

**Comité de réflexion et de proposition
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République**

**Résumé du rapport
Une V^e République plus démocratique**

Chargé de conduire une réflexion d'ensemble sur la modernisation de nos institutions, le Comité a, chemin faisant, dégagé **une priorité essentielle : démocratiser le fonctionnement de la V^e République**. Si la Constitution de 1958 et les textes pris pour son application ont démontré, en bientôt cinquante ans, leurs mérites éminents, liés à une combinaison particulière de stabilité et de souplesse, il est apparu aux membres du Comité qu'il y avait lieu d'y apporter des éléments correctifs en vue de favoriser un exercice du pouvoir plus équilibré. Les **77 propositions** qu'il formule autour de trois grandes orientations servent cette finalité. Leur mise en œuvre supposerait de **modifier ou créer 41 articles de la Constitution**, qui en compte actuellement 97.

1. Un Parlement renforcé

Rééquilibrer les institutions suppose de renforcer le Parlement en donnant à ce dernier une plus grande maîtrise dans la conduite de ses travaux.

A ce titre, le Comité propose d'abord de donner aux assemblées parlementaires davantage de marges de manœuvre dans la fixation de leur **ordre du jour**. Il préconise à cet effet que soit limitée à la moitié du temps de séance la faculté pour le Gouvernement d'imposer l'examen des textes préparés ou acceptés par lui. Le reste du temps serait à la libre disposition des assemblées et partagé entre les fonctions législatives et les fonctions de contrôle, avec chaque fois une place substantiellement accrue pour l'opposition.

Il est également apparu au Comité que le moment était venu de donner davantage de souplesse au Parlement dans son **organisation interne**, en relevant de six à dix le nombre de commissions permanentes que chacune des assemblées peut instituer en son sein.

Le Comité estime enfin nécessaire que le recours à **l'article 49, al. 3 de la Constitution** – qui permet au Gouvernement d'obtenir, sauf motion de censure, l'adoption d'un texte sans vote – soit limité aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Une telle évolution marquerait un rééquilibrage dans les relations entre le Gouvernement et la majorité qui le soutient à l'Assemblée nationale, les problèmes liés aux tentatives d'obstruction de l'opposition étant par ailleurs traités par l'institution d'un système de crédit-temps dans l'examen des textes.

Cette dernière mesure s'inscrit dans une réflexion plus générale sur les moyens d'améliorer le travail législatif. L'inspiration générale des propositions du Comité consiste à cet égard à légiférer moins mais de manière plus efficace.

Ceci exige d'abord **d'assumer et de valoriser le temps nécessaire à l'examen d'un texte**, en encadrant le recours à la procédure d'urgence définie à l'article 45 de la Constitution et en imposant, à moins que le Gouvernement et l'assemblée intéressée le décident conjointement, un délai de deux mois entre le dépôt d'un texte et son premier examen en séance publique. La faculté pour le Gouvernement de déposer des articles additionnels serait par ailleurs strictement limitée.

La discussion doit ensuite **gagner en efficacité**. C'est pourquoi le Comité propose que le texte examiné en séance publique soit celui qui est issu des travaux de la commission parlementaire qui l'a préalablement étudié, et non comme aujourd'hui le projet initial du Gouvernement. Il lui est également apparu nécessaire de développer les procédures simplifiées pour l'adoption des textes présentant le moins d'enjeux politiques, l'assemblée se bornant alors à ratifier le texte élaboré par la commission. Il propose enfin que les avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi du Gouvernement soient transmis au Parlement.

L'amélioration du travail normatif passe en dernier lieu par des **progrès dans l'élaboration même des textes**. Prolongeant des travaux récents, le Comité préconise que tout projet de loi soit assorti d'une évaluation préalable établissant le besoin de légiférer et mesurant l'impact attendu des mesures proposées. Des contrôleurs juridiques placés auprès des différents ministères s'assureraient notamment du respect de cette obligation, qui serait par ailleurs contrôlée par le Conseil constitutionnel selon une procédure spécifique. Les propositions de loi émanant du Parlement pourraient enfin être soumises pour avis au Conseil d'Etat.

Il reste que, comme dans toutes les démocraties contemporaines, l'affirmation du Parlement trouvera sa source principale dans le renforcement de ses fonctions de contrôle et d'évaluation, qui gagneraient du reste à être expressément consacrées par le texte même de la Constitution.

