

40

propositions pour une révision de la Constitution utile à la France

Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle

Présidé par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat

Rapporteur : M. François PILLET, Sénateur



Mercredi 24 janvier 2018

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

Mieux faire la loi, mieux contrôler l'action du Gouvernement, réconcilier les citoyens avec le Parlement :

Pour une révision constitutionnelle utile à la France

Devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, le Président de la République a annoncé son intention de procéder à une révision constitutionnelle.

Il a fixé plusieurs objectifs : réduire le nombre de parlementaires, limiter le nombre de mandats consécutifs dans le temps, réformer la procédure législative, renforcer la fonction de contrôle du Parlement et moderniser certaines juridictions.

Il a sollicité le Président de l'Assemblée nationale et moi-même afin que nous formulions des propositions pour enrichir son projet.

J'ai estimé qu'il était de mon devoir, comme Président du Sénat, de répondre à la demande du Président de la République. J'ai donc constitué, au lendemain du renouvellement partiel du Sénat, un groupe de travail réunissant l'ensemble des forces politiques du Sénat, afin de nourrir mes propres réflexions.

Je n'étais pas demandeur d'une révision constitutionnelle. Notre loi fondamentale, dont nous célébrerons cette année le soixantième anniversaire, nous a permis de traverser bien des crises. J'estime donc qu'on ne doit la toucher que d' « *une main tremblante* ».

Si réviser la Constitution a pour objectif de mieux faire la loi, de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens, de réconcilier nos compatriotes avec leurs parlementaires, de préserver la représentation des territoires, nous devons l'aborder positivement.

En revanche, une réforme qui ne se résumerait qu'à un « artifice » politique sans lendemain ou qui affaiblirait le rôle du Parlement serait contraire aux principes même qui guident mon engagement politique.

J'ai donc retenu **quatre axes de travail** :

Assurer la représentation au Parlement de tous les territoires de la République, dans leur diversité ;

Rénover le travail parlementaire au service de la qualité de la loi et de la lutte contre l'inflation normative ;

Renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement au service d'une démocratie plus exigeante ;

Adapter le fonctionnement de certaines de nos institutions, judiciaires notamment.



Les dernières élections ont confirmé l'existence d'une crise de notre démocratie. Notre pays est profondément fracturé.

Ni la réduction du nombre de parlementaires, ni l'interdiction du cumul dans le temps ne résoudre la crise politique que nous traversons. Elles ne garantiront pas, à elles seules, la rénovation de la vie démocratique.

Le Parlement est le cœur battant de la démocratie. Il doit jouer un rôle majeur pour réconcilier les Français avec la vie politique.

Pour cela, **le maintien du lien du parlementaire avec le territoire me paraît essentiel.** Car le lien avec le territoire c'est le socle de l'unité de la République. Priver les départements les moins peuplés de représentants au Sénat ou à l'Assemblée nationale risque d'accentuer encore la fracture territoriale.

Ce lien c'est la force du Parlement. Un parlementaire déraciné, c'est un parlementaire affaibli, dépourvu de « la matière brute » qui lui permet d'éclairer les travaux de contrôle et les travaux législatifs, c'est un parlementaire moins autonome et sans référence locale.

Il nous faut donc conjuguer au Parlement démocratie du nombre et démocratie des territoires, équilibre démographique et équilibres territoriaux.

Il faut conforter les collectivités territoriales, veiller à la représentation équitable de tous les territoires et leur garantir une autonomie financière effective.

Il nous faut veiller aux aspirations de nos compatriotes ultramarins, dans l'unité de la République. À l'occasion du débat sur le prochain projet de révision constitutionnelle, il nous faudra prendre en compte les évolutions auxquelles ils aspirent.

Les Français établis hors de France doivent être représentés de manière équitable.



Le travail parlementaire n'est pas qu'un sujet technique. Il est essentiel pour contribuer à rétablir le lien de confiance avec les citoyens.

On « accuse » trop souvent les assemblées parlementaires de mal faire la loi ou d'être trop lentes quand, dans la réalité, **le pouvoir exécutif est aussi largement responsable du désordre législatif.**

Nous devons fluidifier les procédures. Celles-ci paraissent parfois illisibles, fastidieuses, en décalage avec les attentes des Français. Oui, il est possible d'être plus efficace lors de l'examen des textes par le Parlement. **C'est tout au long de la chaîne de fabrication de la loi qu'il faut trouver des marges de progression,** sans pour autant affaiblir la qualité des débats.

Mais nos efforts de rationalisation ne doivent pas avoir des conséquences néfastes sur la qualité de la loi.

Je songe également aux tentations d'atteintes au bicamérisme au nom de l'accélération des procédures. **Le bicamérisme n'est pas seulement le gage de meilleures lois, il est aussi la garantie de l'expression du pluralisme politique et territorial.**

Enfin, il faut faire rempart à l'inflation législative. Pour cela, nous devons inventer un nouveau rythme de travail, plus rationnel, ainsi que de nouvelles procédures.



Comme Montesquieu l'exprimait : « *Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ».

Contrôle et évaluation ont été jusque-là les « parents pauvres » de la Ve République. La révision constitutionnelle de 2008 a voulu leur redonner de l'importance, sans toujours aller au bout de cette intention.

Le Parlement a beaucoup accompli au cours des dernières législatures. Mais, en dépit de ces efforts, nous devons investir davantage encore notre mission de contrôle et d'évaluation. La concordance des majorités entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale rend encore plus essentiel le rôle du Sénat en matière de contrôle.

Au cours de nos futurs débats institutionnels, il ne faudra pas nous exonérer d'une réflexion sur l'avenir de la procédure budgétaire. Le vote des lois de finances compte tout autant que le contrôle de l'exécution de celles-ci. Il nous faudra rééquilibrer la place accordée à chacun de ces exercices.

Enfin, le contrôle parlementaire passe par un meilleur encadrement du pouvoir exécutif. La quête d'efficacité et de rapprochement avec les citoyens ne s'arrête pas aux portes du Parlement.



Telles sont les préoccupations qui ont animé le groupe de travail sénatorial qui a réuni l'ensemble des groupes politiques du Sénat ainsi que les sénateurs non-inscrits. Car la capacité à s'enrichir de la diversité des opinions pour mieux servir l'intérêt général, c'est aussi la force du Sénat.

Je veux remercier l'ensemble de mes collègues sénateurs qui ont pris part à ces travaux, et tout particulièrement son rapporteur François Pillet.

Le groupe de travail a délibéré, sur la base des propositions de son rapporteur. Il a adopté quarante propositions que j'ai choisi de soumettre aujourd'hui au Président de la République.

Gérard LARCHER

**LES 40 PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL
DU SÉNAT SUR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE**

Devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet 2017, le Président de la République a annoncé son intention d'engager une réforme institutionnelle et constitutionnelle, afin de donner à la V^e République des « *institutions puissantes* » et d'assurer une « *juste représentation de tous les territoires* », selon trois principes : « *l'efficacité, la représentativité et la responsabilité* ». Il a invité la garde des sceaux, les ministres compétents, ainsi que les présidents des deux assemblées parlementaires à lui faire des propositions concrètes pour y parvenir.

Peu après le renouvellement des instances sénatoriales consécutif aux élections du 24 septembre 2017, le Président du Sénat a constitué et présidé un groupe de travail sur la révision constitutionnelle, composé de la présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du président de la commission des lois, de représentants de chacun des groupes politiques et du délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, afin de mener une réflexion commune, de s'enrichir de la diversité des opinions et de parvenir à des propositions aussi consensuelles que possible.

Au terme de huit réunions organisées les 15 et 23 novembre, 6, 13 et 19 décembre 2017, 17, 18 et 23 janvier 2018, le groupe de travail sur la révision constitutionnelle présidé par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a formulé, sur le rapport de M. François Pillet (Les Républicains), 40 propositions en vue d'une réforme institutionnelle et constitutionnelle ambitieuse équilibrée.

Ces propositions s'articulent autour de cinq axes :

- une confiance dans les institutions confortée ;
- un travail législatif renoué ;
- un contrôle de l'action du Gouvernement et une évaluation des politiques publiques renforcés ;
- un agenda parlementaire rationalisé ;
- des juridictions modernisées.

I. UNE CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS CONFORTÉE

a. UN EXÉCUTIF MODERNISÉ

1. Prévoir à l'article 8 de la Constitution un nombre maximal de membres du Gouvernement, y compris les secrétaires d'État, qui pourrait être fixé à 20. Ce serait :
 - Une modernisation de l'action gouvernementale, les ministres et les secrétaires d'État bénéficiant d'un champ de compétences plus large donc de davantage de moyens et de responsabilités
 - Un gage de cohérence et d'efficacité, le Gouvernement devant être suffisamment resserré pour parler d'une seule voix
2. Prévoir à l'article 8 de la Constitution que la composition du Gouvernement doit respecter le principe de parité
3. Modifier l'article 23 de la Constitution afin d'étendre aux membres du Gouvernement les incompatibilités électives applicables aux députés et aux sénateurs, parmi lesquelles l'interdiction d'exercer une fonction exécutive locale

b. UNE CONFIANCE DANS LES ÉLUS RÉAFFIRMÉE

4. Préserver, pour l'élection des parlementaires et des élus locaux, la liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux, auxquelles une limitation du cumul des mandats dans le temps porterait atteinte :
 - La liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux sont des droits civiques essentiels
 - La limitation du cumul des mandats dans le temps n'existe pas dans la plupart des grandes démocraties
 - Elle pourrait soulever des difficultés pratiques si elle devait être étendue aux mandats locaux ou aux fonctions exécutives locales en raison du nombre limité de candidats aux élections locales

5. Maintenir le régime actuel des immunités parlementaires, prévu à l'article 26 de la Constitution, pour trois raisons principales :
 - Il s'agit d'un principe ancien, les immunités parlementaires ayant pour finalité de protéger le mandat de parlementaire contre le harcèlement judiciaire de l'Exécutif et des particuliers
 - Cette protection est largement répandue en Europe
 - Il n'en résulte aucune impunité pour les parlementaires ; les immunités préservent uniquement le parlementaire de mesures privatives ou restrictives de liberté, non de l'engagement de poursuites ou de la perquisition domiciliaire
6. Rappeler que la rénovation démocratique ne passe pas, par principe, par une baisse du nombre de parlementaires et subordonner l'éventuelle réduction du nombre de parlementaires à un quadruple préalable :
 - Débattre du nombre de sièges de parlementaires à supprimer
 - Veiller au maintien de l'équilibre actuel entre la part des députés (62 %) et celle des sénateurs (38 %) dans le nombre total de parlementaires
 - Veiller à leur ancrage territorial et à une juste représentation des territoires
 - Prévoir des mesures transitoires pour conserver l'équilibre entre l'Assemblée nationale et le Sénat pour les « votes conjoints » pendant la période intermédiaire résultant de l'obligation constitutionnelle de procéder à un renouvellement partiel du Sénat
7. Tirer le cas échéant les conséquences de la réduction du nombre de parlementaires sur le seuil, actuellement fixé à 60 députés ou 60 sénateurs, pour saisir le Conseil constitutionnel ou la Cour de justice de l'Union européenne

c. UN ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES PRÉSERVÉ

8. Sans préjudice d'autres garanties, préserver l'ancrage territorial des parlementaires en prévoyant, à l'article 24 de la Constitution,

l'élection d'au moins un député et un sénateur par département, par collectivité territoriale à statut particulier et par collectivité d'outre-mer

9. Respecter l'autonomie de chaque assemblée en fixant le mode de scrutin des élections législatives et sénatoriales au niveau de la loi organique, et non plus de la loi ordinaire, par cohérence avec l'article 25 de la Constitution qui renvoie déjà à une loi organique la fixation de la durée des mandats, y compris les règles applicables aux suppléants et suivants de liste, le régime indemnitaire, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et les incompatibilités

d. DES TERRITOIRES RESPECTÉS DANS LEUR DIVERSITÉ

10. Introduire dans la Constitution, aux articles 1^{er} et 72, les dispositions de la proposition de loi constitutionnelle n° 58 (2014-2015) tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires, présentée par MM. Gérard Larcher et Philippe Bas et adoptée par le Sénat le 3 février 2015 :
 - Introduction de la notion de territoire dans la Constitution
 - Augmentation, de 20 % à un tiers, du plafond d'écart de représentation par rapport à la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante, pour les élections municipales, départementales et régionales mais également pour la constitution des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
 - Maintien de la possibilité de déroger à ce seuil pour des motifs d'intérêt général, qui pourraient par exemple tenir à la nécessité de s'adapter aux spécificités locales
11. Garantir aux collectivités territoriales, à l'article 72-2 de la Constitution, une juste compensation financière pour le transfert, la création ou l'extension d'une compétence ainsi que pour la modification des conditions d'exercice d'une compétence, selon le principe « qui décide paie », sans remettre en cause la capacité d'action du législateur

