions proviennent le plus souvent des propres services du ministère de la Défense.

Ces délégations parlementaires pour les opérations extérieures seraient saisies pour information de tous les accords de défense conclus par la France. Par ailleurs, elles seraient amenées à émettre un avis sur la conformité des éventuels engagements militaires de notre pays en application de ces accords.

Il est possible d'envisager dans un souci de rationalisation que ces délégations pourraient se confondre avec celles chargées du suivi des questions de renseignement.

④ La capacité donnée au Parlement d'adopter des **motions**, de portée politique, non contraignante, que le Gouvernement devrait prendre en compte sans être juridiquement tenu de le faire, étendrait la capacité d'expression des assemblées en matière internationale.

Le Parlement français est le seul au monde à ne pouvoir faire connaître son sentiment sur une question donnée ou exprimer sa position sur des questions internationales par le vote de résolutions, hormis le cas particulier, et encadré, en matière européenne, avec l'article 88-4. Le Bundestag, le Congrès espagnol des députés, la Chambre italienne des députés ou les Communes peuvent, eux, débattre de propositions de résolutions sur les droits de l'homme en Chine, l'autonomie du Kurdistan, la déforestation en Amazonie ou la situation en Sierra Leone.

⑤ Des délégations parlementaires à la **mondialisation** pourraient être créées pour mieux associer le Parlement à la conduite des négociations commerciales internationales et mieux contrôler nos positions au sein des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale).

3.3.5. Améliorer le contrôle de la politique européenne

Il faut européeniser le débat parlementaire.

Depuis cinquante ans de construction européenne, et malgré les efforts –tels la révision constitutionnelle de 1992 et la création d'une faculté d'expression du Parlement pendant le processus d'élaboration de la norme européenne-, l'association du Parlement français aux questions européennes est encore insuffisante.

- **Le Gouvernement doit consulter le Parlement, avant toute prise de position officielle au sein des conseils des ministres de l'Union européenne.**

Le Gouvernement doit également demander leur avis aux partenaires sociaux et aux associations représentatives des collectivités locales, lorsque les sujets les concernent. L'avis du Parlement ne doit plus être strictement consultatif, sans aucune prise en compte par le Gouvernement. Un dialogue effectif doit s'instaurer entre le Parlement et le Gouvernement.

La transmission des propositions de textes européens les plus importants doit s'accompagner d'une note de présentation par le Gouvernement, notamment quant à l'impact et à la portée du texte en question.

Le Gouvernement ne devrait pas commencer à négocier une proposition de directive durant les six semaines après sa présentation, dans l'attente de l'avis du Parlement : ceci ne bloque en rien le mécanisme institutionnel européen, puisque la plupart des directives doivent d'abord être examinées par le Parlement européen et que le conseil des ministres de l'Union européenne n'adopte le plus souvent le texte en première lecture qu'au bout d'un an au minimum.

Il doit obtenir **un mandat d'orientation**.

Lorsque le conseil des ministres de l'Union européenne adopte un texte en première lecture, le Gouvernement doit envoyer au Parlement une note de synthèse sur l'état des négociations et sur l'impact de la future directive sur la législation nationale.

Chaque ministre, dans son domaine de compétence, lorsqu'il défend la position française au sein du conseil des ministres de l'Union européenne, doit venir présenter au préalable cette position devant les délégations pour l'Union européenne et les commissions compétentes. Les débats préalables devant les conseils européens, où il ne se décide rien, organisés la veille sur des positions dont le gouvernement ne parle pas pour préserver sa liberté de négociation constituent en effet des dispositifs insuffisants d'association du Parlement à l'élaboration de la politique européenne.

Le Gouvernement devrait présenter un **rapport annuel au Parlement** sur la manière dont il a pris en compte l'avis du Parlement et sur l'impact de ces avis sur les textes de l'Union européenne finalement adoptés.

- **De son côté, le Parlement doit rénover ses méthodes de travail pour s'adapter à l'enjeu européen et mieux répondre aux impératifs de délais et de négociations.**

Le Parlement ne pouvant espérer influencer fortement sur la législation communautaire, il faut que son intervention dans ce domaine ressorte de sa fonction de contrôle. Par ailleurs, de nouveaux liens entre parlementaires nationaux et européens sont à inventer.

Le suivi des questions européennes devrait être assuré par les commissions permanentes au sein desquels **des parlementaires sont spécialement chargés des questions européennes** et qui siègent au sein des délégations parlementaires.

On pourrait également s'inspirer du dispositif original du Bundestag, destiné à renforcer ses liens avec le Parlement européen, en permettant à **certains députés européens français de participer aux travaux des commissions permanentes**, dès lors qu'un sujet du ressort de l'Union européenne est abordé, avec voix consultative. Un député européen français rapporteur d'un texte de l'Union européenne viendrait ainsi présenter ce texte au sein des délégations parlementaires et des commissions.

Lorsqu'une commission envisage d'adopter une résolution mentionnée par l'article 88-4 de la Constitution, elle devrait inviter à participer à ses travaux tous les parlementaires intéressés. Elle doit également pouvoir auditionner le ministre compétent. On pourrait par ailleurs prévoir qu'au moins une partie de cette réunion soit ouverte au public et à la presse, pour renforcer la transparence de la prise de position du Parlement. L'inscription de la résolution en séance publique pourrait être de droit en cas de demande de la conférence des présidents.

S'agissant des **transpositions de directives**, elles ne pourraient plus faire l'objet d'une ordonnance mais pourraient être effectuées en commission. Afin d'assurer une transposition la plus correcte possible, une concertation en amont entre ministères et commissions devrait être instituée car le droit d'amendement prend, en matière européenne, une dimension particulière³⁴.

- **Ces propositions, relatives au Parlement, doivent être accompagnées d'une réorganisation du pilotage politico-administratif des questions européennes.**

Le ministre en charge des affaires européennes doit être **détaché** du Quai d'Orsay et **rattaché directement au Premier ministre**. Le ministre des affaires étrangères n'aurait plus compétence sur les pays de l'Union européenne et sur les pays candidats.

Il aurait autorité sur le Secrétariat général des affaires européennes, les directions compétentes du ministère des affaires étrangères (qu'il serait d'ailleurs nécessaire de

³⁴ Le Conseil constitutionnel contrôle en effet désormais l'erreur manifeste d'une transposition de directive depuis la décision n° 2006-543 DC - 30 novembre 2006, relative au secteur de l'énergie.

fusionner en partie avec les services du SGAE) et la représentation permanente à Bruxelles. Il disposerait d'une capacité d'arbitrage interministériel.

Pour souligner l'intégration des questions communautaires dans l'agenda politique national et pour améliorer la coordination de la politique européenne, un nouveau point serait instauré au sein du conseil des ministres Français, la partie « D »³⁵ qui présenterait d'une part l'actualité européenne et les principales propositions adoptées par la Commission et, d'autre part, permettrait au ministre compétent de présenter les positions qu'il compte défendre dans les formations du conseil des ministres de l'Union européenne. Comme un ministre présente un projet de loi, il présenterait sa position européenne sur tel ou tel sujet.

Cette disposition conduirait les administrations à mieux intégrer la dimension européenne dans leurs politiques.

3.3.6. *Instituer un contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes*

Soustraites à l'autorité hiérarchique ou de tutelle du pouvoir exécutif, les autorités administratives indépendantes exercent, pour la plupart, des prérogatives qui doivent en principe demeurer séparées, telles que l'édition de normes, le contrôle de leur application et la sanction des manquements à ces normes.

Leur indépendance prend sa source dans la loi qui les crée. Ce fondement démocratique, qui permet au Parlement, le cas échéant sur proposition du Gouvernement au sein d'un projet de loi, de décider la suppression ou la modification des autorités qu'il a créées, ou de réduire leurs crédits lors de l'examen du budget, ne saurait toutefois assurer à lui seul leur légitimité.

A cet égard, la légitimité des AAI n'est pas équivalente à celle des juges. Ces derniers trouvent en effet une légitimité institutionnelle dans la Constitution, tandis que leur légitimité fonctionnelle se fonde sur l'application du droit.

En revanche, la légitimité des AAI procède d'une délégation de pouvoir consentie par les institutions, et ne saurait suffire à garantir leur inscription dans la démocratie politique.

Il faut encore que l'activité des AAI soit soumise à un contrôle démocratique, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Les AAI n'étant pas placées sous l'autorité du Gouvernement, leur contrôle démocratique ne peut s'effectuer, comme pour les autres autorités administratives, par la voie de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Pour renforcer le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes, dont la légitimité procède d'une délégation de pouvoir consentie par les institutions,

³⁵ La partie A est relative aux communications, la partie B à la présentation des projets de lois et projets de décrets en conseil des ministres, la partie C les nominations en conseil des ministres.

qui ne saurait suffire à garantir leur inscription dans la démocratie politique, je préconise que le **Parlement puisse jouer un rôle accru**³⁶.