Au-delà des mécanismes juridiques de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, dont on connaît les limites, plusieurs évolutions paraissent s'imposer :

- La mission d'**évaluation des politiques publiques** est appelée à prendre une importance croissante, au croisement de la fonction législative et de la fonction de contrôle. Aussi serait-il souhaitable, aux yeux du Comité, que chacune des assemblées parlementaires se dote des instruments adéquats avec l'institution en leur sein d'un organisme d'audit et d'évaluation réunissant des représentants de l'ensemble des commissions permanentes, définissant un programme coordonné de contrôle, chargeant les institutions ou organismes appropriés de mener à bien les études correspondantes et organisant le débat public sur les suites à y donner.
- Le Comité propose ensuite que chacune des assemblées parlementaires puisse, en tout domaine, **adopter des résolutions** marquant l'expression d'un vœu et n'ayant pas de portée contraignante.
- Cette faculté trouverait notamment son utilité en matière de politique étrangère et de défense. S'agissant de la défense nationale, le Comité propose par ailleurs que les **opérations militaires extérieures** soient soumises à un régime de contrôle entièrement nouveau : une information immédiate serait apportée au Parlement, qui serait ultérieurement appelé à donner son autorisation pour la prolongation de l'intervention au-delà de trois mois.
- L'existence, au sein de chaque assemblée, d'un comité spécialement chargé des **affaires européennes**, pourrait être constitutionnalisée, l'obligation de transmission au Parlement des documents émanant des institutions de l'Union européenne étant parallèlement élargie et systématisée. La procédure de ratification des traités relatifs à l'élargissement de l'Union européenne serait par ailleurs alignée sur le régime applicable aux révisions constitutionnelles internes.

- Le Parlement pourrait enfin renforcer le **contrôle sur l'exécution des lois votées**, le rapporteur du texte et un membre de l'opposition s'associant pour veiller à la parution des décrets d'application et les contrôleurs juridiques déjà mentionnés lui rendant compte à intervalles réguliers au titre du ministère auquel ils seraient rattachés.

Dans l'esprit du Comité, les droits nouveaux qui seraient ainsi reconnus au Parlement n'ont de chances de produire leurs effets sur l'équilibre des institutions que si les parlementaires sont pleinement mis à même de s'en saisir.

Cela suppose, en premier lieu, que les **droits de l'opposition** soient mieux reconnus, l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire limitant la portée des prérogatives théoriquement reconnues au Parlement. Aussi le Comité propose-t-il que soient surmontés les obstacles juridiques nécessaires à la garantie de droits nouveaux pour ceux des partis politiques ou groupes parlementaires qui n'auraient pas déclaré leur soutien au Gouvernement : possibilité, par exemple, de disposer de la moitié du temps de parole dans les séances de questions au gouvernement ; assurance que soit le président soit le rapporteur des commissions d'enquête et missions d'information soit issu de leurs rangs ; facilités accrues pour créer de telles commissions ; répartition des présidences de commissions à la proportionnelle des groupes ; association étroite aux procédures de contrôle de l'application des lois par l'administration.

Le Comité préconise, en second lieu, une **stricte limitation du cumul des mandats** qui, aussi longtemps qu'il ne sera pas juridiquement interdit, restera politiquement obligatoire pour les élus. Le Comité recommande à tout le moins que les parlementaires ne puissent exercer quelque fonction exécutive locale que ce soit.

2. Des droits nouveaux pour les citoyens

Poussant sa réflexion au-delà des équilibres entre pouvoirs constitués, le Comité a d'abord recherché les moyens de favoriser une vie publique plus ouverte sur la société.

- Afin d'assurer une meilleure représentation des courants politiques minoritaires et de leur garantir une tribune dans les enceintes démocratiques, le Comité croit, dans sa majorité, nécessaire d'introduire **une part limitée de représentation proportionnelle** dans l'élection des députés, 20 à 30 sièges, sur un total inchangé de 577, pouvant dans cette perspective être répartis entre les partis défavorisés par le scrutin majoritaire.
- Le **corps électoral du Sénat** verrait, pour sa part, sa composition modifiée pour mieux tenir compte des évolutions démographiques et rééquilibrer la représentation des diverses collectivités locales, les zones urbaines ayant aujourd'hui un poids relatif insuffisant.
- Le Comité préconise en outre que le **découpage des circonscriptions électorales** et la répartition des sièges entre circonscriptions soient revus tous les dix ans dans le cadre d'une procédure faisant une place à une commission indépendante, de manière à ce que ne subsiste aucun doute sur l'impartialité des évolutions proposées.
- Le Comité formule des propositions tendant à moderniser la **composition du Conseil économique et social** et à instituer une forme d'**initiative populaire**. Le peuple pourrait par ailleurs être appelé à trancher en matière de révision constitutionnelle lorsque les deux assemblées ne se sont pas mises d'accord sur un projet mais que l'une a adopté le texte à la majorité des trois cinquièmes.

- Le Comité a enfin vu dans la réforme du **Conseil supérieur de la magistrature** un élément majeur de la modernisation des institutions. Le Président de la République et le Garde des sceaux n'en feraient plus partie, de manière à mieux garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire ; les magistrats y seraient minoritaires, pour prévenir toute dérive corporatiste ; les justiciables eux-mêmes pourraient le saisir à titre disciplinaire, de sorte que les dysfonctionnements éventuels seraient plus systématiquement sanctionnés.

Sans modifier la substance même des droits fondamentaux reconnus par la Constitution, le Comité s'est par ailleurs attaché à en rendre la garantie plus effective par des mécanismes appropriés.

Ainsi en irait-il de la possibilité donnée au justiciable de faire vérifier la **conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la loi** dont il lui a été fait application. Cette procédure nouvelle marquerait un progrès de notre Etat de droit sans porter de réelle atteinte à la sécurité juridique dont le pays a besoin.