12. Renforcer, à l'article 72-2 de la Constitution, les garanties d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales

II. UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉNOVÉ AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA LOI

a. LA CONSÉCRATION DANS LA CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE EXIGENCE DE NÉCESSITÉ DES NORMES

13. Inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes
14. Insérer un nouvel article au sein de la Constitution afin de permettre au Parlement de solliciter le Conseil d'État et la Cour de cassation pour la mise en œuvre du principe selon lequel la loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes et prévoir une loi organique complétant ce dispositif afin de permettre au Parlement de solliciter, le cas échéant, des autorités administratives indépendantes

b. UNE INFORMATION DU PARLEMENT RENFORCÉE

15. Renforcer les exigences relatives au contenu des études d'impact en complétant la loi organique du 15 avril 2009 pour prévoir que l'étude d'impact :
 - Mentionne les moyens humains, financiers et informatiques et les délais nécessaires à la mise en œuvre des réformes
 - Définisse, en cas de création d'une nouvelle norme, les mesures d'abrogation ou de simplification des normes existantes
16. Étendre le champ d'application des études d'impact aux ordonnances
17. Étendre le champ d'application des études d'impact aux amendements du Gouvernement qui prévoient des mesures nouvelles

18. Renforcer les prérogatives des Conférences des Présidents des deux assemblées pour constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies :

- Permettre à la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées de constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies, alors que cette faculté n'est actuellement offerte qu'à celle de la première assemblée saisie
- Allonger le délai dans lequel la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées peut constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies, en le portant de dix jours à trois semaines

19. Inscrire dans la Constitution le principe de la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi, les projets d'ordonnance et les propositions de loi, la saisine du Conseil d'État sur une proposition de loi restant subordonnée à l'accord de son auteur

c. UNE LÉGISLATION PAR ORDONNANCE D'AVANTAGE ENCADRÉE

20. Encadrer davantage, dans la Constitution, le recours aux ordonnances :

- Fixer le délai dans lequel les ordonnances doivent être prises à trois mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation
- Prévoir une ratification expresse des ordonnances un an au plus à compter de la promulgation de la loi d'habilitation, à peine de caducité

**d. DE NOUVEAUX GARDE-FOUS AU RECOURS À LA PROCÉDURE
ACCÉLÉRÉE ET UNE NAVETTE PARLEMENTAIRE AMÉLIORÉE**

21. Encadrer davantage la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée, qui lui permet de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture et de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chaque assemblée :
 - Permettre à la Conférence des Présidents de chaque assemblée de s'y opposer, alors que cette faculté suppose actuellement une décision conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées
 - Rendre obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie, sauf décision contraire de sa Conférence des Présidents, en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle » devant la seconde assemblée saisie
 - Supprimer la possibilité de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et augmenter ces délais, de six à huit semaines pour la première assemblée saisie et de quatre à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie
22. Permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative
23. Conserver, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, une nouvelle lecture dans chaque assemblée avant que le Gouvernement puisse, le cas échéant, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale
24. Prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle

e. DES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES RÉÉQUILIBRÉES

25. Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées », ce qui permettrait de préserver la possibilité pour les membres du Gouvernement d'intervenir à tout moment mais de limiter la durée de chacune de leurs interventions aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles, sur le modèle de l'encadrement actuel des temps de parole des représentants des commissions
26. Fixer des garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement :
- Exiger des amendements qui prévoient des mesures nouvelles qu'ils soient soumis à l'avis du Conseil d'État et assortis d'une étude d'impact
 - Donner compétence à la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables les amendements du Gouvernement prévoyant des mesures nouvelles lorsque les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies et, en cas de désaccord du Gouvernement, prévoir une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel sur le modèle de l'article 41 de la Constitution
 - Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai limite, tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai

f. UNE MEILLEURE PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI

27. Rénover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, aux fins d'une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi :
- Étendre expressément son champ aux propositions et amendements dépourvus de portée normative

- Donner compétence à la commission saisie au fond pour constater cette irrecevabilité, par un contrôle systématique comparable à celui qu'elle pratique déjà pour les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution (amendements sans lien avec le texte examiné)

III. UN CONTRÔLE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RENFORCÉS

a. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE CERTAINES NOMINATIONS CONFORTÉ

28. Renforcer le contrôle parlementaire des nominations auxquelles il est procédé selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- Prévoir l'exigence d'une absence d'opposition, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, de chacune des commissions permanentes compétentes des deux assemblées parlementaires pour pouvoir procéder à une telle nomination
- Étendre les pouvoirs d'investigation des commissions permanentes des deux assemblées parlementaires, en prévoyant la désignation d'un rapporteur et un accès du président de la commission et du rapporteur aux informations détenues par l'administration fiscale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi qu'au bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnalités dont la nomination est proposée

b. UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE DE L'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES À L'ÉTRANGER

29. Subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation régulière, et non plus ponctuelle, du Parlement :

- Organiser un débat annuel sur l'ensemble des interventions qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois actuellement prévu à l'article 35 de la Constitution

- Procéder, à l'issue de ce débat, à un vote pour chaque intervention devant être prolongée

c. UNE PLUS GRANDE PORTÉE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS

30. Renforcer le contrôle parlementaire de l'application des lois :

- Inscrire dans la Constitution, au sein d'un nouvel article 37-2, l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois, principe général du droit dégagé par le Conseil d'État, et y consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre
- Permettre aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, ce seuil devant être modifié en fonction de l'évolution du nombre des parlementaires, de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable

d. DES MOYENS D'INVESTIGATION ÉLARGIS POUR LES COMMISSIONS

31. Élargir la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, inscrite à l'article 47-2 de la Constitution :

- Prévoir que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre
- Étendre à toutes les commissions permanentes le droit reconnu à la commission des finances et à la commission des affaires sociales de demander des enquêtes à la Cour des comptes, en prévoyant un filtrage des demandes, par la Conférence des Présidents ou l'instauration d'un droit de tirage annuel

32. Étendre les moyens de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes :

- Prévoir dans la Constitution la compétence des commissions permanentes pour exercer, dans les conditions fixées par la loi, les missions de contrôle de l'action du Gouvernement,

d'évaluation des politiques publiques, de contrôle de l'application des lois et d'évaluation de leur mise en œuvre

➤ Accorder, en conséquence, à toutes les commissions permanentes, par l'intermédiaire de leurs présidents et membres spécialement désignés à cet effet par elles, les prérogatives reconnues aux rapporteurs et présidents des commissions des finances, des affaires sociales et de la défense, qu'il s'agisse du droit de communication de documents ou des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place

33. Lever l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires, sous réserve du respect de l'instruction

IV. UN AGENDA PARLEMENTAIRE RATIONALISÉ

34. Remplacer le plafond actuel de 120 jours de séance, qui ne concerne que la session ordinaire et peut être facilement levé, par un plafond de 140 jours qui s'appliquerait tant à la session ordinaire qu'aux sessions extraordinaires et ne pourrait être levé que dans des hypothèses strictement encadrées, par exemple pour les projets de loi relatifs aux états de crise, les projets de loi de finances rectificative ou pour répondre à toute autre urgence constatée conjointement par les Conférences des Présidents des deux assemblées

35. Fusionner les semaines de contrôle et d'initiative afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité

36. Prévoir que la détermination des semaines de séance et leur répartition entre semaines réservées par priorité au Gouvernement et semaines réservées par priorité aux assemblées sont fixées par chaque assemblée en accord avec le Gouvernement

37. Mieux planifier l'organisation du travail parlementaire en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des Présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et de la période envisagée pour leur discussion

V. DES JURIDICTIONS MODERNISÉES

a. LA FIN DE LA PRÉSENCE DES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE COMME MEMBRES DE DROIT ET À VIE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

38. Supprimer pour l'avenir la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel, actuellement prévue à l'article 56 de la Constitution

b. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

39. Adopter la réforme du Conseil supérieur de la magistrature dans la rédaction proposée par le Sénat le 4 juillet 2013 et votée conforme par l'Assemblée nationale le 26 avril 2016, qui garantit l'indépendance statutaire des magistrats du parquet en matière de nomination et de discipline :

- Indiquer que le Conseil supérieur de la magistrature concourt à garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64 de la Constitution)
- Prévoir que les magistrats du parquet sont nommés sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet (article 65 de la Constitution)
- Prévoir que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet (article 65 de la Constitution)

c. LA SUPPRESSION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

40. Supprimer la Cour de justice de la République et le privilège de juridiction dont bénéficient les membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis, actuellement prévus aux articles 68-1 à 68-3 de la Constitution, en conservant une instance de filtrage dont la composition devrait prémunir les membres du Gouvernement contre des mises en cause abusives

RAPPORT DE SYNTHÈSE
PAR M. FRANÇOIS PILLET, RAPPORTEUR

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS CONFORTÉE	27
A. UN EXÉCUTIF MODERNISÉ.....	27
B. UNE CONFIANCE DANS LES ÉLUS RÉAFFIRMÉE	29
C. UN ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES PRÉSERVÉ	34
D. DES TERRITOIRES RESPECTÉS DANS LEUR DIVERSITÉ.....	36
1. <i>La représentation équilibrée des territoires</i>	36
2. <i>Un meilleur équilibre pour les finances locales</i>	37
II. UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉNOVÉ AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA LOI.....	38
A. LA CONSÉCRATION DANS LA CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE EXIGENCE DE NÉCESSITÉ DES NORMES	38
B. UNE INFORMATION DU PARLEMENT RENFORCÉE	40
1. <i>Des études d'impact vraiment utiles et mieux contrôlées</i>	40
2. <i>Le principe de la publicité des avis du Conseil d'État</i>	43
C. UNE LÉGISLATION PAR ORDONNANCE D'AVANTAGE ENCADRÉE.....	44
D. DE NOUVEAUX GARDE-FOUS AU RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET UNE NAVETTE PARLEMENTAIRE AMÉLIORÉE	46
E. DES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES RÉÉQUILIBRÉES	49
1. <i>L'encadrement du temps de parole du Gouvernement</i>	49
2. <i>L'encadrement du droit d'amendement du Gouvernement</i>	50
F. UNE MEILLEURE PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI.....	51

III. UN CONTRÔLE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RENFORCÉS.....	53
A. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE CERTAINES NOMINATIONS CONFORTÉ	53
B. UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE DE L'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES À L'ÉTRANGER.....	54
C. UNE PLUS GRANDE PORTÉE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS	56
D. DES MOYENS D'INVESTIGATION ÉLARGIS POUR LES COMMISSIONS	57
1. <i>La mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes</i>	57
2. <i>Les travaux de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes</i>	58
3. <i>Les commissions d'enquête</i>	59
IV. UN AGENDA PARLEMENTAIRE RATIONALISÉ.....	60
V. DES JURIDICTIONS MODERNISÉES	64
A. LA FIN DE LA PRÉSENCE DES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE COMME MEMBRES DE DROIT ET À VIE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	64
B. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	65
C. LA SUPPRESSION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	66
ANNEXES	69
ANNEXE I : COMPOSITION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	71
ANNEXE II : CALENDRIER DES RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	73
ANNEXE III : CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES NON-INSCRITS	75

I. UNE CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS CONFORTÉE

A. UN EXÉCUTIF MODERNISÉ

Éléments de contexte

Selon l'article 8 de la Constitution :

« Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

« Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. »

Le nombre de membres du Gouvernement a évolué au cours de la période récente :

- depuis 1995, les Gouvernements successifs ont compté en moyenne 33 membres (Premier ministre, ministres de plein exercice, ministres délégués et secrétaires d'État), avec un minimum de 21 et un maximum de 44 ;
- le Gouvernement actuel de M. Édouard Philippe compte 32 membres (le Premier ministre, 19 ministres et 12 secrétaires d'État¹) ;
- en Allemagne, le Gouvernement de Mme Angela Merkel comptait, au mois de décembre 2017, 15 membres (la Chancelière, un Vice-chancelier également ministre des affaires étrangères, et 13 autres ministres), les secrétaires d'État n'étant pas considérés comme des membres du Gouvernement ;
- au Royaume-Uni, le Gouvernement de Mme Theresa May, appelé « Cabinet », comptait 29 membres au mois de décembre 2017 (le Premier ministre, des ministres, des chanceliers, un procureur général et des secrétaires d'État), seules étant comptabilisées les personnes siégeant au Conseil des ministres ;
- en Espagne, le Gouvernement de M. Mariano Rajoy Brey comptait 14 membres au mois de décembre 2017 (le Président du Gouvernement, une Vice-présidente également ministre de la présidence et des administrations territoriales, et 12 autres ministres), les 25 secrétaires d'État, qui ne participent pas au Conseil des ministres, n'étant pas considérés comme des membres du Gouvernement, comme en Allemagne ;
- en Italie, le Gouvernement de M. Paolo Gentilini comptait 28 membres au mois de décembre 2017 (le Président du Conseil des ministres, 7 secrétaires d'État à la présidence du Conseil des ministres, 17 ministres et 3 autres secrétaires d'État) ;
- aux États-Unis, le Président Donald Trump s'appuie sur un Cabinet composé de 16 personnes au mois de décembre 2017 (le Vice-président, un secrétaire d'État, 13 secrétaires et un Attorney General).