Comme le soulignait le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2001, *« l'indépendance ne saurait signifier irresponsabilité : tous les pays qui ont recouru aux autorités administratives indépendantes ont été confrontés à la nécessité de mettre en place des procédures par lesquelles les organismes administratifs dégagés de la tutelle ministérielle peuvent rendre compte de leur action aux pouvoirs politiques -législatif, mais aussi exécutif. Cette surveillance n'entrave en rien l'indépendance fonctionnelle qui est reconnue aux autorités administratives indépendantes : elle est au contraire la condition de leur développement et la meilleure garantie de leur bon fonctionnement »*.

Chaque autorité administrative ou publique indépendante devrait publier un rapport annuel, délibéré par le collège de l'autorité, qui devrait dresser un bilan de l'utilisation par l'autorité de ses crédits et de la mise en oeuvre de ses prérogatives, présenter les règles de déontologie appliquées par les membres du collège et les cadres des services et les règles et la doctrine suivies par l'autorité dans l'exercice de ses missions.

Ce rapport devrait être systématiquement **adressé aux présidents des deux assemblées, aux présidents des commissions des finances et aux présidents des commissions compétentes**.

Les AAI seraient **entendues chaque année, après la publication de leur rapport annuel, par les commissions compétentes des deux assemblées**.

Comme le souligne un spécialiste *« aucun pays on ne considère cette indépendance comme absolue, elle est toujours relative, il s'agit toujours d'une question de dosage. La nuance est entre les pays dans lesquels on estime que même le législateur ne doit pas porter atteinte à ces autorités et ceux, très majoritaires, qui estiment que ces autorités doivent être soumises au législateur, que celui-ci est le seul à pouvoir décider en définitive »*.

Par ailleurs, il semblerait justifié que la reddition de comptes devant le Parlement soit plus approfondie et plus détaillée pour les autorités exerçant un pouvoir réglementaire et/ou de sanction.

Ce contrôle parlementaire n'aurait pas seulement vocation à vérifier le bon fonctionnement des AAI, selon la logique de transparence qui a conduit à leur développement, mais aussi à assurer que chacune dispose de moyens adaptés à l'exercice de sa mission.

³⁶ A partir d'une étude de deux juristes, l'office parlementaire d'évaluation de la législation a, pour le compte des commissions des lois des deux assemblées, réalisé un **audit global de la quarantaine d'autorités administratives indépendantes** (rapports n°3166 & 404 du 15 juin 2006).

4 – Un bicamérisme rénové

La réforme du Sénat, réclamée par la gauche depuis tant d'années, doit être profonde, immédiate et de nature à refonder la légitimité d'un bicamérisme rénové. Sans un Sénat équilibré, représentant la France telle qu'elle est aujourd'hui et non celle du XIXème siècle, pas de Parlement équilibré.

La préservation de la spécificité du Sénat, qui doit avoir un rythme propre par rapport à celui de l'Assemblée nationale, conduit à s'interroger sur la pertinence d'aligner la durée du mandat sénatorial à 5 ans. Afin de maintenir une différenciation avec l'Assemblée nationale, le **maintien du mandat à 6 ans est préférable**.

4.1. – Une représentation équilibrée de toutes les collectivités territoriales

L'article 24 de la Constitution dispose que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Cette assertion pose une double difficulté :

- le pluriel n'est pas respecté car la représentation des départements et des régions est plus que symbolique par rapport à l'écrasante domination des communes,
- la notion de représentation des territoires dans un Etat unitaire et dans un système bicaméral ne va pas de soi. Pour la gauche, le Sénat ne représente pas des collectivités territoriales. Il représente le peuple Français à travers les territoires de la République.

4.1.1. Mieux représenter la population

Malgré les lois du 30 juillet 2003, le Sénat souffre toujours du même **déficit de représentation** qui entache sa légitimité démocratique et interdit toute perspective sérieuse et crédible d'alternance.

Le Sénat reste élu par les délégués municipaux qui représentent 95 % des 150 000 grands électeurs. Il continue de sur-représenter les populations et les structures rurales : les conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants qui abritent 7 % de la population désignent 16 % des grands électeurs tandis que ceux des communes de 500 à 1 500 habitants, qui regroupent 15 % de la population en désignent 25 %. Seules les villes comprises entre 1 500 et 15 000 habitants sont équitablement représentées. La France urbaine, où vit plus de la moitié de la population, ne dispose que de 30 % des délégués.

Un rééquilibrage est donc impératif démocratique. La clé de la réforme du Sénat réside dans les modalités de désignation de son collège électoral.

La réforme initiée par le gouvernement Jospin avait prévu que des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal, auraient été désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour **300 habitants** (500 dans le projet de loi) ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal.

Cette disposition avait été censurée.

La décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs a donné une valeur constitutionnelle au principe selon lequel le corps électoral du Sénat « *doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ». Ces délégués supplémentaires ne peuvent constituer une part « substantielle », voire dans certains départements « majoritaire » du collège des électeurs sénatoriaux. Ce faisant, elle a posé un verrou qui rend difficile toute réinstauration de la règle de 1 délégué pour 300 ou même 500 habitants. Le référendum est le seul moyen de contourner cette jurisprudence si l'on veut rétablir cette règle.

La réforme du mode de scrutin du Sénat :

- 1) doit permettre de représenter toutes les catégories de collectivités territoriales,
- 2) doit refléter la diversité des communes, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside.

Pour affirmer que la France est devenue un Etat décentralisé, on pourrait faire **représenter au Sénat équitablement les trois principales catégories de collectivités : communes, départements, régions.**

C'est pourquoi, on pourrait préconiser :

- le **maintien du cadre départemental de l'élection,**
- le **retour de l'élection à la proportionnelle dès trois sièges,**
- l'adjonction de **délégués supplémentaires pour les collèges des électeurs sénatoriaux des communes à raison d'un pour 300 habitants,**
- le **renouvellement intégral du Sénat tous les six ans, à partir de 2014.**

4.1.2. Mieux représenter tous les territoires

La représentation équitable des délégués des communes suscite des difficultés techniques en raison de l'inégalité numérique des assemblées locales. En effet, les effectifs des conseillers municipaux sont sans commune mesure avec ceux des conseils généraux et régionaux.

L'objectif politique doit être de rééquilibrer, au sein du collège sénatorial, les représentants des communes, des départements et des régions.

Je propose en conséquence un système dans lequel :

- les **conseillers municipaux** et leurs délégués composeraient **50 %** du corps électoral du Sénat,
- les **conseillers généraux** représenteraient **25 %** du corps électoral,
- les **conseillers régionaux**, **25 %** également. Il conviendrait que seuls les conseillers régionaux élus dans le cadre départemental puissent voter dans le département auquel ils sont rattachés.

Lors du vote, la répartition des voix exprimées par les conseillers généraux et régionaux serait affectée d'une pondération conférant aux départements et régions

un poids accru dans la désignation du Sénat, qui deviendrait ainsi l'émanation « des » collectivités territoriales de la République.

4.1.3. Mieux représenter les Français établis hors de France

La seule représentation propre aux Français expatriés au sein de l'institution parlementaire assied sa légitimité sur une base électorale beaucoup trop étroite. En effet, le collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est constitué par les seuls 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Par comparaison, le même collège pour Paris compte plus de 2000 membres pour une population légèrement supérieure à 2 millions d'habitants, comparable à l'effectif de nos compatriotes vivant à l'étranger.

Pour une représentation plus équitable, il est proposé que le collège électoral soit composé des membres de l'AFE et de grands électeurs supplémentaires élus par cette même instance représentative. Concrètement, il s'agirait de s'inspirer du dispositif applicable à l'élection des sénateurs dans les villes de plus de 30.000 habitants, avec la désignation de délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1.000 Français immatriculés.

Sur la base des immatriculations actuelles, le collège électoral sénatorial compterait désormais 1.218 membres³⁷ de plus au titre des délégués supplémentaires, soit un total de 1.373 membres. Le nombre de grands électeurs serait multiplié par neuf par rapport à la situation actuelle. Comme pour les communes de plus de 30.000 habitants, le mode de scrutin retenu pour la désignation des délégués supplémentaires et des suppléants est la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Il reviendrait à chaque membre élu ou à chaque groupe de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger de présenter une liste de candidats. Enfin, ces grands électeurs pourraient à leur tour élire les sénateurs par correspondance ou par courrier électronique afin d'éviter qu'ils se rendent à Paris pour voter.

4.2. – La fin du pouvoir de veto du Sénat

Le Sénat dispose d'un droit de veto qui s'exerce :

- dans le cadre de l'article 89, à l'encontre des lois constitutionnelles, puisqu'un vote conforme des deux assemblées est nécessaire pour que le Président de la République puisse convoquer un Congrès,
- dans le cadre de l'article 46, à l'encontre des lois organiques relatives au Sénat, dont la jurisprudence, tout comme la majorité sénatoriale, ont donné une interprétation extensive.