La proposition relative à **l'institution d'un Défenseur des droits fondamentaux** poursuit le même objectif. Cet organe nouveau, qui se substituerait à un ensemble d'autorités administratives aux compétences mal délimitées, aurait pour mission de veiller, de sa propre initiative ou sur saisine, au respect des droits fondamentaux ; sur réclamation des intéressés, il s'assurerait également du bon fonctionnement des administrations ou organismes investis d'une mission de service public. Lui serait également reconnue la faculté de saisir le Conseil constitutionnel des lois non encore promulguées.

Le Comité souhaite enfin ancrer dans la loi fondamentale un **Conseil du pluralisme** chargé notamment de veiller, dans le respect de la liberté d'expression, au pluralisme des courants de pensée et d'opinion dans l'information et la communication audiovisuelles mais doté de compétences élargies par rapport à l'actuel CSA.

3. Un exécutif mieux contrôlé

Le Comité n'a pas manqué de porter sa réflexion sur le fonctionnement interne de l'exécutif. Les diverses propositions qu'il a formulées sur ce point portent la marque d'une préoccupation commune : favoriser un exercice plus transparent des prérogatives présidentielles et gouvernementales.

- Ainsi suggère-t-il que le **pouvoir de nomination du Président de la République** soit, pour les emplois qui revêtent une importance particulière au regard de la sauvegarde des libertés, de la régulation des activités économiques ou de l'avenir des services publics, encadré par une procédure d'audition publique du candidat pressenti devant une commission parlementaire ad hoc qui se prononcerait par un avis. Il en irait d'ailleurs de même pour les nominations au Conseil constitutionnel.
- L'exercice du **droit de grâce** serait, pour sa part, limité aux demandes individuelles et éclairé par un avis du Conseil supérieur de la magistrature.
- Si, dans le contexte géopolitique que connaît le pays, le Comité n'a pas cru devoir proposer d'abroger **l'article 16 de la Constitution**, qui donne au Président de la République des pouvoirs exceptionnels en temps de crise grave, il a néanmoins souhaité que l'exercice de ces prérogatives soit encadré par la possibilité donnée au Conseil constitutionnel, sur saisine de parlementaires puis de sa propre initiative, de donner un avis sur la réalité des menaces justifiant la mise en œuvre de ces dispositions.

- Le Comité propose en outre que **le budget de la Présidence de la République**, comme d'ailleurs celui des autres pouvoirs publics constitutionnels, soit soumis à un contrôle de la Cour des comptes.
- Il se prononce en faveur d'une évolution des **modalités selon lesquelles le Président de la République s'adresse au Parlement**. La possibilité qu'il y prenne la parole lui est apparue non comme un renforcement de ses pouvoirs, mais comme une manière de l'inviter à rendre compte de son action devant la représentation nationale.
- La transparence et la responsabilité ne caractérisent guère le système actuel de **parrainage des candidatures pour l'élection présidentielle**. Aussi le Comité a-t-il imaginé une procédure nouvelle visant à démocratiser l'exercice par un élargissement sensible du nombre de « *parrains* » et l'intervention d'un vote à bulletins secrets à une date déterminée.
- S'agissant des structures gouvernementales, le Comité propose notamment **que l'exercice des fonctions ministérielles soit exclusif de tout mandat électif**, de manière à garantir la disponibilité des ministres et l'absence de tout conflit d'intérêts. Il formule également des propositions pour rendre plus transparent le fonctionnement des cabinets ministériels.

C'est dans le même esprit que le Comité a enfin examiné les problèmes posés par le partage des attributions entre Président de la République, Premier ministre et Gouvernement (articles 5, 8, 20 et 21 de la Constitution).

Il a observé que les textes actuels, en vertu desquels c'est le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la nation* » et le Premier ministre qui « *dirige l'action du Gouvernement* », ne traduisent pas une pratique à la fois constante et légitimée par l'élection au suffrage universel du Président de la République, et qui voit celui-ci exercer une action prééminente au sein de l'exécutif ; le quinquennat et la concomitance des élections présidentielles et législatives n'ont fait qu'accentuer un phénomène plus ancien. C'est si vrai que le Comité propose que les interventions du Président de la République dans les médias audiovisuels soient comptabilisées avec celles des membres du Gouvernement dans le calcul des temps de parole par le CSA.

Le Comité a conclu sur ce point que, s'il était jugé utile, afin de clarifier les responsabilités de chacun, de rapprocher les textes de la pratique, il conviendrait de se borner à ajouter à l'article 5 un alinéa prévoyant que le Président de la République « *définit la politique de la nation* », le Gouvernement conservant la charge de la « *conduire* ». Une telle rédaction lui a paru préserver la souplesse nécessaire aussi longtemps que les institutions n'interdiront pas une éventuelle cohabitation.

*

Au total, l'ensemble des propositions formulées par le Comité dessine un modèle institutionnel original, dans lequel la problématique traditionnelle de la répartition des rôles entre Président de la République, Gouvernement et Parlement cède le pas devant la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif pris dans sa globalité et des contre-pouvoirs multiples et complémentaires.