¹ Conformément aux décrets du 21 juin et du 24 novembre 2017 relatifs à la composition du Gouvernement, seuls le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, et le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement, participent à tous les conseils des ministres ; les autres secrétaires d'État n'y participent que pour les affaires relevant de leurs attributions.

Si on se réfère aux exemples étrangers, on peut dresser un double constat :

- la France donne beaucoup d'importance aux secrétaires d'État, contrairement à la plupart des autres pays qui, comme l'Allemagne ou l'Espagne, ne considèrent pas les secrétaires d'État comme des membres du Gouvernement ;

- aux États-Unis, en Allemagne et en Espagne, le pouvoir exécutif compte une équipe resserrée de ministres, ce qui peut être un gage d'efficacité.

Propositions

Le groupe de travail propose de prévoir à l'article 8 de la Constitution un **nombre maximal de membres du Gouvernement, y compris les secrétaires d'État, qui pourrait être fixé à 20 (proposition n° 1)**. Cette réforme présenterait trois avantages :

- une **modernisation de l'action gouvernementale**, les ministres et les secrétaires d'État bénéficiant d'un champ de compétence plus large donc de davantage de moyens et de responsabilités ;

- un **gage de cohérence et d'efficacité**, le Gouvernement devant être suffisamment resserré pour parler d'une seule voix.

En outre, le groupe de travail propose que la Constitution pose le principe de la **composition paritaire** du Gouvernement qui devra comporter un nombre égal de femmes et d'hommes (**proposition n° 2**).

Éléments de contexte

Le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution dispose que « *les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* ».

Cet article ne prévoit aucune incompatibilité entre des fonctions gouvernementales, d'une part, et des fonctions exécutives locales, d'autre part.

Proposition

Dès lors, sur le fondement du principe d'équivalence, il pourrait être envisagé de modifier l'article 23 de la Constitution afin d'**étendre aux membres du Gouvernement les incompatibilités électives applicables aux députés et aux sénateurs**, parmi lesquelles l'interdiction d'exercer une fonction exécutive locale. Ainsi, les éventuelles réformes du régime des

incompatibilités parlementaires s'appliqueraient également aux membres du Gouvernement (**proposition n° 3**).

B. UNE CONFIANCE DANS LES ÉLUS RÉAFFIRMÉE

Le groupe de travail a estimé que la modernisation de notre vie politique devait éviter l'écueil du populisme et des préjugés trop souvent répétés à l'encontre des élus, envers lesquels la confiance de la Nation doit au contraire être réaffirmée.

Éléments de contexte

Actuellement, la seule limitation de cumul des mandats dans le temps concerne le Président de la République. Aux termes de l'article 6 de la Constitution, il ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

La plupart des grandes démocraties ne connaît pas de limitation du cumul des mandats dans le temps, exception faite des limitations prévues aux États-Unis et en Allemagne pour leur seul président.

Instituer une telle limitation pour les parlementaires et les élus locaux nécessiterait une révision de la Constitution car, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel : « *une restriction à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts*¹ ».

Proposition

Le groupe de travail estime indispensable de **préserver**, pour l'élection des parlementaires et des élus locaux, la **liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux**, auxquelles une **limitation du cumul des mandats dans le temps** porterait atteinte (**proposition n° 4**) :

- la liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux sont des droits civiques essentiels. Dans un pays comme la France où les exigences démocratiques sont respectées, il faut faire confiance au discernement et à la maturité des électeurs ;

- la limitation du cumul des mandats dans le temps n'existe pas dans la plupart des grandes démocraties ;

¹ Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, cons. 15.

- la faculté de renouveler la confiance est aussi un moyen de garantir, en particulier pour les collectivités locales, la continuité d'une politique publique dans le sens de l'intérêt général ;

- elle pourrait soulever des difficultés pratiques si elle devait être étendue aux mandats locaux ou aux fonctions exécutives locales en raison du nombre souvent limité de candidats aux élections locales.

Éléments de contexte

Autre thème sur lequel il convient de se défier des suggestions parfois démagogiques : la question des **immunités parlementaires**.

Deux catégories d'immunité parlementaire sont prévues par l'article 26 de la Constitution :

- l'irresponsabilité : « *aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». Il s'agit d'immunité à caractère absolu ;
- l'inviolabilité : « *aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive* ». Il s'agit d'immunité relative, puisqu'elle peut être levée par le Bureau, et qui connaît deux exceptions : le crime ou délit flagrant et la condamnation définitive.

Cette protection est largement répandue en Europe, avec un champ variable.

Dans la plupart des cas, l'immunité préserve le parlementaire de la mise en œuvre de mesures privatives ou restrictives de liberté, sauf dans le cas du crime ou délit flagrant.

La France est comparativement dans une position médiane : l'immunité préserve uniquement le parlementaire des mesures privatives ou restrictives de liberté, non de l'engagement de poursuites ou de la perquisition domiciliaire.

Proposition

La suppression des immunités parlementaires remettrait en cause l'une des garanties les plus assurées du libre exercice du mandat parlementaire et, partant, de notre vie démocratique. Cette protection doit être maintenue pour trois raisons principales (**proposition n° 5**) :

- il s'agit d'abord d'un principe ancien : les immunités parlementaires ont pour finalité de protéger le mandat de parlementaire contre le harcèlement judiciaire de l'Exécutif et des particuliers (Eugène Pierre, dans son Traité de droit politique électoral et parlementaire,

indiquait que « *l'inviolabilité des membres des chambres n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public décrétée pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif* ») ;

- il s'agit ensuite d'une protection largement répandue en Europe ;

- enfin, il n'en résulte aucune impunité pour les parlementaires, eu égard à la pratique des Bureaux des assemblées : le rôle du Bureau se limite à apprécier si la demande de levée de l'immunité est « *sérieuse, loyale et sincère* ».

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 24 de la Constitution :

« *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.*

« *Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.*

« *Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.*

« *Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.*

« *Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.* »

Selon l'article 25 de la Constitution :

« *Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.*

« *Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.*

« *Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.* »

La loi organique détermine le nombre de députés et de sénateurs (articles L.O. 119, L.O. 274, L.O. 438-1, L.O. 473, L.O. 500, L.O. 527 et L.O. 555 du code électoral, article 1^{er} de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France).

La loi ordinaire fixe les modes de scrutin ainsi que la répartition des sièges entre les circonscriptions et, pour les sénateurs, entre les séries :

- pour les députés : article L. 123 du code électoral (mode de scrutin) et tableaux n° 1 (départements de métropole et d'outre-mer), n° 1 bis (Nouvelle-Calédonie et collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution) et n° 1 ter (Français établis hors de France) (répartition des sièges) annexés au code électoral (mode de scrutin) ;
- pour les sénateurs : articles L. 294 et L. 295 (modes de scrutin) et annexes n°s 5 et 6 du code électoral (répartition des sièges entre les séries et les circonscriptions).

Le Président de la République a manifesté, devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, sa volonté de réduire d'un tiers le nombre de parlementaires et d'introduire une « *dose de proportionnelle* » aux élections législatives.

En 2017, la France comprend 925 parlementaires (577 députés et 348 sénateurs) pour une population de 66,99 millions d'habitants, soit un parlementaire pour 72 423 habitants. Ce ratio se situe dans la moyenne de neuf autres pays développés (moyenne qui s'établit à 73 836 habitants) : Allemagne, Espagne, Israël, Italie, Japon, Portugal, Norvège, Royaume-Uni et Suisse.

Depuis 1962, le nombre de parlementaires français a progressivement augmenté, passant de 756 à 925 députés et sénateurs. Cette augmentation a cependant été un peu moins rapide que celle de la population. Aussi les parlementaires français représentent-ils depuis 1962 un nombre croissant d'habitants. À titre d'exemple, un parlementaire représentait :

- 62 167 habitants en 1962
- 67 400 habitants en 1973
- 69 524 habitants en 2008

Propositions

Le groupe de travail estime, pour la majorité de ses membres, que la **renovation démocratique ne passe pas, par principe, par une baisse du nombre de parlementaires.**

Si une telle réduction devait être proposée, il est apparu indispensable au groupe de travail de poser quatre préalables (**proposition n° 6**).

Premier préalable : la proportion de la réduction doit faire l'objet d'une discussion ouverte. Pourquoi une baisse d'un tiers et pas d'un cinquième ? La proportion de réduction qui sera proposée doit être pleinement justifiée et débattue.

Deuxième préalable : il est impératif de veiller au **maintien de l'équilibre actuel entre la part des députés (62 %) et celle des sénateurs (38 %) dans le nombre total de parlementaires.**

Troisième préalable : la mise en œuvre de la réduction du nombre de parlementaires doit être entourée d'un **certain nombre de garanties pendant la période transitoire.**

Il n'est certes pas nécessaire de passer par une révision constitutionnelle pour procéder à une réduction du nombre de parlementaires. En effet, l'article 24 de la Constitution fixe des **plafonds**. Il dispose ainsi que le nombre de députés ne peut excéder 577 et que le nombre de sénateurs ne peut excéder 348.

Néanmoins, l'avantage d'une révision constitutionnelle serait de permettre d'introduire dans la Constitution des **mesures transitoires** pour conserver l'équilibre entre les deux assemblées pour les votes conjoints pendant toute la période nécessaire à la mise en œuvre de la réduction du nombre de sénateurs et de députés. Parmi ces votes conjoints, figure en priorité **l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle**. Mais il faut également mentionner la destitution du Président de la République par la Haute Cour (article 68 de la Constitution), le dépôt d'une proposition de loi référendaire (article 11 de la Constitution) ou encore le pouvoir de blocage d'une nomination par le Président de la République (article 13 de la Constitution), sauf en cas de mise en œuvre de la proposition n° 28 du groupe de travail.

Quatrième préalable : il est indispensable de veiller à **l'ancrage territorial des sénateurs et des députés et à une juste représentation des territoires**.

S'il fallait entrer dans la logique d'une réduction du nombre de parlementaires, le groupe de travail considère qu'il faudrait en tirer les conséquences sur le **seuil**, actuellement fixé à 60 députés ou 60 sénateurs, **pour saisir le Conseil constitutionnel ou la Cour de justice de l'Union européenne (proposition n° 7)** :

- saisine du Conseil constitutionnel en cas d'exercice par le Président de la République des pouvoirs exceptionnels (article 16, alinéa 2, de la Constitution) ;

- saisine du Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution d'un engagement international (article 54 de la Constitution) ;

- saisine du Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution d'une loi avant sa promulgation (article 61 de la Constitution) ;

- recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité (article 88-6 de la Constitution).

C. UN ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES PRÉSERVÉ

Éléments de contexte

En vertu de l'article 34, alinéas 2 et 3 et 7 et 8, de la Constitution :

« La loi fixe les règles concernant :

« - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

« (...)

« La loi fixe également les règles concernant :

« - le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel met en lumière trois lignes directrices :

- en vertu du principe d'égalité devant le suffrage, une élection doit être organisée « sur des bases essentiellement démographiques », même s'« il n'en résulte ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni l'interdiction de tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée » (décisions n^{os} 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 16, 85-197 DC du 23 août 1985, cons. 35, 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 20 à 24) ;
- pour la mise en œuvre de ce principe, la population représentée par les élus de chaque territoire ne peut, sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante concernée (décision n^o 2015-711 DC du 5 mars 2015) ;
- aucun principe de valeur constitutionnelle n'assure à chaque département, à chaque collectivité territoriale à statut particulier et à chaque collectivité d'outre-mer d'être représentés par un parlementaire. À propos des élections législatives à Saint-Barthélemy, le Conseil constitutionnel a, en effet, considéré « (qu') aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale (et) il ne peut en aller autrement, si la population de cette collectivité est très faible, qu'en raison de son particulier éloignement d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer » (décision n^o 2008-573 DC du 8 janvier 2009).