Par ailleurs, il dispose, depuis 2003, d'une priorité d'examen pour certains textes.

Ces privilèges me semblent sans justification et je propose de revenir dessus.

³⁷ En 2004, la population française immatriculée à l'étranger représentait 1.253.229 personnes.

■ L'article 89

Le comité Vedel avait parfaitement analysé la nécessité d'un « *rééquilibrage des composantes du pouvoir constituant* », qui justifie, à lui seul, la nécessité d'utiliser la procédure de l'article 11 pour réviser la Constitution et faire adopter par les Français un ensemble de réformes démocratiques.

Il indiquait en effet que, d'une part, si notre pacte fondamental doit être moins facile à modifier que la législation existante, « *sa rigidité ne doit pas aller jusqu'à permettre le blocage indéfini des institutions* » car on ne peut « sous peine d'un immobilisme irréaliste et périlleux » exiger l'unanimité des organes qui parlent au nom de la Nation et que, d'autre part, si en matière de révision les deux assemblées ont des pouvoirs égaux, « *cette égalité n'implique pas que chacune d'elles ait un droit de veto sur les décisions de l'autre* ».

Or, c'est bien ce qui se passe depuis toujours, car le droit de veto du Sénat donne à la droite les clés de la révision de la Constitution : son accord est indispensable, tandis que la gauche seule ne peut jamais y parvenir.

Une solution de facilité aurait été de donner à l'Assemblée nationale le dernier mot en cas de désaccord sur un projet de loi constitutionnelle. Mais je préfère m'en tenir aux préconisations du rapport Vedel de 1993, et réitéré en 1997³⁸, à savoir **le recours au référendum d'un projet ou d'une proposition de révision de la Constitution qui aurait été voté à la majorité absolue des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées.**

Ainsi, la parole serait redonnée au peuple Français, arbitre naturel des conflits entre les pouvoirs, et le Souverain trancherait lui-même.

■ L'article 46

Le droit de veto du Sénat concerne également « **les lois organiques relatives au Sénat** », notion qui a été interprétée de manière très extensive et sur laquelle je propose de revenir en établissant le dernier mot à l'Assemblée nationale, à une majorité qualifiée (majorité absolue de ses membres).

■ L'article 39

Je propose également de revenir sur le droit de priorité institué par l'article 39 de la Constitution depuis la révision du 28 mars 2003.

Cet article prévoit que « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat* ». Cette priorité législative similaire à celle applicable pour l'Assemblée nationale en matière de projet de loi de finances et de projet de loi de financement de la sécurité sociale, déséquilibre d'abord l'institution parlementaire puisqu'elle instaure sur ce point la primauté du Sénat sur

³⁸ « *Le citoyen, ses porte-parole et sa parole* », Le Monde, 7 mai 1997.

l'Assemblée nationale et, ensuite, obscurcit les règles de la procédure législative par l'imprécision dont elle est porteuse.

Alors que les lois de transfert de compétences touchent aux politiques menées en faveur de l'ensemble de nos concitoyens, l'organisation de la République devrait donner au Sénat élu au suffrage universel indirect un avantage sur l'Assemblée nationale pourtant élue au suffrage universel direct. Or, un sujet tel que l'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse et son transfert, même expérimental, aux départements concerne les députés au même titre que les sénateurs. Le fait qu'il s'agisse d'un transfert de compétences ne saurait justifier l'inscription dans la Constitution d'un déséquilibre entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Un tel déséquilibre est d'autant plus inacceptable qu'il est en contradiction avec les règles fondamentales de la démocratie, la majorité des sénateurs disposant actuellement d'un mandat de dix ans.

En outre, si elle s'est inspirée des règles applicables au vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, la priorité sénatoriale ne dispose pas d'une légitimité comparable à celle qui donne à l'Assemblée nationale une place prépondérante lors de la procédure d'approbation des projets de loi de finances. Le lien historique du consentement à l'impôt avec la chambre élue au suffrage universel ne peut être placé sur le même plan que les spécificités de l'organisation de la République.

Par ailleurs, même les États fédéraux, comme l'Allemagne, ou à vocation régionale, comme l'Espagne ou l'Italie, n'octroient pas une telle priorité à la Chambre qui représente, au niveau national, les entités infra-étatiques.

Enfin, la définition des projets sur lesquels le Sénat dispose d'un droit de priorité est insuffisante. À l'image de la notion de projet de loi de finances qui sous les III^e et IV^e Républiques ne disposait pas d'une définition suffisante, la ligne de partage entre les projets de lois dont le « principal objet est l'organisation des collectivités territoriales » et les autres textes est incertaine. Trop extensive, elle court le risque de compliquer inutilement la procédure législative en rabaissant l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel n'en a d'ailleurs jamais précisé la portée, alors même qu'il a été sollicité plusieurs fois sur ce point. Sans doute n'est-ce pas anodin qu'il n'ait jamais considéré contraire à ce second alinéa de l'article 39 le projet de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, qui concernait néanmoins directement l'organisation des collectivités territoriales (cf. sur la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, la décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 et sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004).

4.3. – Un rôle législatif réaffirmé

Le Sénat doit rester une assemblée politique et pleinement législative.

Plusieurs scénarios, qui dénaturent profondément le rôle et la fonction du Sénat, ont été proposés et je propose de les écarter.

- La fusion avec le Conseil économique et social

Ecartée par le projet socialiste, elle continue d'être périodiquement évoquée.

Elle aurait mélangé membres élus et nommés, démocratie sociale et démocratie politique, représentation des intérêts particuliers et représentation de la Nation, aurait apporté confusion des genres et des rôles et déclin de l'institution, qui serait placée dans une position de porte à faux ingérable. Une assemblée ne peut représenter la souveraineté que si elle émane du suffrage universel. L'idée de confondre démocratie politique et démocratie sociale, en apparence séduisante, est contradictoire avec la nécessité de garantir un espace autonome d'expression et d'action aux partenaires sociaux et à la société civile. C'est pourtant une demande forte de leur part.

- Une élection dans le cadre régional

Le projet faisant référence à l'élection dans un cadre départemental, le niveau régional est écarté. Cette piste tout aussi séduisante serait contre-productive en éloignant les sénateurs des citoyens. La généralisation de la proportionnelle contribuerait à terme à évincer les élus locaux au profit de candidats qui seraient en définitive désignés par les partis sans avoir une aussi forte légitimité politique.

- Un Bundesrat à la française ?

Une autre piste doit être explicitement écartée. Elle ferait du Sénat un « Bundesrat à la française », avec moitié de membres de droit (présidents de régions, de conseils généraux, de collectivités d'outre-mer et maires des villes de plus de 100 000 habitants) et pour moitié (entre 120 et 180) élus par les seuls maires dans un cadre régional.

Si on la suivait, a minima, on devrait imposer l'interdiction du cumul à la seule Assemblée nationale ce qui, par transitivité, pourrait conduire à un renouvellement du Sénat, les grands élus souhaitant conserver un mandat local et un mandat parlementaire national se présentant au Sénat.

Quel progrès démocratique apporterait ce recul du principe de l'élection de nos représentants et l'institutionnalisation du cumul des mandats ? Limiter le Sénat à une chambre des grands élus pourrait à terme le cantonner à ne s'occuper que des questions relatives aux collectivités territoriales. Réduire le Sénat à cette seule dimension, c'est l'appauvrir. Le Sénat est une assemblée politique, à vocation pleinement législative, qui apporte un regard différent et enrichit, grâce à cette expérience de terrain, les lois qu'il examine.

Précisons enfin que le projet socialiste évoque la démocratisation de l'élection des sénateurs, pas la suppression de leur élection.

Un bicamérisme rénové suppose au contraire le maintien d'un rôle politique et législatif du Sénat, émanation de la souveraineté nationale dans un cadre territorial lui-même rénové.

5 – Une démocratie participative

« *Je souhaite que les citoyens, pour rendre plus vivante et plus proche notre démocratie, participent directement aux grands débats et aux grandes décisions qui engagent l'avenir de nos institutions et nos libertés* » avait écrit François Mitterrand au comité Vedel, le 30 novembre 1992.

La crise de l'action publique est double : c'est une crise des résultats et des manières de décider. Le pilotage, complexe, des sociétés contemporaines, suppose de pouvoir corriger davantage le tir chemin faisant. Les rendez-vous tous les cinq ans ne suffisent plus. L'efficacité de l'action publique suppose d'en évaluer les effets en temps réel et d'associer les citoyens en amont de la prise de décision et en aval, pour son suivi et son évaluation.