Propositions

Si le nombre de parlementaires devait être réduit du tiers, selon le souhait du Président de la République, il n'est plus assuré que chaque département puisse être représenté par au moins un député et un sénateur.

Aussi le groupe de travail a-t-il souhaité **préserver l'ancrage territorial** des parlementaires en prévoyant, à l'article 24 de la Constitution, **l'élection d'au moins un député et un sénateur par département, par collectivité territoriale à statut particulier et par collectivité d'outre-mer**, sans préjudice d'autres garanties qui pourraient être discutées ultérieurement et introduites dans la Constitution (**proposition n° 8**).

Le groupe de travail propose, en outre, de **remonter au niveau de la loi organique la détermination des modes de scrutin** pour l'élection des députés et des sénateurs qui, aujourd'hui, relève de la loi ordinaire (**proposition n° 9**).

Ce serait **plus cohérent** avec l'article 25 de la Constitution qui renvoie déjà à une loi organique la fixation de la durée des mandats (y compris les règles applicables aux suppléants et suivants de liste), le régime indemnitaire, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et les incompatibilités ;

En outre, la détermination du mode de scrutin sénatorial correspondrait alors à une loi organique relative au Sénat.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sont relatives au Sénat, au sens de l'article 46 de la Constitution, les dispositions d'une loi organique « *qui modifient ou instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres* » (décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, cons. 5). Tel serait bien le cas, naturellement, des règles concernant le scrutin sénatorial qui sont, par définition, spécifiques aux sénateurs.

Enfin, dans ce domaine, le contrôle systématique de constitutionnalité constitue une garantie forte pour l'électeur.

D. DES TERRITOIRES RESPECTÉS DANS LEUR DIVERSITÉ

1. La représentation équilibrée des territoires

Éléments de contexte

En vertu du principe d'égalité devant le suffrage, le Conseil constitutionnel considère qu'une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », même s'« *il n'en résulte ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni l'interdiction de tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée* » (décisions n^{os} 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 16, 85-197 DC du 23 août 1985, cons. 35, 86-208 DC du 2 juillet 1986, cons. 20 à 24).

Pour la mise en œuvre de ce principe, la population représentée par les élus de chaque territoire ne peut, sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante concernée (décision n^o 2015-711 DC du 5 mars 2015).

À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a censuré en 2010 la répartition des sièges de conseillers territoriaux entre départements au sein de six régions, au détriment des territoires ruraux dans la plupart des cas : Lorraine (Meuse), Auvergne (Cantal), Midi-Pyrénées (Haute-Garonne), Languedoc-Roussillon (Aude), Pays de la Loire (Mayenne) et Rhône-Alpes (Savoie) (décision n^o 2010 618 DC du 9 décembre 2010). « *La valorisation de territoires ruraux ne pouvait, en elle-même, justifier les atteintes au principe d'égalité qui résultaient de ce seuil* » (commentaire de la décision n^o 2013-667 DC du 16 mai 2013).

Proposition

Dans le prolongement des propositions formulées pour les élections nationales, le groupe de travail propose de reprendre les mêmes principes pour l'**élection des organes délibérants des collectivités territoriales** en introduisant dans la Constitution les **dispositions de la proposition de loi constitutionnelle n^o 58 (2014-2015) tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires**, présentée par M. le Président du Sénat et le président Philippe Bas et adoptée par le Sénat le 3 février 2015 (**proposition n^o 10**).

Cette proposition de loi constitutionnelle comporte trois lignes directrices :

- elle énonce, à l'article 1^{er} de la Constitution, le principe selon lequel « *la République garantit la représentation équitable des territoires dans leur diversité* » ;

- elle porte de 20 % à un tiers le plafond d'écart de représentation par rapport à la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante, pour les élections municipales, départementales et régionales mais également pour la constitution des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- elle conserve la possibilité de déroger à ce seuil pour des motifs d'intérêt général, qui pourraient par exemple tenir à la nécessité de s'adapter aux spécificités locales.

2. Un meilleur équilibre pour les finances locales

Éléments de contexte

L'article 72-2 de la Constitution dispose :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Propositions

Le groupe de travail propose de renforcer la rédaction actuelle de l'article 72-2 de la Constitution.

Il juge en premier lieu indispensable de garantir aux collectivités territoriales une **juste compensation financière** pour le **transfert**, la **création** ou l'**extension d'une compétence** ainsi que pour la **modification des conditions d'exercice d'une compétence**, selon le principe « *qui décide paie* », sans remettre en cause la capacité d'action du législateur (**proposition n° 11**).

Les ressources ainsi attribuées pour la compensation des transferts, créations, extensions ou modifications de compétences devraient faire l'objet d'une réévaluation régulière.

Le groupe de travail estime indispensable, en second lieu, de **renforcer les garanties d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales (proposition n° 12)**.

En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹ a consacré le principe selon lequel « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

La loi organique du 29 juillet 2004² a défini ce qu'il convenait d'entendre par les expressions de « *part déterminante* » et de « *ressources propres* ». Néanmoins, au fil du temps, ont été intégrées dans le périmètre des ressources propres des éléments hétérogènes : des impôts locaux dont les assemblées locales déterminent le taux et l'assiette dans les limites prévues par la loi, et des parts de fiscalité nationale transférée sur lesquelles elles n'exercent aucun pouvoir. Ainsi, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités n'a cessé d'augmenter alors même que l'autonomie financière réelle des collectivités régressait.

Il serait donc souhaitable de modifier la loi organique de 2004 pour établir une définition plus rigoureuse des ressources propres des collectivités territoriales, tout en fixant à un niveau raisonnable leur part minimale dans l'ensemble des ressources des collectivités.

II. UN TRAVAIL LÉGISLATIF RÉNOVÉ AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA LOI

A. LA CONSÉCRATION DANS LA CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE EXIGENCE DE NÉCESSITÉ DES NORMES

Éléments de contexte

Le Sénat a manifesté depuis plusieurs années sa préoccupation face à la prolifération des normes. Ainsi, il a adopté le 12 janvier 2016, la proposition de loi constitutionnelle tendant à favoriser la simplification du droit pour les collectivités territoriales et à encadrer la transposition des directives européennes, dont l'article 1^{er} tend à insérer dans la Constitution un nouvel article 39-1 ainsi rédigé :

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

« Art. 39-1. - Les objectifs de simplification et de clarification du droit s'appliquent à la loi et au règlement, sans préjudice des conditions d'exercice des libertés publiques ou des droits constitutionnellement garantis.

« Toute mesure législative ou réglementaire ayant pour effet de créer ou d'aggraver une charge pour les collectivités territoriales fait l'objet d'une évaluation préalable et est assortie de la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou d'une compensation financière, dans des conditions prévues par une loi organique. »

Propositions

Sous une forme plus ramassée que celle retenue dans la proposition de loi constitutionnelle, le groupe de travail propose d'insérer dans la Constitution, après l'article 41, un nouvel article 41-1 tendant à poser pour principe que la **loi et le règlement répondent aux « exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité » (proposition n° 13)**. Cette notion de « nécessité » a, selon votre rapporteur, le sens que lui donnait Montesquieu lorsqu'il écrivait dans l'Esprit des Lois que les « lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

Le groupe de travail propose en outre, d'une part, d'insérer un autre article au sein de la Constitution afin de permettre au **Parlement de solliciter le Conseil d'État et la Cour de cassation pour la mise en œuvre de ce principe selon lequel la loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes**, d'autre part, de **prévoir une loi organique complétant ce dispositif afin de permettre au Parlement de solliciter, le cas échéant, des autorités administratives indépendantes (proposition n° 14)**.

En effet, les plus hautes juridictions administratives et judiciaires, à travers leurs pratiques jurisprudentielles et, aussi pour le Conseil d'État, à travers son rôle de conseil de l'Exécutif, ont une vue d'ensemble sur l'état de la législation. Leurs rapports annuels comportent un certain nombre de suggestions, de modifications des textes en vigueur qui visent à remédier à des anomalies, des redondances, des incohérences. Aussi pourrait-il être tout à fait utile de solliciter leur concours lorsque le Parlement s'engage dans une démarche de simplification des normes. Il serait sans doute utile également de pouvoir compter, dans certaines hypothèses, sur le concours des autorités administratives indépendantes.

Le groupe de travail propose par ailleurs plusieurs mesures pour renforcer les moyens d'investigation des commissions permanentes, au titre des missions constitutionnelles du Parlement de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques¹.

¹ Voir *infra* proposition n° 32.

B. UNE INFORMATION DU PARLEMENT RENFORCÉE

1. Des études d'impact vraiment utiles et mieux contrôlées

Éléments de contexte

Sur le fondement de l'article 39 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision du 23 juillet 2008, la loi organique du 15 avril 2009¹ a prévu que les projets de loi devaient être assortis d'une étude d'impact.

- Aux termes des alinéas 3 et 4 de l'article 39 de la Constitution :

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »

- Les articles 7 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution concernent les études d'impact.

- La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux études d'impact s'articule autour de sept lignes directrices :

⇒ *« L'élaboration d'études particulières répondant à chacune des prescriptions de ces alinéas [de l'article 8 de la loi organique] ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause. »* (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

⇒ *« Si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document constituant l'étude d'impact d'un projet de loi venait à être mis à la disposition de la première assemblée saisie de ce projet après la date de dépôt de ce dernier, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions précitées de l'article 8 de la loi organique au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation. »* (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

⇒ l'obligation d'annexer aux projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international les « réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France » « ne porte pas atteinte à la liberté du pouvoir exécutif, à l'occasion de la ratification d'un traité ou d'un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement, ou, après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées. » (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009) ;

⇒ la possibilité de réaliser une étude d'impact « commune à plusieurs projets de loi ayant un objet analogue » (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010) ;

¹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- ⇒ l'absence d'application des dispositions relatives aux études d'impact aux amendements (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010) : ainsi, est inopérant le grief selon lequel des modifications substantielles apportées par voie d'amendement à un projet de loi entraîneraient la méconnaissance de l'obligation de déposer une étude d'impact ;
- ⇒ l'examen par le Conseil constitutionnel de la conformité du projet de loi aux conditions prescrites par la loi organique du 15 avril 2009 et non à d'autres règles constitutionnelles, en cas de saisine consécutive à un désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement (décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014) ;
- ⇒ la règle du préalable parlementaire en vertu de laquelle des griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact ne sauraient être examinés par le Conseil constitutionnel que si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie du projet de loi a été au préalable saisie de cette question (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015). Précision du commentaire aux Cahiers : « *Selon cette nouvelle jurisprudence, un grief relatif au contenu d'une étude d'impact pourra être examiné dès lors que la question aura été évoquée devant la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie.* »

Propositions

Pour améliorer l'information du Parlement, le groupe de travail a retenu trois orientations.

Il propose tout d'abord de renforcer les **exigences** relatives au **contenu** des études d'impact en complétant la loi organique du 15 avril 2009 pour prévoir que l'étude d'impact :

- mentionne les **moyens humains, financiers et informatiques** et les **délais** nécessaires à la mise en œuvre des réformes ;

- en cas de **création d'une nouvelle norme**, définisse les **mesures d'abrogation** ou de **simplification des normes existantes** (**proposition n° 15**).

Il préconise ensuite d'**étendre le champ d'application des études d'impact**, d'une part, aux **ordonnances** (**proposition n° 16**), d'autre part, aux **amendements du Gouvernement** qui comportent des **mesures nouvelles** (**proposition n° 17**).

S'agissant des ordonnances, il convient en effet de relever un paradoxe. Si le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social comportait une étude d'impact, tel n'était pas le cas du projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social, déposé à l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017.

De même, si le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures comportait une étude d'impact, relative notamment à l'habilitation demandée par le Gouvernement pour réformer par ordonnance le droit des contrats et des obligations, tel n'était pas le cas du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

Le groupe de travail propose, enfin, de **renforcer les prérogatives des Conférences des Présidents des deux assemblées pour constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies (proposition n° 18).**

Aujourd'hui, il appartient à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie de constater que l'étude d'impact n'est pas satisfaisante. En cas de désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, il incombe au Conseil constitutionnel de trancher. Le groupe de travail propose :

- de **permettre à la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées de constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies**, alors que cette faculté n'est actuellement offerte qu'à celle de la première assemblée saisie ;

- **d'allonger le délai dans lequel la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées peut constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies**, en le portant de dix jours à trois semaines à compter du dépôt du projet de loi.