La crédibilité de l'action publique exige dorénavant de tirer les leçons de ce qui a changé. Les citoyens sont plus informés, plus autonomes, plus méfiants et plus exigeants à la fois. Ils s'intéresseront aux affaires publiques s'ils savent pouvoir peser. Ils s'en détourneront s'ils éprouvent un sentiment d'impuissance, cet ennemi principal de la démocratie qui fait le lit de toutes les tentations et instrumentalisation populistes.

La démocratie participative, **les élus locaux la pratiquent déjà** depuis longtemps dans leurs territoires.

La démocratie participative, c'est un **nouvel état d'esprit**, une nouvelle culture démocratique, une chance de régénérer la démocratie représentative.

La démocratie participative, c'est enfin une **demande sociale** : « *les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de voter et de donner blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte. Du point de vue des autorités politiques elles-mêmes, la consolidation de leur légitimité implique désormais aussi qu'elles mettent en œuvre des formes d'échange et de consultation. Un pouvoir n'est maintenant perçu comme légitime que s'il se soumet à une épreuve de discussion et de justification.* »³⁹

Nous devons, collectivement, faire œuvre d'imagination, comme nous y a incité Ségolène Royal, dès le 19 novembre 2002 à l'Assemblée nationale, lors du débat sur la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

« Aucune de ces démarches ne vise à concurrencer le fonctionnement du système représentatif local, mais à l'améliorer au contraire, à conforter la démocratie représentative afin de rétablir et de maintenir le contact avec les citoyens, en contrepartie d'un nouveau partage du pouvoir qui permet d'optimiser l'allocation des ressources locales. Aucune n'offre de recette toute faite, mais toutes doivent pouvoir être explorées, aujourd'hui où les pannes que connaît notre démocratie obligent à un effort d'imagination.

³⁹ « *La contre-démocratie* », Pierre Rosanvallon, 2006.

« Le monde bouge, les relations évoluent partout, au travail, dans la famille, dans les institutions, dans les entreprises ; partout les comportements se sont profondément transformés, mais notre démocratie, elle, accuse un retard culturel et structurel (...) Il ne tient qu'à nous de faire en sorte que ce qu'on appelle « la crise de la représentation » se transforme en nouvel âge de la démocratie ».

5.1. – Le rôle des citoyens dans l'initiative des lois

Le droit de pétition est aussi ancien que la République. Il est malheureusement tombé en désuétude depuis la Troisième République, l'Assemblée nationale n'en n'ayant plus instruit depuis 1966. Le traitement des pétitions, qui incombe aux commissions des lois des assemblées, peut s'assimiler à leur « enterrement ».

Aujourd'hui, elles présentent souvent, au nom d'une ou plusieurs personnes, une demande tendant à obtenir réparation d'une injustice dont elles s'estiment victimes.

On assiste cependant à une **timide renaissance du droit de pétition**, tant au niveau européen (le traité de Maastricht a aussi ouvert le droit de pétition aux citoyens communautaires auprès des institutions communautaires (articles 21 et 194 du traité sur l'Union européenne et le Traité) que local (article 72-1 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003), sous la forme du **droit d'initiative populaire**.

L'article I-47 du Traité instituant la Constitution européenne prévoit ainsi que :

« Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir ».

Introduit par la révision constitutionnelle de 2003, l'instauration d'un droit de pétition permettant aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence visait à inscrire pour le niveau local un droit dont l'usage auprès des assemblées parlementaires est encadré par la loi organique, mais qui était également une pratique ancienne de la démocratie locale : le droit de pétition.

Ce droit de pétition est défini et encadré par la loi. Il est ouvert aux électeurs de chaque collectivité territoriale. Ceux-ci pourraient prendre l'initiative de poser une question relevant de sa compétence à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée.

Dans sa rédaction initiale, le dispositif proposé par le Gouvernement aurait garanti l'inscription de la question posée à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. Celle-ci aurait délibéré et décidé librement de prendre ou non des mesures conformes aux vœux des pétitionnaires. Mais la majorité conservatrice du Sénat avait restreint la portée de ce nouvel élément de démocratie participative⁴⁰.

⁴⁰ « *Soucieuse de concilier l'exercice du droit de pétition avec le bon fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* », la commission des Lois avait adopté un amendement

Je propose de reprendre ces innovations et, s'inspirant de l'article 72-1 de la Constitution, de préciser à l'article 48 de la Constitution les **conditions dans lesquelles les électeurs pourraient obtenir, par l'exercice du droit de pétition, l'inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires d'une question relevant de la compétence du Parlement.**

Un seuil minimum de signatures de la pétition devrait être précisé dans la Constitution et être compris entre 1 million et un dixième des électeurs inscrits (soit environ 4,5 millions de signatures) pour que ce droit nouveau soit effectif.

5.2. – Le rôle des citoyens dans l'approbation des lois

La démarche participative doit remplacer l'usage plébiscitaire du référendum.

L'extension du champ de l'article 11, en 1995, a été très large (« les réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation » et « les services publics qui y concourent »). Cette extension n'a toutefois connu aucune application : aucun référendum n'étant organisé sur le fondement de sa nouvelle rédaction.

Pourtant, le référendum d'initiative populaire est pratiqué dans d'autres démocraties européennes.

Le référendum d'initiative populaire : Une étude de législation comparée en septembre 2002 (service des affaires européennes du Sénat)

La présente étude analyse les dispositions nationales relatives au référendum d'initiative populaire en **Italie** et en **Suisse**, seuls pays européens où il existe. En effet, en Autriche et au Portugal, si le mécanisme de l'initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de saisir le Parlement fédéral d'une proposition, il n'entraîne pas nécessairement l'organisation d'un référendum. L'étude examine également l'exemple californien, **la Californie** étant l'État américain qui recourt le plus souvent au référendum.

L'analyse des dispositions italiennes, suisses et californiennes montre que :

- **dans les trois cas, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter ;**
- **en Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire ;**
- **en Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de textes législatifs.**

1) En Italie, en Suisse et en Californie, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter

tendant à permettre aux électeurs de « demander » et non « d'obtenir » l'inscription d'une question relevant de sa compétence à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale car « l'automatisme de l'inscription à l'ordre du jour pourrait paralyser le bon fonctionnement de ces conseils, composés de représentants du peuple élus au suffrage universel. Traditionnellement, le droit de pétition vise à permettre aux signataires d'émettre des vœux. Enfin, il n'est pas souhaitable que des groupes de pression non représentatifs, par une tactique de harcèlement, puissent maîtriser l'ordre du jour des assemblées délibérantes locales et paralyser leurs délibérations ».

Après leur adoption et avant leur entrée en vigueur, certains textes peuvent être soumis à référendum à la demande d'une partie du corps électoral. La demande de référendum a un **effet suspensif** : l'entrée en vigueur de la norme attaquée est subordonnée au résultat du vote.

Le **délaï référendaire** est exprimé de façon légèrement différente, à la fois en terme de longueur et de point de départ, mais il est dans les trois cas de l'ordre de **trois mois**.

Cette procédure, qui subordonne l'entrée en vigueur de la norme contestée à l'approbation de la **majorité des électeurs**, s'applique :

- à **presque toutes les lois en Californie** ;
- à **toutes les lois fédérales et aux arrêtés fédéraux les plus importants en Suisse** ;
- **aux lois constitutionnelles en Italie, dans la mesure où elles n'ont pas recueilli la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée lors de la seconde délibération.**

La procédure est mise en oeuvre à la demande de **500 000 électeurs en Italie, de 50 000 électeurs en Suisse, et d'un nombre d'électeurs égal à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur en Californie**, ce qui représente environ 400 000 électeurs.

Pour empêcher ce dispositif de paralyser le législateur, ce dernier peut, en Suisse et en Californie, qualifier une loi d'urgente. En Suisse, l'urgence annule l'effet suspensif de la demande de référendum et permet à la norme attaquée d'entrer immédiatement en vigueur, tandis que, en Californie, elle la soustrait définitivement au champ du référendum. De plus, la Constitution californienne exclut qu'une demande de référendum puisse être présentée contre certaines lois, en particulier contre les lois fiscales ou budgétaires.

2) En Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire

Presque toutes les normes de rang législatif peuvent, à la **demande de 500 000 électeurs**, être soumises à référendum en vue de leur abrogation, la demande d'abrogation portant sur tout ou partie de la norme contestée.

Cependant, **certains textes ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum abrogatif**. La **Constitution** l'exclut pour les lois fiscales et budgétaires, pour les lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que pour les lois autorisant la ratification de traités internationaux. En outre, **la Cour constitutionnelle, qui contrôle la recevabilité des demandes de référendum abrogatif**, a peu à peu élaboré un ensemble de règles encadrant l'utilisation de ce dispositif. Elle a ainsi soustrait à son champ d'application les normes de rang supérieur à la loi ordinaire. Elle rejette également les demandes de référendum lorsque l'abrogation demandée risque d'altérer l'équilibre institutionnel.