2. Le principe de la publicité des avis du Conseil d'État

Éléments de contexte

Rédaction actuelle de l'alinéa 2 de l'article 38 de la Constitution :

« Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. »

Rédaction actuelle des alinéas 2 et 5 de l'article 39 de la Constitution :

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

(...)

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

Trois éléments ont nourri la réflexion du groupe de travail :

- la proposition du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, en 2007, de prévoir la publication des avis du Conseil d'État sur les projets de loi ;
- la publication depuis le mois de mars 2015, sur décision du Président de la République, M. François Hollande, des avis du Conseil d'État sur les projets de loi, à l'exception de ceux relatifs aux projets de loi de finances, aux projets de loi de ratification d'ordonnance et aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux ;
- la consultation du Conseil d'État, au 31 décembre 2016 et depuis l'entrée en vigueur de la réforme, sur 22 propositions de loi (15 de l'Assemblée nationale, 7 du Sénat), qui a donné lieu à 16 avis (certains avis étant communs à un groupe de textes transmis ensemble et relatifs à une même thématique) dont 2 ont été rendus publics.

Proposition

Le groupe de travail a estimé que **le principe de la publicité des avis du Conseil d'État pourrait être posé dans la Constitution** en généralisant à l'ensemble des projets de loi et des projets d'ordonnance. Par ailleurs, dans le même esprit, il a semblé logique de **prévoir le principe de la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur une proposition de loi**, la saisine du Conseil d'État sur une proposition de loi restant subordonnée à l'accord de son auteur (**proposition n° 19**).

Au demeurant le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, avait mis en avant les effets positifs d'une telle publicité (25 novembre 2016) : « *La publicité des avis sur les projets de loi a conduit le Conseil d'État à faire évoluer ses méthodes de travail. Il est en effet soucieux de la manière dont son opinion peut être comprise. Les avis qu'il rend et qui sont destinés à être rendus publics sont, par conséquent, beaucoup plus développés et approfondis dans leur motivation qu'ils ne l'étaient auparavant, puisqu'ils ne s'adressent plus aux seuls experts du Gouvernement, mais aussi aux membres du Parlement, à la presse, à la communauté juridique et à la population dans son ensemble. Le Conseil d'État motive ainsi de manière systématique non seulement ses désaccords, mais aussi ses points d'accord. Ses avis sont d'autant plus explicites, précis et motivés que la rédaction des projets de loi dont il est saisi ainsi que celle qu'il propose ne sont pas, quant à elles, rendues publiques. Ils se prononcent par conséquent sur chacune des questions majeures que soulève le texte en discussion. (...) Si la publicité des avis sur les projets de loi a une évidente incidence sur leur forme et leur longueur - qui passe de quelques paragraphes à une vingtaine ou une trentaine de pages dans certains cas -, elle n'a évidemment aucune incidence sur le fond, c'est-à-dire sur la teneur même de nos avis. Notamment, le Conseil d'État ne prend pas de précaution juridique supplémentaire par rapport à l'époque où ses avis n'étaient pas rendus publics.* »

C. UNE LÉGISLATION PAR ORDONNANCE D'AVANTAGE ENCADRÉE

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 38 de la Constitution :

« *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.*

« *Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.*

« *À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.* »

La pratique suivie sous la V^e République permet de dresser trois constats :

- un recours croissant aux ordonnances : 12 en 2007, 27 en 2008, 43 en 2009, 26 en 2010, 40 en 2011, 32 en 2012, 21 en 2013, 51 en 2014, 66 en 2015, 79 en 2016 ;
- le délai moyen entre la demande d'habilitation faite par le Gouvernement au Parlement (dépôt d'un projet de loi ou d'un amendement gouvernemental) et la signature de l'ordonnance est de 547 jours en moyenne pour l'ensemble des ordonnances publiées en 2016, soit 18 mois ;

À titre de comparaison, les délais moyens d'adoption définitive des lois sont les suivants :

- ⇒ pour les projets de loi examinés en procédure accélérée : 162 jours en 2013-2014 (environ 5 mois et demi), 183 jours (environ 6 mois), en 2014 et en 2015-2016 ;
- ⇒ pour les autres projets de loi : 454 jours en 2013-2014, soit 15 mois, 588 jours en 2015-2016, soit environ 19 mois ;

plusieurs habilitations sont restées sans suite. Ainsi, l'ordonnance destinée à créer un code général de la fonction publique n'a pas été publiée malgré trois habilitations législatives successives, respectivement par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 puis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Les deux principaux arguments mis en avant par le Gouvernement pour recourir aux ordonnances sont :

- la mise en œuvre de son programme ;
- la nécessité de légiférer avec célérité.

Or, et c'est là où le bât blesse, entre la demande d'habilitation présentée au Parlement et la signature de l'ordonnance elle-même, il peut s'écouler un laps de temps considérable. Ce délai s'est élevé à 18 mois en moyenne en 2016, c'est-à-dire trois fois la durée nécessaire pour l'examen d'un texte - certes en procédure accélérée - devant le Parlement.

Proposition

Afin d'encadrer le recours à cette prérogative gouvernementale qui pèse sur le pouvoir législatif du Parlement, le groupe de travail a retenu deux orientations (**proposition n° 20**) :

1° Fixer le délai dans lequel les ordonnances doivent être prises à trois mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation.

Cette solution permettrait d'obliger le Gouvernement à entamer la rédaction des ordonnances avant l'examen par le Parlement du texte d'habilitation ; elle l'inciterait ainsi à préciser davantage le champ de l'habilitation demandée et à fournir au Parlement un avant-projet d'ordonnance au moment où ce dernier examine le texte de l'habilitation.

À titre d'exemple, l'article 30 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de sa promulgation, les mesures législatives nécessaires pour créer une « banque de la démocratie ». Les parlementaires avaient déploré l'imprécision du champ de l'habilitation et des projets du Gouvernement. Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, avait d'ailleurs indiqué qu'elle allait confier à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances une mission pour étudier les conditions de mise en place de cette

structure. Le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé l'article d'habilitation conforme à la Constitution. La disposition que le groupe de travail propose n'autoriserait plus un tel flou ;

2° Prévoir une ratification expresse de l'ordonnance dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi d'habilitation, à peine de caducité.

Cette solution permettrait au Parlement d'examiner dans un temps encore utile les ordonnances pour pouvoir les amender sans prendre le risque de remettre en cause les situations de droit acquises.

Pour la réforme par ordonnance du droit des contrats et des obligations, le délai d'habilitation fixé par la loi d'habilitation du 16 février 2015 était de douze mois à compter de sa promulgation. L'ordonnance fut délibérée en Conseil des ministres et signée par le Président de la République le 10 février 2016. Alors qu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016, le projet de loi de ratification n'a été examiné en première lecture par le Sénat que le 17 octobre 2017. Modifier l'ordonnance dans pareil cas reste naturellement possible, mais c'est pour le Parlement prendre le risque, parfois dissuasif, de susciter une situation d'insécurité juridique.

D. DE NOUVEAUX GARDE-FOUS AU RECOURS À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET UNE NAVETTE PARLEMENTAIRE AMÉLIORÉE

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 42 de la Constitution :

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

Selon l'article 45 de la Constitution :

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des Présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, en 2007, avait jugé souhaitable de prévoir un délai minimal de deux mois entre le dépôt et l'examen d'un texte par la première assemblée et d'un mois entre la transmission et l'examen par la seconde assemblée et proposé d'écarter cette règle en cas d'urgence constatée par l'assemblée concernée à la demande du Gouvernement.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Sénat sur proposition de sa commission des lois avait prévu :

- la fixation des délais minimaux d'examen d'un texte en première lecture à huit semaines pour la première assemblée saisie et à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie ;

- l'impossibilité de réduire ces délais par l'engagement de la procédure accélérée, sauf pour les textes considérés par le Gouvernement comme répondant à une situation urgente, après consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée concernée.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, un triple constat peut être dressé :

- l'engagement de plus en plus systématique de la procédure accélérée depuis 2008 : la moitié des projets de loi adoptés entre 2009 et 2011, 85,7 % en 2011-2012, 80,6 % en 2012-2013, 73,5 % en 2013-2014, 96,2 % en 2014-2015, 85,2 % en 2015-2016 et 100 % en 2016-2017 ;

- l'utilisation presque exclusive de l'engagement de la procédure accélérée pour permettre la convocation d'une commission mixte paritaire après une lecture dans chaque assemblée et non pour déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture ;

- l'absence de lien entre l'engagement de la procédure accélérée et les délais de mise en application des textes. Le rapport d'information n° 623 (2013-2014) sur l'application des lois fait, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, relevait ainsi que « *la mise en application des textes adoptés selon la procédure accélérée n'est en moyenne pas plus rapide que celle des autres lois (...) à quoi bon imposer au Parlement des cadences rapides si l'urgence invoquée en amont bute, en aval, sur les délais incompressibles ? La réalité montre que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation* ».

Délais d'examen des textes au Parlement

- Délai moyen entre le dépôt et l'examen d'un projet de loi dans la première assemblée saisie : en 2014-2015, 13 semaines au Sénat, 11 à l'Assemblée nationale ; en 2015-2016, 9 semaines au Sénat, 16 semaines à l'Assemblée nationale
- Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat : 12 semaines et demie en 2014-2015, 6 semaines en 2015-2016
- Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par le Sénat et son examen par l'Assemblée nationale : 6-7 semaines en 2014-2015, 14-15 semaines en 2015-2016
- Délais moyens d'adoption définitive des lois :
 - ⇒ pour les projets de loi examinés en procédure accélérée, 162 jours en 2013-2014 (environ 5 mois et demi), 183 jours (environ 6 mois) en 2014-2015 et en 2015-2016 ;
 - ⇒ pour les autres projets de loi, 454 jours en 2013-2014, soit 15 mois, 588 jours en 2015-2016, soit environ 19 mois.

Propositions

À l'issue d'échanges approfondis en son sein, le groupe de travail a réaffirmé son attachement au **principe de deux lectures** d'un projet ou d'une proposition de loi dans chaque assemblée avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire comme c'est le cas aujourd'hui.

Il propose d'encadrer **d'avantage la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée**, qui lui permet de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture et de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chaque assemblée (**proposition n° 21**), par trois mesures :

1° **Permettre à chacune des Conférences des Présidents des deux assemblées de s'opposer à la procédure accélérée**, alors que cette faculté suppose aujourd'hui une décision conjointe des deux Conférences des Présidents ;

2° Dans l'hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, **rendre obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle »** devant la seconde assemblée saisie. La première assemblée saisie pourrait toutefois renoncer à cette deuxième lecture, sur décision de sa Conférence des Présidents ;

3° Dans cette même hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, **supprimer la possibilité de déroger aux délais minimaux** d'examen des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et **augmenter ces délais constitutionnels** entre le dépôt d'un texte devant la première assemblée saisie et son examen, de six à huit semaines, et entre la transmission d'un texte par la première assemblée saisie et son examen par la seconde assemblée, de quatre à cinq semaines.

Le groupe de travail propose par ailleurs de **permettre aux assemblées** de décider elles-mêmes **d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire** dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative (**proposition n° 22**).

Il juge impératif, dans le respect du bicamérisme, de **conserver, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, une nouvelle lecture dans chaque assemblée** avant que le Gouvernement puisse, le cas échéant, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (**proposition n° 23**).

Enfin, afin de corriger une disposition qui ne se justifie guère, il propose de **prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission**, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle (**proposition n° 24**).

E. DES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES RÉÉQUILBRÉES

1. L'encadrement du temps de parole du Gouvernement

Éléments de contexte

- Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 31 de la Constitution :
« *Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.* »
- Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a censuré une tentative de limitation du temps de parole du Gouvernement dans le Règlement de l'Assemblée nationale : « *en ce qu'elles assignent au Gouvernement un temps de parole de cinq minutes, [ces dispositions] sont contraires à celles de l'article 31 de la Constitution, lequel précise que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent, sans que la durée de leur intervention puisse être limitée* » (décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959) ;

- *A contrario*, les temps de parole des parlementaires sont encadrés :
 - ⇒ depuis 2009, institution à l'Assemblée nationale de la procédure du temps législatif programmé, qui permet de limiter le temps de parole des députés ;
 - ⇒ depuis 2015, au Sénat, réduction par deux de l'ensemble des temps de parole des sénateurs et limitation du temps des commissions. La proportion du temps de parole des sénateurs en séance plénière est passée de 64 % en 2012-2013 à 60,3 % en 2016-2017, celle du Gouvernement augmentant, dans le même temps, de 21,3 % à 24,1 %.

Proposition

Le groupe de travail propose d'**encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière** en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « *dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées* ». Comme pour les représentants de la commission aujourd'hui, la possibilité pour le Gouvernement d'intervenir à tout moment serait préservée mais la durée de chaque intervention pourrait être limitée, aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles (**proposition n° 25**).

2. L'encadrement du droit d'amendement du Gouvernement

Éléments de contexte

- En vertu de l'article 44 de la Constitution :
 - « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.*
 - « *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.*
 - « *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.* »
- Depuis 2008, on décompte un nombre élevé d'amendements de séance et de commission : plus de 8 000 amendements de séance par an (record à 10 608 en 2014-2015), en dépit d'un nombre d'amendements de commission de plus en plus important (de 2 500 en 2008 à près de 7 000 en 2014-2015).
- Près d'un cinquième des amendements déposés au Sénat portant articles additionnels sont déposés par le Gouvernement.

L'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement n'est soumis à aucune condition particulière de forme ou de délai.

Proposition

Le groupe de travail propose de **fixer certaines garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement** de deux manières (proposition n° 26) :

1° **Exiger des amendements du Gouvernement qui comportent des mesures nouvelles** qu'ils soient soumis à l'**avis du Conseil d'État**, comme le proposait d'ailleurs, en 2016, le vice-président du Conseil d'État, et assortis d'une **étude d'impact**. La commission saisie au fond serait compétente pour déclarer irrecevables les amendements qui ne répondraient pas aux obligations relatives aux études d'impact et, en cas de désaccord du Gouvernement, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi ;

2° **Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai limite, tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai**. Ainsi, les parlementaires et la commission disposeraient du temps nécessaire pour se forger une opinion sur les dispositions proposées par le Gouvernement. Le Gouvernement et la commission conserveraient la possibilité de déposer des amendements après le délai limite, notamment pour proposer des solutions de compromis aux questions soulevées par les amendements des parlementaires.

F. UNE MEILLEURE PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI

Éléments de contexte

Aux termes de l'article 41 de la Constitution :

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

« En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis aux Présidents de chacune des deux assemblées d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Cette prérogative était réservée jusque-là au seul Gouvernement. Cette innovation, dont la portée n'a peut-être pas été bien mesurée à l'époque, fait ainsi du Président du Sénat et de celui de l'Assemblée nationale les **gardiens de la qualité de la loi** aux côtés de l'Exécutif. Et cette irrecevabilité peut également être opposée aux amendements du Gouvernement dont chacun sait qu'ils ne contribuent pas toujours à améliorer les textes de loi.

Le Sénat s'est pleinement saisi de cette possibilité en insérant dans l'Instruction générale du Bureau une procédure qui a été utilisée depuis 2015 avec mesure et discernement.

Rédaction du chapitre VI *ter* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat :

« La commission saisie au fond adresse au Président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. ».

125 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution depuis 2008 (aucun par le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée nationale). Cela a conduit à une certaine retenue des auteurs d'amendements.

Proposition

La contribution du Sénat pour renforcer le caractère normatif des lois et contenir les lois bavardes est généralement reconnue. D'autant plus que, dans le même temps, ni le Gouvernement, ni l'Assemblée nationale, malgré l'encouragement du Constituant, ne soulevait cette irrecevabilité.

Cependant, le Sénat ne peut être seul à maintenir cette exigence. Il faut des pratiques homogènes entre les deux assemblées : c'est un **gage d'efficacité** et aussi **d'équité** dans l'exercice du droit d'amendement des députés et des sénateurs.

Le groupe de travail propose donc de **rénover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution**, de deux manières (**proposition n° 27**) :

1° Il s'agit tout d'abord de **prévoir expressément que sont irrecevables les propositions et les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi, soit parce qu'ils empiètent sur le domaine réglementaire, soit parce qu'ils n'ont pas de valeur normative ;**

2° Il s'agit ensuite de **donner compétence à la commission saisie au fond d'un texte**, plutôt qu'aux présidents des deux assemblées, **pour constater cette irrecevabilité**, par un **contrôle systématique** comparable à celui que les commissions du Sénat pratiquent déjà pour les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution (amendements constituant des cavaliers législatifs ou contraires à la règle dite « de l'entonnoir »).

Le constat de cette irrecevabilité ne serait donc plus une faculté, laissée à la seule initiative du Gouvernement ou des présidents des deux assemblées, mais une obligation pour les commissions compétentes, ce qui devrait **conduire à une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi.**

III. UN CONTRÔLE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ET UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RENFORCÉS

A. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE CERTAINES NOMINATIONS CONFORTÉ

Éléments de contexte

En vertu de la rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

La procédure de l'article 13 concerne aujourd'hui une liste de 53 emplois ou fonctions qui sont fixés par la loi organique du 23 juillet 2010¹, qui va de la présidence-direction générale d'Aéroports de Paris à la présidence du conseil d'administration de Voies navigables de France et inclut notamment le gouvernorat de la Banque de France ou encore la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations.

Cette procédure est également appliquée pour la nomination :

- des neuf membres du Conseil constitutionnel, les nominations effectuées par le président de chaque assemblée étant soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, en application de l'article 56 de la Constitution ;

- des six personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature, les nominations effectuées par le président de chaque assemblée étant soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, en application de l'article 65 de la Constitution ;

- du Défenseur des droits par le Président de la République, en application de l'article 71-1 de la Constitution.

¹ Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Proposition

Le groupe de travail propose de **renforcer le contrôle parlementaire des nominations auquel il est procédé selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution**, de deux manières différentes et complémentaires (**proposition n° 28**) :

1° Prévoir l'exigence d'une absence d'opposition, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, de chacune des commissions permanentes compétentes des deux assemblées parlementaires pour pouvoir procéder à une telle nomination ;

2° Étendre les pouvoirs d'investigation des commissions permanentes des deux assemblées parlementaires, en prévoyant la désignation d'un rapporteur et un accès du président de la commission et du rapporteur aux informations détenues par l'administration fiscale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi qu'au bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnalités dont la nomination est proposée

La Constitution renverrait à la loi organique le soin de définir les prérogatives qui seraient ainsi reconnues aux commissions permanentes.

B. UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE DE L'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES À L'ÉTRANGER

Éléments de contexte

Aux termes de la rédaction actuelle de l'article 35 de la Constitution :

« La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

« Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

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

« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »

Ces dispositions ont été appliquées à sept reprises depuis 2008 :

- deux autorisations de prolongation uniquement, pour des interventions décidées antérieurement à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2008, en Afghanistan (22 septembre 2008), en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad et en République centrafricaine (Epervier, Boali, EUFOR Tchad/République centrafricaine, 28 janvier 2009) ;

- cinq informations suivies d'une autorisation après quatre mois, pour les interventions menées en Libye (Harmattan, 2011), au Mali (Serval, janvier 2013-janvier 2014), en République centrafricaine (Sangaris, décembre 2013), en Irak (Chammal, septembre 2014) et en territoire syrien (extension de la précédente, septembre 2015).

Dans leur rapport d'information n° 794 (2015-2016), MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 13 juillet 2016, relevaient :

« Ces modalités ne permettent pas d'organiser des votes réguliers sur la prolongation à long terme des OPEX, alors que certaines peuvent durer plusieurs dizaines d'années, elles ne feront de fait l'objet que d'une seule autorisation initiale de prolongation. Il s'agit d'une forme de clause d'éternité. (...) »

« C'est ainsi que le gouvernement a pu se dispenser de soumettre l'opération Barkhane à une autorisation parlementaire, celle-ci étant considérée comme une prolongation des opérations Epervier (autorisée en 2009) et Serval (autorisée en 2014), sans susciter une protestation des députés et des sénateurs, alors qu'il s'agit d'une opération inscrite dans la durée et particulièrement importante par son étendue géographique, son importance géostratégique, le volume des forces engagées et son coût. Il est pourtant important, parce que nos armées agissent pour défendre nos valeurs et notre politique étrangère, qu'elles puissent bénéficier régulièrement du soutien explicite de la souveraineté nationale par l'intermédiaire de ses représentants. Ce qui vaut pour la prolongation d'une intervention quelques mois après son engagement, vaut tout autant lorsque ces interventions perdurent. Au-delà du contrôle, c'est aussi un soutien pour le Président de la République et pour nos forces armées elles-mêmes. Peut-être faudrait-il lancer la réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle validation parlementaire des interventions militaires à l'étranger au-delà de celle des quatre mois. Pour affermir auprès de la Représentation nationale, la légitimité d'opérations qui peuvent durer plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années ou connaître une évolution sensible de leur objet de leur zone d'intervention. »

Proposition

Après une concertation avec M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le groupe de travail propose de modifier l'article 35 de la Constitution pour **subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation annuelle**, et pas seulement ponctuelle, du Parlement. Il s'agirait d'organiser un **débat annuel sur l'ensemble des interventions** qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois. À l'issue du débat, **chaque intervention ferait l'objet d'un vote distinct (proposition n° 29)**.

C. UNE PLUS GRANDE PORTÉE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE L'APPLICATION DES LOIS

Éléments de contexte

La mission de contrôle de l'application des lois par le Parlement découle implicitement de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

Le Conseil d'État a consacré, en tant que principe général du droit, l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois (CE 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, n° 204024). Il en a tiré deux effets :

- d'une part, le juge administratif, saisi par toute personne intéressée, peut sanctionner la carence de l'Exécutif lorsque l'édiction des mesures réglementaires d'application d'une loi a dépassé un délai raisonnable, qui dépend des circonstances (difficultés techniques, changement de Gouvernement...) et oscille entre un et deux ans ;

- d'autre part, le juge peut enjoindre, le cas échéant, sous astreinte, le titulaire du pouvoir réglementaire d'exécution des lois de prendre ces mesures dans un délai déterminé.

En revanche, le Conseil d'État n'a pas reconnu, jusqu'à présent, l'intérêt à agir des parlementaires en cette seule qualité, notamment contre le refus du pouvoir réglementaire d'édicter le décret d'application d'une loi (Conseil d'État, Masson, 23 novembre 2011, n° 341258).

Proposition

Pour **renforcer le contrôle parlementaire de l'application des lois**, le groupe de travail a retenu une proposition en deux volets (**proposition n° 30**) :

- **inscrire dans la Constitution**, au sein d'un nouvel article 37-2, **l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois**, principe général du droit dégagé par le Conseil d'État, et y **consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre** ;

- **permettre aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, ce seuil devant être modifié en fonction de l'évolution du nombre des parlementaires, de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable**

D. DES MOYENS D'INVESTIGATION ÉLARGIS POUR LES COMMISSIONS

1. La mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes

Éléments de contexte

En vertu de la rédaction actuelle de l'article 47-2 de la Constitution :

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Proposition

Le groupe de travail propose d'élargir la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, inscrite à l'article 47-2 de la Constitution (**proposition n° 31**), de deux manières en prévoyant :

- d'abord, à l'article 47-2 de la Constitution, que **la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre ;**

- ensuite, dans la loi organique, **l'extension à toutes les commissions permanentes du droit reconnu à la commission des finances et à la commission des affaires sociales** (article 58 de la loi organique relative aux lois de finances et article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières) **de demander des enquêtes à la Cour des comptes**, avec un filtrage des demandes, par la Conférence des Présidents ou l'instauration d'un droit de tirage annuel.

2. Les travaux de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes

Éléments de contexte

Selon l'alinéa 1 de l'article 24 de la Constitution :

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

Certaines commissions permanentes bénéficient de pouvoirs d'investigation renforcés dans certaines conditions :

- Article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : *« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »*
- Article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale : *« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au président de la mission mentionnée à l'article L.O. 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »*
- Article 7 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale : *« Indépendamment des pouvoirs propres des commissions chargées des finances, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des forces armées suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. Aux fins d'information de ces commissions, cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à leurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances dans leurs domaines d'attributions et, le cas échéant, pour un objet déterminé, à un ou plusieurs des membres de ces commissions spécialement désignés. À cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations nécessaires sur pièces et sur place auprès du ministère de la défense et des organismes qui lui sont rattachés ainsi que, le cas échéant, auprès du ministère de l'économie et des finances. »*

Ceux-ci leur transmettent, sous réserve du second alinéa, tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif utiles à l'exercice de leur mission. »

Ainsi aujourd'hui, seuls les rapporteurs et présidents des commissions des finances, des affaires sociales et de la défense disposent, de manière permanente et dans certaines conditions, de pouvoirs d'investigation renforcée.