Pour que la norme contestée soit abrogée, il faut, d'une part, que la majorité des votants approuve la proposition et, d'autre part, que la participation électorale atteigne 50 %.

3) En Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de certains textes législatifs

En Californie, les initiatives populaires, qui peuvent avoir pour objet une révision de la Constitution ou l'adoption d'une loi ordinaire, sont soumises à référendum en dehors de toute intervention du Parlement.

Selon qu'elle porte sur une matière constitutionnelle ou législative, une telle initiative doit être présentée par un nombre minimal d'électeurs égal à 8 % ou à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur. Le dépôt de l'initiative populaire entraîne automatiquement l'organisation d'un référendum, à l'issue duquel la norme proposée peut être définitivement adoptée. Si le Parlement conserve la possibilité de la modifier ou de l'abroger, la loi alors adoptée par le Parlement doit, à son tour, être validée par référendum.

En Suisse, au niveau fédéral, l'initiative populaire doit être présentée par 100 000 électeurs. Elle ne peut être mise en oeuvre qu'en matière constitutionnelle.

Sauf dans le cas exceptionnel où elle porte sur une révision totale de la Constitution, l'initiative n'est pas directement soumise aux électeurs, mais elle est d'abord examinée par le Parlement fédéral.

Lorsque l'initiative est rédigée, c'est-à-dire susceptible d'être insérée telle quelle dans la Constitution, le Parlement fédéral peut présenter une contre-proposition. Le référendum porte donc soit sur le texte de l'initiative, soit à la fois sur ce texte et sur la contre-proposition.

En revanche, lorsque l'initiative est présentée sous forme de principes généraux et que le Parlement fédéral ne l'approuve pas, un premier référendum, portant sur l'opportunité de la révision, doit être organisé. Ensuite, si la majorité des votants approuve le principe de la révision, le Parlement fédéral doit élaborer une proposition de révision constitutionnelle, elle-même soumise à référendum. Lorsque le Parlement fédéral approuve une demande présentée en termes généraux, il élabore directement une proposition de révision constitutionnelle, également soumise à référendum.

Les propositions de révision constitutionnelle, qu'elles résultent d'une demande rédigée ou qu'elles aient été élaborées par le Parlement fédéral, doivent être approuvées à la double majorité des votants et des cantons.

Le référendum a été introduit au niveau local en 2003, mais fortement encadré. Le référendum local est consultatif lorsqu'il est initié par les citoyens et dans ce cas il ne peut être organisé qu'avec l'accord de l'assemblée locale concernée. Il est décisionnel lorsqu'il est à l'initiative de l'exécutif communal, départemental ou régional.

Au niveau national, l'article 11 attribue le monopole du recours au référendum au chef de l'Etat.

Je propose de reprendre les préconisations de la commission Vedel de 1993 car **le référendum d'initiative minoritaire constitue une réforme qui doit élargir la démocratie.**

Cependant, certaines précautions doivent être prises afin de concilier l'initiative citoyenne et les « *nécessaires garanties dont il convient de l'entourer afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait* ».

Pour ne pas déposséder le Parlement de sa fonction légitime de vote de la loi, les parlementaires seraient impliqués dans cette procédure dès son origine, l'initiative citoyenne étant combinée à une initiative parlementaire.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel devrait contrôler la conformité à la Constitution du texte proposé avant l'ouverture de la pétition à la signature des citoyens.

Enfin, le Parlement resterait libre d'adopter le projet avant qu'il ne soit soumis à référendum.

Toutefois, le rapport Vedel de 1993 avait fixé le seuil requis pour que la demande des citoyens soit prise en compte à **un dixième** des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions de personnes, et le projet de loi du 11 mars 1993 avait porté cette exigence à « **un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales dans chaque département et territoire** », ce qui était manifestement excessif.

Comme pour l'initiative citoyenne des lois, je préconise en conséquence que le seuil soit compris entre 1 million et un dixième des électeurs inscrits (soit environ 4,5 millions de signatures) pour que ce droit nouveau soit effectif.

5.3. – Le rôle des citoyens dans l'évaluation des lois

On a présenté ci-dessus la nécessité d'une réforme de la Constitution pour préciser et consacrer le rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques.

Afin de mettre en œuvre cette nouvelle compétence, on pourrait imaginer créer, dans chaque assemblée, de nouvelles **délégations parlementaires à l'évaluation des politiques publiques et de la législation**.

Afin d'œuvrer dans une démarche participative, ces délégations auraient comme originalité **d'associer parlementaires et citoyens, tirés au sort sur une liste nationale**.

Cette idée n'est pas nouvelle. Ainsi, un rapport récent du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques⁴¹ relevait que cette association des citoyens aux procédures d'évaluation des politiques publiques : *« devrait se traduire par la présence dans les organes chargés de l'évaluation de représentants de la société civile choisis en fonction des différents domaines couverts par ces organes. En outre, un droit de saisine serait ouvert aux citoyens sous des conditions formelles et matérielles précisément définies. Les saisines devraient comporter un nombre suffisant de signataires (500 000) et un questionnement évaluatif précis »*, car il est souhaitable que *« l'opposition parlementaire et les citoyens soient associés à la procédure d'évaluation des politiques publiques »* afin de *« rendre la démocratie plus participative en garantissant un haut degré de transparence des politiques publiques »*.

5.4. – L'accès des citoyens à la justice constitutionnelle

« Dans sa forme actuelle, le Conseil constitutionnel a vécu. Il a sans doute facilité l'intégration du contrôle de constitutionnalité en France, mais aujourd'hui, sa mission remplie, le Conseil est à bout de souffle. Le moment de sa réforme radicale est venu pour que ne se perde pas le travail accompli ». Ce jugement sévère d'un professeur de droit⁴² souligne la nécessité de combler une lacune de l'Etat de droit à savoir l'absence, en France, d'un double contrôle de constitutionnalité, exercé par voie d'action à la diligence d'autorités publiques et par voie d'exception à l'occasion d'une procédure juridictionnelle à l'initiative des parties ou du juge.

Afin de combler cette lacune et de faire progresser la « citoyenneté constitutionnelle », je propose **de reprendre le projet d'instauration du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception** présenté le 2 avril 1990 par François Mitterrand, ce qui **changerait profondément la nature** du Conseil constitutionnel, transformé en Cour constitutionnelle, et ses **méthodes de travail**.

⁴¹ Rapport d'information n°392 du 30 juin 2004.

⁴² « *Pour une Cour constitutionnelle ?* », Dominique Rousseau, Revue du droit public n°1/2, 2002.

5.4.1. La saisine du Conseil constitutionnel

L'idée d'un accès des citoyens à la justice constitutionnelle n'est ni neuve ni singulière.

On peut en effet la rattacher au préambule de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que les « réclamations des citoyens » doivent « tourner toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous ». Par ailleurs, tous les Etats européens connaissent, selon des modalités différentes cet accès au juge constitutionnel.

Le mécanisme imaginé par Robert Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, transcrit par un projet de loi constitutionnelle en 1990 et repris par le comité Vedel en 1993 pourrait être repris tel quel.

Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- toute personne peut contester, par voie d'exception à l'occasion d'une procédure juridictionnelle, la constitutionnalité de certaines dispositions des lois, dès lors que ces dispositions porteraient atteinte à ses droits fondamentaux ;
- le Conseil constitutionnel se prononce sur renvoi des juridictions suprêmes de chaque ordre juridictionnel, auxquelles les exceptions d'inconstitutionnalité auront été transmises directement par le juge, dans le cadre d'une procédure dont les modalités seront fixées par une loi organique ;
- les déclarations d'inconstitutionnalité auraient un effet comparable à celui de l'abrogation d'un texte, qui cessera d'être applicable pour l'avenir, sous réserve de l'application de la décision du Conseil constitutionnel aux procédures juridictionnelles en cours, y compris devant le juge de cassation.

Cette réforme ferait enfin des citoyens des majeurs constitutionnels.

5.4.2. La réforme des méthodes de travail du Conseil constitutionnel

L'accès des citoyens au juge constitutionnel doit s'accompagner d'une plus grande transparence de ses méthodes de travail et l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel doit être réformée pour :

- introduire une **procédure transparente et contradictoire** au travers de deux éléments clés. D'une part, après l'instruction du recours pleinement contradictoire, c'est-à-dire après que tout élément versé par le Gouvernement soit connu dans un délai raisonnable par les requérants, une audience publique serait organisée au cours de laquelle le (ou les) Président de groupe parlementaire ayant saisi le Conseil constitutionnel pourront plaider leur recours. Ils pourront être représentés ou assistés par un professeur de droit, avocat, ou tout juriste qu'il mandaterait à cet effet. En revanche, le délibéré resterait secret ;
- **admettre les opinions dissidentes**, contrainte procédurale qui oblige les juges à aller le plus possible dans la démonstration de la validité de leur interprétation d'un énoncé constitutionnel.

La démocratie et l'Etat de droit se construisent mieux par le jeu des argumentations rationnelles et par la possibilité donnée aux citoyens de prendre la mesure des enjeux fondamentaux et d'y être associé par la publicité des débats importants.

5.4.3. La transformation du Conseil en Cour constitutionnelle

Au vu des deux réformes qui sont proposées, le Conseil constitutionnel pourrait être requalifié en Cour constitutionnelle, marquant ainsi le saut qualitatif provoqué par sa profonde mutation.

La question de la nomination des membres du Conseil constitutionnel devra se poser. Les neuf membres du Conseil constitutionnel sont actuellement désignés, pour un mandat de neuf ans, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat (article 56 de la Constitution).

La composition du Conseil constitutionnel se doit de refléter un certain équilibre politique. Or, au mois de mars 2007, huit des neuf membres de cette instance auront été nommés par une personnalité politique de droite.

Pour que l'arbitre constitutionnel soit plus impartial, il importe de revoir les règles de nomination de ses membres.

Le nombre des **membres du Conseil constitutionnel** serait porté à **15** en raison de l'accroissement prévisible des saisines du juge constitutionnel résultant de l'ouverture aux citoyens de la justice constitutionnelle.

Si le chef de l'Etat, garant du respect de la Constitution, selon son article 5, devrait pouvoir continuer à nommer **trois** membres, il est proposé **que l'Assemblée nationale en élise désormais neuf et le Sénat trois**, à une majorité qualifiée qui pourrait être des deux tiers, afin d'assurer un pluralisme réel par une concertation avec l'opposition au sein de chaque assemblée.

Les anciens Présidents de la République cesseraient d'être membres de droit.

5.5. – La défense des citoyens par le Défenseur du Peuple

S'inspirant de la législation espagnole de 1981, on pourrait imaginer transformer le Médiateur de la République en Défenseur du Peuple, doté d'un statut constitutionnel.

La France et le Royaume-Uni sont aujourd'hui les seuls pays de l'Union européenne à maintenir un filtrage de la saisine de leur ombudsman.

En France, près de la moitié des dossiers adressés à la médiation portent sur des demandes d'explication du droit et non sur la nécessité d'une médiation entre le citoyen et l'administration et 45,8 % des réclamations reçues en 2005 ont été envoyées directement, par courrier postal ou électronique.

Toute personne physique ou morale pourrait s'adresser directement à lui. Il serait autorisé à exercer des actions juridiques contre les autorités administratives incriminées, notamment des actions en responsabilités.

Une loi organique préciserait les modalités de son intervention.

6– Une nouvelle citoyenneté

6.1. – Le droit de vote des étrangers aux élections locales

L'octroi du droit de vote et d'éligibilité des étrangers non ressortissants d'un pays de l'Union européenne aux élections locales requiert une révision de la Constitution.

L'article 3 de la Constitution assure en effet l'exclusivité du droit de vote et d'éligibilité aux nationaux français pour les élections locales dans la mesure où ces dernières sont reliées aux élections sénatoriales, expression de la souveraineté nationale. Pour ne pas passer par une révision de la Constitution, il faudrait déconnecter ces deux types d'élections (décisions du Conseil constitutionnel des 9 avril et 2 septembre 1992).

Entre octobre 1999 et janvier 2000, chaque groupe de la majorité plurielle avait déposé, à l'Assemblée nationale, une proposition de loi constitutionnelle sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales.

Dans la proposition de loi des députés socialistes de 2000, il était proposé de modifier l'article 3 de la Constitution, relatif à la souveraineté. En commission des Lois, le rapporteur Bruno Le Roux avait finalement opté pour faire figurer le droit de vote dans un nouvel article du titre XII de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales (article 72-1).

La proposition finalement adoptée le 3 mai 2000 par l'Assemblée nationale prévoyait d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers résidant en France pour les seules élections municipales.

Ce droit aurait été subordonné à une durée minimale de résidence en France, qui pourrait être de cinq ou dix ans, durée qui relève de la loi organique qui doit être prévue par la révision constitutionnelle.

Après 2002, une nouvelle proposition de loi constitutionnelle a été déposée en novembre 2002 par le groupe socialiste mais a été rejetée en séance publique (26 novembre 2002). Son objet est plus large que celui de la proposition adoptée par l'Assemblée le 3 mai 2000, puisqu'elle vise à **accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers résidant en France pour l'ensemble des élections locales**.

Je propose d'en reprendre la rédaction.

6.2. – Le service civique

En France, où la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 a suspendu le service militaire obligatoire pour les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978, l'instauration d'un service civique obligatoire est évoquée depuis le début des années 2000. Selon ses promoteurs, ce service, mixte, permettrait de renforcer à la fois le sens civique des jeunes et la cohésion sociale.

Les députés du groupe socialiste de l'Assemblée nationale ont déposé le 5 novembre 2003 une proposition de loi « *tendant à créer un service civique pour tous les jeunes* », qui a été rejetée en séance publique le 25 novembre 2003. Depuis lors - et tout particulièrement en 2006 -, plusieurs propositions similaires, émanant aussi bien de députés de la majorité que de l'opposition, ont été enregistrées à l'Assemblée nationale et deux sénateurs du groupe socialiste ont présenté le 10 octobre 2006 une proposition de loi « *visant à créer un service civique citoyen obligatoire* ».

Si les diverses propositions de loi divergent sur les modalités de mise en oeuvre du service civique (tranche d'âge concernée, durée, rémunération ou indemnisation, etc.), le principe même apparaît consensuel. Du reste, il figure dans les projets pour 2007 des principaux partis politiques, comme dans celui du projet socialiste.

Si, une fois la phase d'expérimentation sur la base du volontariat passée, il apparaît que la généralisation du service civique obligatoire est opportune, une telle réforme pourrait nécessiter une révision préalable de la Constitution.

Celle-ci, en effet, n'autorise le législateur à contraindre les personnes que dans deux cas : celui des condamnations pénales (article 66) et celui des « sujétions imposées par la défense nationale » (article 34), bien que le service national ne soit que « suspendu ». Un troisième cas, plus incertain, pourrait procéder de l'article 4 de la Charte de l'environnement, auquel on peut ajouter la réquisition de personnes en cas de péril imminent, qu'a consacrée le droit administratif.

Hors ces hypothèses, le principe de liberté s'oppose à ce que le législateur puisse obliger les personnes à effectuer certaines tâches.

Cependant, la phase d'expérimentation étant préalable, cette révision de la Constitution devrait intervenir ultérieurement.

6.3. – Une Charte de la laïcité, adossée à la Constitution

Sur ce thème, je préconise également que le temps soit pris pour engager une profonde **concertation** sur ce thème.

Le texte de cette charte pourrait s'inspirer du document réalisé par le Haut conseil à l'intégration, qui vient de présenter une charte de la laïcité dans les services publics, le 29 janvier 2007, en le dépassant.

La technique juridique employée pour l'**adossement** de cette Charte à la Constitution serait identique à celle de la Charte de l'environnement de 2004, intégré dans le bloc de constitutionnelle par la révision du 1^{er} mars 2005.

6.4. – La question du vote obligatoire

Afin de lutter contre l'abstention, les députés socialistes ont déposé une proposition de loi⁴³ rendant obligatoire la participation au vote et prévoyant une comptabilisation séparée des bulletins blancs (sans pour autant les intégrer parmi les suffrages exprimés).

⁴³ Proposition de loi n°547 du 16 janvier 2003.

Si cette démarche repose sur l'idée que la citoyenneté implique également des devoirs, il n'est cependant pas certain qu'elle contribue à améliorer l'implication des citoyens et de susciter leur engagement dans une République plus participative.

Le problème de la hausse des abstentions se pose de façon plus ou moins accentuée dans l'ensemble des Etats démocratiques. Cependant il ne semble pas que l'introduction du vote obligatoire soit une solution adaptée au contexte français pour les trois raisons suivantes :

- C'est le climat politique qui détermine le comportement électoral. Il suppose l'existence de débats, de clivages et de confrontations inhérents à toute société même éprise de consensus. L'histoire offre d'exemplaires preuves de la vitalité du politique après des périodes d'atonie.
- Le vote obligatoire n'interdit pas une forme de non-participation des citoyens, qu'il s'agisse des abstentions ou des votes blancs et nuls.
- La démocratie pluraliste ne saurait vivre déconnectée des évolutions sociologiques : la notion de devoir électoral peut, à certains moments, être battue en brèche au profit d'un engagement citoyen qui s'exprime par d'autres vecteurs.