En outre, les autres commissions permanentes peuvent demander au Sénat de se voir conférer pour une durée de six mois les prérogatives d'une commission d'enquête.

Proposition

Le groupe de travail propose que soit reconnue dans la Constitution la **compétence des commissions permanentes pour exercer, dans les conditions fixées par la loi, les missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques définies au premier alinéa de l'actuel article 24 de la Constitution, ainsi que les nouvelles missions de contrôle de l'application des lois (proposition n° 32).**

En application de ces dispositions, la loi étendrait aux commissions permanentes (présidents et membres spécialement désignés à cet effet par elles) les prérogatives reconnues aux rapporteurs et présidents des commissions des finances, des affaires sociales et de la défense, qu'il s'agisse du droit de communication de documents ou des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

3. Les commissions d'enquête

Éléments de contexte

Selon l'article 51-2 de la Constitution :

« Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. »

Il n'est actuellement pas possible de créer une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. En outre, toute commission d'enquête prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel et au nom du principe de la séparation des pouvoirs (décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 4 à 6).

Il reste, certes, possible de créer des missions d'information sur les mêmes faits, mais elles ne disposent pas des mêmes prérogatives.

Proposition

Les demandes de création de commissions d'enquête portent souvent sur des sujets qui ont donné lieu à des procédures judiciaires. Il faut ainsi modifier l'intitulé retenu pour la commission d'enquête pour ne pas viser les faits en question. Il ne serait peut-être pas inutile de revenir sur ces faux-semblants et de permettre la création d'une commission d'enquête sur des faits déterminés, y compris en cas de poursuites judiciaires.

A l'instar du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, le groupe de travail propose de **lever l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires (proposition n° 33)**. Dans cette hypothèse, le législateur devrait prévoir que les documents couverts par le secret de l'instruction ne sont pas communicables comme tel est le cas aujourd'hui des documents « *revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale* ».

IV. UN AGENDA PARLEMENTAIRE RATIONALISÉ

Éléments de contexte

L'article 48 de la Constitution dispose :

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

Depuis 2008, on observe une répartition équilibrée des semaines de séance entre le Gouvernement et les assemblées. Au Sénat, en 2015-2016, 16 semaines ont été consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement (4 semaines consacrées aux textes financiers de l'automne) et 13 semaines à l'ordre du jour fixé par le Sénat (6,5 consacrées au contrôle, 6,5 à l'initiative).

Cependant, le travail en séance publique reste marqué par une forte arythmie, le nombre d'heures de séance des semaines réservées au Gouvernement étant sensiblement plus élevé que celui des semaines réservées aux assemblées. En 2015-2016, les heures de séance en semaines gouvernementales (y compris les textes financiers) ont représenté 70,8 % du total des heures siégées, les semaines de contrôle 15 % et les semaines sénatoriales 14,2 % ; 76,9 % des heures de séance de nuit de la session se sont par ailleurs déroulées dans des semaines gouvernementales.

Que ce soit en semaine gouvernementale ou sénatoriale, c'est le Gouvernement qui inscrit le plus de sujets. En 2015-2016, les sujets inscrits à l'initiative du Gouvernement pendant la session ordinaire, hors questions, ont représenté 79 % du temps de la séance publique et ceux inscrits à l'initiative du Sénat 21 %.

Le Bureau et la Conférence des Présidents du Sénat ont décidé en mars 2015, suivant la proposition du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, d'« *accepter, pour certains sujets (ratification de convention, conclusions de commission mixte paritaire, deuxième ou nouvelle lecture de textes déterminés par la Conférence des Présidents, fins de textes commencés en semaine gouvernementale), la possibilité d'un transfert des semaines gouvernementales vers les semaines sénatoriales, tout en respectant les priorités assignées à ces deux semaines (contrôle et initiative)* ».

À la suite de cette décision, les sujets inscrits en semaine de contrôle par le Gouvernement ont fortement augmenté (47 h 16 de séance en 2015-2016 contre 19 h 29 sur la période précédente, soit + 149 %).

- L'article 28 de la Constitution dispose :

« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le Règlement de chaque assemblée. »

- Une partie de ces dispositions a été éclairée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

⇒ décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 :

« Les dispositions du Règlement d'une assemblée parlementaire doivent, conformément au deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, permettre au Gouvernement de décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour »

⇒ décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 :

« Les dispositions du Règlement d'une assemblée « ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux [qu'elles prévoient] pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »

Depuis 1995, on constate une hausse continue du nombre de jours de séance depuis 1995 : 100 en moyenne entre 1995 et 2001, 121 en moyenne entre 2002 et 2008, 140 entre 2009 et 2017 (en neutralisant les années de suspension des travaux en séance plénière pour cause d'élections présidentielle et législatives).

Le plafond des 120 jours de session ordinaire a été dépassé à six reprises au cours des 22 dernières années parlementaires depuis l'institution de la session unique en 1995 (en 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015 et 2015-2016), mais de peu puisque le nombre maximum de jours de séance s'est élevé à 126.

Le Parlement s'est réuni en session extraordinaire au cours de 18 des 22 dernières années parlementaires depuis l'institution de la session unique en 1995 (seules les années 1995-1996, 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001 ont fait exception).

Depuis 2001, le Parlement est systématiquement convoqué en session extraordinaire au mois de juillet et, depuis 2008, au mois de septembre.

Propositions

Les propositions du groupe de travail sont inspirées par trois préoccupations : assouplir les conditions de détermination de l'ordre du jour réservé au Parlement ; mieux équilibrer le rythme de travail sur les semaines siégées ; mieux canaliser le flux législatif.

1° Réduire la durée globale des sessions, en remplaçant le plafond actuel de 120 jours de séance, qui ne concerne que la session ordinaire et peut être facilement levé, **par un plafond de 140 jours qui s'appliquerait tant à la session ordinaire qu'aux sessions extraordinaires** et ne pourrait être levé que dans des conditions très strictes (**proposition n° 34**).

Depuis 2008, un tel plafond aurait été atteint ou dépassé au Sénat et à l'Assemblée nationale à quatre reprises, l'Assemblée nationale ayant siégé lors de la session 2008-2009 jusqu'à 154 jours.

Ce plafond de 140 jours présenterait trois avantages :

- il permettrait de canaliser la production législative ;
- il conduirait à limiter le recours aux sessions extraordinaires de septembre, qui soulèvent bien souvent des difficultés pratiques compte tenu des délais nécessaires à la préparation de l'examen d'un texte en commission ;
- il aurait pour effet de limiter l'arythmie de l'ordre du jour en incitant le Gouvernement à mieux répartir sur l'ensemble de l'année ses initiatives législatives.

Il ne pourrait être dépassé que dans certaines hypothèses strictement encadrées : par exemple, les projets de loi relatifs aux états de crise, les projets de loi de finances rectificative ou pour répondre à toute autre urgence constatée conjointement par les Conférences des Présidents des deux assemblées.

2° Fusionner les semaines de contrôle et d'initiative afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité (**proposition n° 35**).

3° Prévoir que la détermination des semaines de séance, et leur répartition entre semaines réservées par priorité au Gouvernement et semaines réservées par priorité aux assemblées, soient fixées par chaque assemblée en accord avec le Gouvernement (**proposition n° 36**).

4° Mieux planifier l'organisation du travail parlementaire en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des Présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et de la période envisagée pour leur discussion (**proposition n° 37**).

V. DES JURIDICTIONS MODERNISÉES

A. LA FIN DE LA PRÉSENCE DES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE COMME MEMBRES DE DROIT ET À VIE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Éléments de contexte

Lors d'une conférence de presse tenue le 1^{er} juin 2017, M. François Bayrou, alors garde des sceaux, ministre de la justice, a proposé la suppression de la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel.

Une telle proposition avait déjà été exprimée, en 2007, par le comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions présidé par M. Édouard Balladur. L'argument alors avancé était que les anciens Présidents de la République « *tiennent généralement à continuer à prendre part à la vie publique et cette volonté entre parfois en contradiction avec les obligations de discrétion et de réserve qui s'imposent aux membres du Conseil* ».

De même, en 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par M. Lionel Jospin avait repris cette proposition au motif que la présence des Présidents de la République au Conseil constitutionnel soulevait « *des difficultés sérieuses pour l'exercice des missions juridictionnelles confiées à cette institution, qui est tout à la fois juge électoral et juge de la constitutionnalité des lois* » et introduit « *une forme de confusion entre fonctions juridictionnelles et fonctions politiques* ».

Le Sénat avait adopté, lors de la révision constitutionnelle de 2008, plusieurs amendements identiques tendant à supprimer cette présence, présentés par des sénateurs des groupes UMP, socialiste, RDSE et écologiste, avec l'avis favorable de la commission des lois et à une très courte majorité (164 voix pour 162 voix contre).

Actuellement, seul M. Valéry Giscard d'Estaing siège au Conseil constitutionnel sauf pour l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité. M. Jacques Chirac n'y siège plus depuis 2011 et M. Nicolas Sarkozy depuis 2013. M. François Hollande a décidé de ne pas y siéger.

Proposition

Le groupe de travail juge souhaitable de **mettre fin pour l'avenir à la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel**, actuellement prévue à l'article 56 de la Constitution (**proposition n° 38**).

B. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Éléments de contexte

Le 26 avril 2016, l'Assemblée nationale a adopté dans les mêmes termes que le Sénat un projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature afin de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet en matière de nomination et de discipline.

Lors de son allocution devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet 2017, le Président de la République a déclaré : « *Faire vivre la responsabilité partout dans nos institutions, c'est aussi assurer l'indépendance pleine et entière de la justice. C'est une ambition qui doit demeurer, malgré les impasses et les demi-échecs rencontrés dans le passé. Je souhaite que nous accomplissions enfin cette séparation de l'exécutif et du judiciaire, en renforçant le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, et en limitant l'interférence de l'exécutif dans les nominations des magistrats du parquet. À tout le moins, le Conseil supérieur de la magistrature devrait donner un avis conforme pour chacune des nominations de ces magistrats.* »

Proposition

Le groupe de travail propose d'**adopter la réforme du Conseil supérieur de la magistrature dans la rédaction proposée par le Sénat le 4 juillet 2013** et votée conforme par l'Assemblée nationale le 26 avril 2016, qui garantit l'indépendance statutaire des magistrats du parquet en matière de nomination et de discipline (**proposition n° 39**).

Les dispositions de ce texte prévoient que :

- le Conseil supérieur de la magistrature concourt à garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64 de la Constitution) ;
- les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet (article 65 de la Constitution) ;
- la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet (article 65 de la Constitution).

C. LA SUPPRESSION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Éléments de contexte

Instaurée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, la Cour de justice de la République (CJR) est compétente pour juger les crimes et délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions¹. Les autres infractions sont du ressort des juridictions pénales de droit commun. Il s'agit de protéger les ministres contre des mises en causes abusives qui viendraient entraver l'action publique.

Composée de **15 juges**, répartis entre **12 parlementaires** (6 députés, 6 sénateurs et autant de suppléants désignés par leurs assemblées respectives, lors de chaque renouvellement) et **3 magistrats du siège de la Cour de cassation**, la Cour de justice de la République est présidée par l'un des magistrats.

Une **commission des requêtes**, composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, reçoit les plaintes des personnes s'estimant lésées par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Elle peut classer la plainte ou la transmettre au procureur général près la Cour de cassation pour saisine de la CJR. Le procureur général près la Cour de cassation peut également saisir directement la CJR après avis conforme de la commission des requêtes.

La **commission d'instruction**, composée de trois membres titulaires et de trois membres suppléants, conseillers à la Cour de cassation, procède à toutes les mesures d'investigation jugées utiles. Elle peut requalifier les faits. À l'issue de son instruction, elle peut décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre ou décider le renvoi devant la Cour de justice de la République. Sa décision peut faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation.

La Cour de justice de la République vote sur la culpabilité, à la majorité absolue, par bulletins secrets. Sa décision peut également faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation qui doit alors statuer dans un délai de trois mois.

Le **nombre de requêtes reçues** a varié d'une année sur l'autre. En 2015, 42 plaintes avaient mis en cause 88 membres du Gouvernement dont 13 en exercice. En 2016, 74 plaintes ont mis en cause à 153 reprises des membres du Gouvernement dont 106 en exercice.

¹ Articles 68-1 et 68-2 de la Constitution.