Au demeurant, on pourrait redouter les réactions du corps électoral désormais contraint à aller voter, alors que la tradition républicaine et nationale associe le vote à l'existence d'un droit. A priori, l'attachement aux principes démocratiques reste solide et la légitimité électorale n'est pas contestée. Le vote obligatoire, qui réduirait un acte solennel et libre au rang de contrainte administrative, équivaldrait à un acte de défiance envers le peuple souverain contraint alors de sacrifier au rite civique unanimiste d'un régime politique.

Plusieurs mesures ont été prises ou pourraient l'être à court terme pour faciliter le vote de l'électeur et ainsi lutter contre une forme d'abstentionnisme souvent involontaire :

- l'inscription d'office des jeunes de 18 ans sur les listes électorales (1998) ;
- la simplification de la procédure d'établissement des procurations (2004) ;
- la création d'un web national de gestion des listes électorales dématérialisées et l'intégration de la demande d'inscription au service public de changement d'adresse (2006) ;
- le développement du vote électronique (dans les bureaux de vote) permettant à terme de voter depuis un bureau de vote distant de sa commune d'inscription et l'ouverture du scrutin pendant deux jours.

Cette question doit donc demeurer ouverte.

6.5. – La question de la prise en compte des bulletins blancs

Notre projet évoque la prise en compte séparée des bulletins blancs, comme une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2003 à l'initiative de l'UDF l'avait proposé.

La négation du vote blanc se rattache à une certaine conception du suffrage selon laquelle celui-ci a pour finalité d'arrêter une désignation, en cas d'élection, ou une décision, dans le cadre du référendum. Pour parvenir à ce résultat, les règles qui le régissent doivent favoriser la constitution de majorités positives. La prise en compte du vote blanc est dans cette optique jugée dangereuse. On craint que l'augmentation du vote blanc aboutisse à la formation de « majorités négatives » et remette en cause la finalité de l'élection.

Cette conception repose sur une vision utilitariste du droit de vote. Or celui-ci doit aussi permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions, fussent-elles contestataires. Cette conception s'explique également par la sacralisation de l'acte électoral.

Au contraire, je pense que **la comptabilisation séparée des votes blancs et leur prise en compte dans les suffrages exprimés pourraient améliorer le fonctionnement de notre démocratie.**

Cette prise en compte permettrait d'abord de reconnaître les électeurs dans leur diversité et de mieux prendre en compte l'expression de leur volonté. Le recensement du vote blanc constituerait un indicateur d'insatisfaction utile pour les partis politiques, un aiguillon pour les appeler à se transformer et à mieux répondre aux demandes des électeurs. Il améliorerait la relation entre le pouvoir et les citoyens.

Une difficulté juridique concerne **l'élection présidentielle**. L'article 7 de la Constitution prévoit que le Président de la République est élu à **la majorité absolue des suffrages exprimés**. Si cette condition n'est pas réalisée au premier tour, elle doit l'être au second. Au second tour de scrutin, ne peuvent se présenter que « *les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour* ». Si les bulletins blancs entrent dans le décompte des suffrages exprimés, il peut arriver au second tour qu'aucun candidat n'obtienne la majorité absolue.

Il suffirait de modifier la Constitution pour prévoir qu'au second tour la **majorité relative** suffit, ce qui pourrait amoindrir la légitimité du président nouvellement élu.

Pour le **référendum**, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés rendra plus difficile l'adoption du projet, qui doit être approuvé à la majorité des suffrages exprimés. Il ne pourra en être ainsi que si les bulletins « oui » sont supérieurs au nombre de bulletins blancs et « non » réunis. Voter blanc élèverait le seuil de la majorité des suffrages à atteindre pour l'adoption du projet, mais il serait réducteur de considérer qu'il équivaut à voter « non ».

Pour ces raisons, je propose d'approfondir notre réflexion sur ce sujet.

Conclusion : un référendum de l'article 11 en septembre 2007

A – Les questions de méthode posées par le recours à l'article 11

L'article 11 permet au chef de l'Etat d'organiser un référendum sur « *l'organisation des pouvoirs publics* » et a été utilisé dans ce sens, en 1962, pour réviser la Constitution, après une intense polémique.

Les juristes considèrent désormais que **l'article 11 « est ce que les pouvoirs publics souhaitent ou veulent qu'il soit »**.

L'utilisation de l'article 11 pour réviser la Constitution et procéder à de vastes réformes démocratiques pose plusieurs séries de questions politiques et juridiques.

➤ Sur le plan de la procédure, il convient de relever :

- que le référendum porte sur un projet de loi, adopté par le conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat (il faut une proposition du Premier ministre et c'est un décret signé par le chef de l'Etat –seul- qui est accompagné du projet de loi et qui invite les Français à répondre par oui ou non à une question qu'il formule) ;
- que –depuis la révision constitutionnelle de 1995- le référendum doit être précédé d'une déclaration suivie d'un débat au Parlement pour écouter une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat, sans vote ;
- que le Conseil constitutionnel partage, dans les faits, avec le Gouvernement le pouvoir d'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'organisation du référendum. Il exerce une mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires. Il contrôle le respect de l'exigence de clarté et de loyauté de la question posée (CC 2 juin 1987, Nouvelle-Calédonie). Il pourrait contrôler la conformité des questions posées à la Constitution (CC, décision Hauchemaille et Meyet du 24 mars 2005).

Quelle sera l'attitude du Conseil constitutionnel⁴⁴ ? Ne sera-t-il pas tenté de vouloir se prononcer sur la conformité à la Constitution du projet de référendum ?

➤ Historiquement, le référendum a été utilisé :

- Soit pour habilitier le conseil des ministres à prendre d'autres actes (pour régler l'organisation des pouvoirs publics en Algérie, d'après des conditions fixées par le

⁴⁴ Le Conseil constitutionnel doit être informé et saisi pour avis par le Gouvernement de toutes les opérations préalables à l'organisation du référendum (article 60 de la Constitution, articles 46, 50 et 51 de la loi organique). Cet avis, jusqu'à présent, n'a jamais été publié (même lorsqu'il était fortement critique, comme en 1962), mais aucun texte n'impose cette confidentialité et il pourrait en aller différemment avec un Conseil constitutionnel très majoritairement acquis à la droite. On peut imaginer les difficultés du nouveau Gouvernement face à une telle publicité si le Conseil constitutionnel affirmait publiquement qu'une telle révision doit obligatoirement passer par la procédure prévue à l'article 89...

projet de loi soumis au référendum, 8 décembre 1960), pour habilitier le chef de l'Etat à prendre soit par ordonnances soit par décrets en conseil des ministres « toutes mesures législatives ou réglementaires » jusqu'à la mise en place « de l'organisation politique nouvelle éventuellement issue de l'autodétermination des populations algériennes », pour autoriser le Président de la République à « conclure tous accords à établir » si l'Algérie devient indépendante (20 mars 1962) ou enfin pour autoriser le président de la République, le Gouvernement et le Parlement de prendre « dans le cadre des compétences respectives de pouvoirs publics », « toutes mesures » relatives à la réforme de l'éducation ou à la participation (projet du 27 mai 1968).

Dans ces hypothèses, le projet de loi soumis à référendum est **court et simple**.

Cela signifie que le référendum pourrait **habiliter** le Gouvernement à prendre par **ordonnances** des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi afin de décliner le détail des réformes institutionnelles qui seraient approuvées par les Français. Autrement dit, le référendum peut s'assimiler à une habilitation, par le peuple souverain, du pouvoir exécutif à prendre toute mesure relevant du Parlement, comme pour une ordonnance, mais sans passer par l'article 38.

- Soit pour soumettre à l'approbation des Français des mesures relevant du domaine constitutionnel mais également du domaine de la loi organique (2 octobre 1962) voire du domaine de la loi ordinaire (2 avril 1969).

Dans cette hypothèse, le projet de loi soumis à référendum est **plus long et plus complexe (plus de 50 articles en 1969)** car le peuple souverain n'habilite pas le Gouvernement à légiférer par ordonnances, il légifère lui-même.

- Toujours pour **une seule question** même si elle comporte **deux sujets** (exemple, le projet du 16 juin 1968 : « la rénovation universitaire, sociale et économique » ou, le 27 avril 1969, la « création de régions » et « la rénovation du Sénat »).

Le référendum multiple, couramment pratiqué à l'étranger (Suisse, Italie), n'appartient pas à la culture politique française.

Il n'est toutefois pas interdit et permettrait de diviser le risque politique d'un référendum portant sur plusieurs projets de rénovation des institutions.

Toutefois, plusieurs questions posées aux Français le même jour pourraient ne pas constituer une consultation « claire et loyale » selon la jurisprudence constitutionnelle.

En conclusion, le projet de loi soumis à référendum pourrait **réviser la Constitution et habiliter le Gouvernement** à prendre, par ordonnances, toutes mesures complémentaires relevant de la loi organique, de la loi simple, du décret.

B – Les questions politiques posées par le recours à l'article 11

Pourquoi réviser la Constitution et pourquoi recourir au référendum ?

Le présent rapport ne se limite pas à recenser les articles de la Constitution dont la modification est proposée. Il préconise un ensemble de vastes réformes démocratiques, concernant plusieurs champs -les pouvoirs publics, la démocratie territoriale, la démocratie participative- et impliquant la modification de plusieurs niveaux de notre ordonnancement juridique : dispositions constitutionnelles, organiques et simples.

Ces réformes pourraient bien entendu –et devraient sans doute- être soumises au Parlement et emprunter la voie classique de l'article 89 de la Constitution.

Cependant, deux raisons militent en faveur du recours à l'article 11 :

- d'une part, comme il a été dit, le **pouvoir de veto du Sénat** et la logique de négociation, vers le bas, limitant l'ambition de la réforme démocratique, que celui-ci implique,
- d'autre part, le risque avéré **d'encombrement de l'ordre du jour** : la nouvelle majorité élue en juin 2007 risque de s'enliser pendant des mois, voire des années, dans un ensemble de textes et de réformes qui ne lui permettraient pas de se consacrer entièrement à d'autres priorités et notamment aux réformes économiques et sociales.

Il est vrai toutefois que la voie référendaire, maîtrisée par l'exécutif, dépossède en quelque sorte le Parlement.

La méthode choisie –charger des Parlementaires de réfléchir au contenu de ce référendum-, complétée par les dispositions actuelles de l'article 11, qui impose un débat parlementaire préalable, **apparaît donc d'autant plus pertinente.**

Mais il faut à mon sens, aller plus loin et solliciter pendant la campagne présidentielle, clairement, des Français le mandat de réviser la Constitution en utilisant l'article 11.

On peut faire en effet l'hypothèse que le Conseil constitutionnel hésitera à s'engager dans une confrontation aussi frontale avec un chef de l'Etat nouvellement élu, en déclarant que le référendum est contraire à la Constitution en raison de la procédure choisie.

La séquence électorale de 2007 doit donc être l'occasion de donner un mandat populaire à la candidate socialiste et aux parlementaires de gauche qui se seront engagés durant la campagne sur un programme de rénovation démocratique et sur une procédure.

Le programme ? Le temps d'une campagne électorale n'est pas celui de l'écriture d'une nouvelle Constitution (du moins dans la publicité...). D'autant que si la question des institutions est importante, elle ne peut en résumer à elle seule les enjeux. C'est en revanche le temps, pour la candidate socialiste (qui trouvera là l'appoint d'autres forces politiques) d'affirmer sa nécessité, et d'en convaincre la majorité des Français. Il faut alors aller à l'essentiel, et se contenter de poser les principes fondateurs du chantier à ouvrir.

La procédure ? C'est là que Ségolène Royal peut être innovante. Car s'emparer de la thématique constitutionnelle (qui, à tort ou à raison, parallèlement aux questions internationales, manifeste au plus haut degré le pouvoir présidentiel) mais en la traitant d'une façon « différente », c'est à la fois se poser fortement comme Présidente tout en faisant la démonstration, en actes, qu'il existe une autre façon d'exercer le pouvoir suprême.

C'est pourquoi, au-delà de la régularité juridique du référendum, et au-delà même du contenu de la réforme constitutionnelle, il faut être très attentif à la procédure constituante.

A cet égard, il est donc souhaitable que le référendum proprement dit puisse être précédé d'un temps, relativement court mais pas trop bref, qui permette aux citoyens de débattre d'un projet précis mais encore « ouvert » à la discussion.

Si l'on programme un référendum constituant dès septembre, le lancement des opérations ne peut commencer en fait qu'après les législatives – puisqu'il n'est possible d'engager un référendum à l'initiative du Gouvernement que pendant que le Parlement est en session (ordinaire ou extraordinaire). Il est donc possible **d'utiliser le mois de juillet pour ouvrir une discussion constitutionnelle sur un avant-projet** proposé par le Gouvernement formé par Ségolène Royal.

Il est alors possible de procéder en deux temps :

❶ Le temps de la consultation et du débat

Par un message au Parlement (art. 18), la nouvelle Présidente de la République annonce son projet de réforme. On peut imaginer que le Premier ministre engage parallèlement la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée (anticipant ainsi la réforme constitutionnelle...), ceci permettant de « lier » symboliquement les deux légitimités électives : présidentielle et législative.

Le message présidentiel comporte un avant-projet complet de révision constitutionnelle, l'annonce de la date du référendum et la décision de mettre en place un **Forum consultatif constitutionnel** (FCC) chargé – dans un délai limité (jusqu'à la mi-août) – de l'organisation du débat constitutionnel (audition d'experts, de représentants de formations politiques ou d'organisations de la société civile), de recueillir l'opinion des Français et de donner un avis détaillé à la Présidente de la République sur le contenu de l'avant-projet de révision.

Ce Forum consultatif constitutionnel, à la différence de la « commission Vedel », devra être un organe relativement large (une cinquantaine de personnes), majoritairement « politique », comprenant des personnalités de la société civile qui ont montré par leur engagement dans différentes organisations ou associations un intérêt pour ce type de questions, quelques « spécialistes » (en évitant de reconstituer le « quarteron » de constitutionnalistes invités généralement dans les médias et dont la pensée, pour des raisons d'habitus académique, est souvent très conservatrice), ainsi que des citoyens tirés au sort.

Au sein de ce Forum consultatif constitutionnel, la Présidente de la République y serait représentée par un « commissaire du gouvernement » membre de son cabinet, assisté par un représentant du Garde des sceaux, chargé d'être le « gardien » des intentions présidentielles. Enfin, l'organisation du FCC serait confiée à un secrétaire général (un universitaire ?), exerçant la fonction de rapporteur mais chargé également (à travers une petite équipe réunie autour de lui) de la dimension « participative » du débat constitutionnel.

La principale originalité de ce Forum consultatif constitutionnel serait en effet qu'il serait ouvert sur l'extérieur. Cette ouverture peut se penser de plusieurs façons. La première est celle de la publicité. Les auditions devant le FCC et les discussions en son sein pourraient ainsi être intégralement diffusées en direct sur la chaîne parlementaire. La seconde est celle de l'écoute des Français. Deux méthodes peuvent être utilisées ici. La plus « participative » utilise les instruments de l'Internet. Un **site internet** pourrait mettre à la disposition de tous des documents de travail ou les comptes-rendus des débats au sein du FCC, présenter les autres systèmes institutionnels des démocraties européennes, etc. Un **forum internet**, modéré par le secrétariat général du FCC, pourrait être ouvert (pourquoi pas sous la forme d'une « Wiki-Constitution » ?), permettant à chacun d'exprimer son opinion, de poser des questions ou de formuler des propositions. Le secrétaire général aurait alors la tâche de faire remonter devant le JCC les principales propositions – ou les interrogations – des internautes. Il est également possible d'utiliser, parallèlement, la technique dite du « sondage délibératif » (qui peut être lui aussi télévisé). Le principe en est simple : réunir un panel de Français pendant un certain temps (au moins plusieurs jours), qui vont auditionner des experts, discuter entre eux, et qui au terme de cet exercice, pleinement informés, ayant eu le temps de confronter leurs opinions, sont interrogés individuellement selon la technique classique d'un sondage (questions fermées) ou de façon plus qualitative (questions ouvertes). Ici encore, le secrétaire général serait chargé de faire remonter l'information devant le FCC.

Munie d'une double légitimité électorale (présidentielle puis législative), disposant d'un projet de révision constitutionnelle discuté dans la plus grande publicité et avec la participation des Français, la Présidente serait dans une position de force vis-à-vis de l'éventuelle censure constitutionnelle, mais surtout elle **inaugurerait ainsi son quinquennat par une réforme démocratique considérable en parfaite cohérence avec la tonalité de sa campagne présidentielle.**

🕒 Le temps du référendum

Début août, le Conseil d'État serait saisi pour avis, selon la procédure d'urgence, sur le projet de réforme constitutionnelle. Quinze jours plus tard, ce projet serait adopté en Conseil des ministres.

Le Parlement serait immédiatement convoqué pour entendre la déclaration du Gouvernement et en débattre, comme il est prévu à l'article 11 depuis la révision de 1995.

Au plus tard début septembre, les opérations référendaires pourraient être lancées. A partir de là il est possible d'aller très vite puisque le débat est déjà engagé depuis longtemps : le référendum, compte tenu d'un temps incompressible de « campagne officielle » (15 jours), pourrait ainsi avoir lieu le **dernier dimanche du mois de septembre 2007.**

Le Parlement pourrait ainsi faire sa rentrée, le lundi 1^{er} octobre 2007, dans un cadre constitutionnel profondément renouvelé.