Depuis sa création, et au 1^{er} novembre 2017, la commission des requêtes a été saisie de **1 439 plaintes**, de particuliers ou d'associations, et a émis 40 avis favorables à la saisine de la commission d'instruction, soit un taux de saisine de la commission d'instruction, hors requêtes immédiatement déclarées irrecevables, de seulement 2,77 %.

Les **40 saisines de la commission d'instruction** ont donné lieu à l'ouverture de **15 informations** : **7 affaires ont donné lieu à arrêt de renvoi devant la formation de jugement**, 5 se sont terminées par un non-lieu, une a donné lieu à un arrêt d'incompétence, une s'est achevée par un arrêt constatant l'extinction de l'action publique et une affaire, dite Karachi, composée de deux dossiers, est actuellement examinée par la commission d'instruction. La formation de jugement de la Cour de justice de la République s'est réunie à six reprises pour juger huit personnes et a prononcé trois relaxes, une déclaration de culpabilité avec dispense de peine, un renvoi et deux condamnations.

Le **rythme de travail** de la Cour de justice de la République est cependant, par définition, imprévisible et très variable. Le nombre de requêtes reçues et le stock à traiter varie donc considérablement d'une année sur l'autre. Les trois années les plus chargées ont été respectivement 1994 (234 requêtes reçues), 2005 (97) et 1996 (89), tandis que 2010 (18), 2007 (26) et 2009 (30) ont fait l'objet d'un nombre de requêtes reçues moins important.

La Cour de justice de la République a fait l'objet de trois séries de **critiques** tenant à sa composition, aux jugements parfois contestés qu'elle a rendus et à l'éclatement actuel des procédures juridictionnelles. Aucune constitution de partie civile n'étant recevable devant la CJR, les victimes doivent agir devant les juridictions de droit commun pour obtenir réparation du préjudice causé par l'action du membre du Gouvernement mis en cause. En outre, la CJR n'est pas compétente pour juger les coauteurs et complices d'un membre du Gouvernement, ce qui entraîne une double instruction et une double phase de jugement avec des risques de discordance dans les décisions rendues.

La **commission de rénovation et de déontologie de la vie publique** présidée par M. Lionel Jospin, en 2012, avait proposé de supprimer la CJR et de renvoyer les membres du Gouvernement devant les juridictions de droit commun sous réserve de trois aménagements :

- d'abord la mise en place d'une « commission d'examen préalable » chargée d'apprécier la suite à donner aux plaintes et composée de 3 magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, 2 conseillers d'État et 2 conseillers maîtres de la Cour des comptes, sur le modèle de l'actuelle « commission des requêtes » près la CJR ;

- en second lieu, l'organisation de l'instruction préparatoire collégiale et la possibilité pour les victimes de se constituer partie civile à ce stade, seule la citation directe étant interdite ;

- enfin, le jugement par les juridictions pénales parisiennes, avec une collégialité renforcée, tant des membres du Gouvernement que de leurs coauteurs et complices.

Lors de la précédente législature, le Gouvernement avait déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le 4 mars 2013, un **projet de loi constitutionnelle** relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement, jamais inscrit à l'ordre du jour. Ce texte prévoyait :

- d'une part, le jugement des membres du Gouvernement par les juridictions pénales de droit commun, y compris pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ;

- d'autre part, un aménagement des procédures pour éviter les mises en causes abusives : autorisation des poursuites par une commission des requêtes ; jugement par les juridictions de Paris compétentes, alors composées d'au moins trois juges.

Proposition

Le groupe de travail s'est montré réservé sur l'intervention de parlementaires dans cette procédure :

- d'une part, elle expose les députés et les sénateurs aux critiques d'une justice politique. Ce risque serait d'ailleurs accru si la présence de parlementaires était prévue non au stade du jugement comme c'est le cas aujourd'hui, mais au stade de l'instance de filtrage ;

- d'autre part, on peut se demander sur le fond s'il est pertinent que la protection juridictionnelle prévue pour les membres du Gouvernement soit assurée par la présence, au sein de la juridiction, de membres du Parlement.

Ces différentes considérations ont conduit le groupe de travail à **proposer la suppression de la Cour de justice de la République** et du privilège de juridiction dont bénéficient les membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils sont commis, **en conservant une instance de filtrage** dont la composition devrait prémunir les membres du Gouvernement contre des mises en cause abusives (**proposition n° 40**).

ANNEXES

ANNEXE I :
COMPOSITION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Président

M. Gérard **LARCHER**, Président du Sénat

Membres de droit

Mme Valérie **LÉTARD**, Vice-présidente du Sénat -Présidente de la délégation en charge du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle

M. Philippe **BAS**, Président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Membres désignés par les groupes politiques

Les Républicains :

M. Bruno **RETAILLEAU**

M. François **PILLET** (rapporteur)

Mme Muriel **JOURDA**

M. Guy-Dominique **KENNEL**

Socialiste et républicain

M. Didier **GUILLAUME**

M. Jean-Pierre **SUEUR**

Union Centriste

M. Hervé **MARSEILLE**

La République En Marche

M. François **PATRIAT**

Rassemblement Démocratique et Social européen

M. Yvon **COLLIN**

Communiste républicain citoyen et écologiste

Mme Éliane **ASSASSI**

Les Indépendants - République et Territoires

M. Claude **MALHURET**

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe

M. Philippe **ADNOT**

ANNEXE II :
CALENDRIER DES RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

⇒ Mercredi 15 novembre 2017, à 8 heures

Juridiction

Limitation du cumul des mandats dans le temps

⇒ Jeudi 23 novembre 2017, à 8 heures 30

L'exercice de la fonction de contrôle par le Parlement

⇒ Mercredi 6 décembre 2017, à 8 heures

Organisation de la procédure parlementaire

⇒ Mercredi 13 décembre 2017, à 8 heures

Organisation de la procédure parlementaire

Agenda du Parlement

Immunités parlementaires

⇒ Mardi 19 décembre 2017, à 9 heures

Navette parlementaire

Démocratie représentative / démocratie décentralisée

⇒ Mercredi 17 janvier 2018, à 8 heures

Synthèse des propositions du rapporteur sur le nombre de parlementaires et le mode de scrutin pour l'élection des sénateurs

Nouvelles règles applicables au Gouvernement

Simplification des normes

Examen des éventuelles contributions des groupes politiques

⇒ Jeudi 18 janvier 2018, à 8 heures

Synthèse des propositions du rapporteur

⇒ Mardi 23 janvier 2018, à 18 heures 30

Réunion conclusive du groupe de travail

ANNEXE III :
CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES NON-INSCRITS

- Groupe Les Républicains
- Groupe Union Centriste
- Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen
- Groupe communiste républicain citoyen et écologiste
- Groupe Les Indépendants - République et Territoires
- Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe

Les présidents du groupe Socialiste et Républicain et du groupe La République en Marche ont indiqué que leurs interventions au cours des réunions valaient contribution au groupe de travail sur la révision constitutionnelle.

Groupe Les Républicains

- 1 -

Contribution du Groupe Les Républicains

En remarque liminaire, la philosophie d'une telle réforme doit être de renforcer le rôle du Parlement et de permettre aux parlementaires d'exercer pleinement leur mission de législateur et de contrôleur de l'action du Gouvernement. Si sa mise en place nécessite des mesures transitoires, celles-ci doivent respecter ces mêmes principes.

En ce qui concerne les modalités de l'élection des Sénateurs, les élus Les Républicains sont opposés à la limitation du nombre de mandats dans le temps, dans la mesure où elle bride la liberté de choix de l'électeur.

Quant à la réduction du nombre de parlementaires, et en particulier du nombre de Sénateurs, si elle doit advenir, elle doit se faire à un niveau qui permette une représentation équilibrée des territoires, qui place la France dans une situation de représentation des citoyens similaire à celle des grandes démocraties européennes et qui préserve le ratio de -0,6% au Congrès (c'est-à-dire la proportion entre le nombre de députés et de sénateurs).

Plus spécifiquement, la circonscription départementale est la plus adaptée dans la mesure où elle garantit le lien avec le territoire tout en assurant le respect des critères démographiques.

Au total, chaque département devrait élire au moins un député et un sénateur – de même pour toute collectivité territoriale à statut particulier et collectivité d'outre-mer. Il convient aussi de limiter le nombre de départements représentés par un sénateur et donc de veiller à la représentation des départements à faible population. A ce titre, la réflexion doit s'inscrire dans le prolongement de la loi de 1948 pour un scrutin fondé sur des tranches de population.

Notre objectif est de conforter le Sénat dans son rôle de représentant des collectivités territoriales. A l'heure où l'autonomie fiscale des collectivités locales est mise à mal, le Groupe Les Républicains souhaiterait que puisse être inscrit dans la Constitution le principe « qui décide, paye », en faveur des collectivités locales et que soit garantie leur autonomie financière.

En matière d'élaboration, les Sénateurs Les Républicains estiment que l'objectif premier est d'améliorer la qualité de la loi.

Il y a trop de lois en France et le but n'est pas de continuer à faire des « lois TGV » mais de veiller à mieux élaborer la loi. En conséquence, ils souhaitent que les études d'impact soient plus précises et prescriptives et que le Sénat soit en capacité d'obtenir des simulations financières ou des expertises indépendantes.

Forts de l'expérience des dernières réformes de nos travaux qui ont été initiées sous l'égide du Président Larcher, ils souhaitent que :

- le Gouvernement, qui maîtrise une grande partie de l'ordre du jour des Assemblées, fasse preuve de modération et de meilleure organisation dans ses initiatives législatives ;
- les avis du Conseil d'Etat soient publiés.
- le droit d'amendement du Gouvernement soit encadré ;
- la procédure accélérée ne devienne pas la procédure ordinaire ou que cette possibilité soit conditionnée à une deuxième lecture obligatoire dans la première assemblée saisie en cas d'introduction de mesures nouvelles devant la seconde assemblée saisie et à l'impossibilité de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture ;
- la révision constitutionnelle pourrait aussi être l'occasion d'améliorer l'organisation du calendrier parlementaire, en repensant les régimes de sessions ordinaire et extraordinaire dans le but de permettre aux Sénateurs l'exercice fluide de leurs activités parlementaires et une présence renforcée dans leur département.

Le groupe Les Républicains sera à même d'enrichir de ses propres suggestions toute réflexion sur la rénovation du travail législatif et de contrôle qui pourrait advenir hors-champ de la révision constitutionnelle, sachant qu'il s'agit de conforter l'exercice de ces deux missions fondamentales du Parlement et non d'en renforcer l'une au détriment de l'autre. D'ores et déjà, peut être citée la nécessité de renforcer les moyens de contrôle et d'évaluation des politiques publiques autonomes du Parlement et celle de produire une loi claire et utile.

En ce qui concerne les autres sujets envisagés par cette réforme, le Groupe Les Républicains :

- accepterait la réforme du CSM telle que votée en termes identiques par les deux assemblées qui garantit l'indépendance statutaire des magistrats du parquet en matière de nomination et de discipline ;
- est favorable à la suppression à l'avenir de la présence des anciens présidents de la République en qualité de membres de droit et à vie du conseil constitutionnel ;
- comprend la nécessité de réformer la Cour de justice de la République tout en conservant un système de filtrage des plaintes.

Enfin, le Groupe Les Républicains estime que cette réforme des institutions pourrait être enrichie de plusieurs dispositions qui garantiraient l'équilibre des pouvoirs et des règles d'élections plus stables. Ainsi :

- devraient être envisagées des dispositions concernant les membres de l'exécutif, par exemple : limiter le nombre de ministres, soumettre les membres du Gouvernement aux mêmes obligations que les parlementaires en matière de transparence et aux mêmes incompatibilités électives ;
- inscrire les modes de scrutin dans la loi organique ;
- renforcer le contrôle parlementaire sur les nominations prévues à l'article 13 de la Constitution.

Au total, après la dernière réforme constitutionnelle de 2013, il est toujours possible d'améliorer encore le fonctionnement de nos institutions et de renforcer notre démocratie. Dans cette perspective, le Groupe Les Républicains ne pourra accepter qu'une réforme équilibrée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, respectueuse des territoires de la République que le Sénat a vocation à continuer de représenter.

Groupe Union Centriste

CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE AU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

La limitation du cumul des mandats dans le temps

Si elle vise un objectif louable de renouvellement des responsables politiques, la limitation du cumul des mandats dans le temps pourrait entraîner régulièrement l'éviction d'élus locaux et de parlementaires ayant une réelle expérience et une réelle connaissance du terrain. Sur le plan des principes, c'est une limitation des droits et de la liberté des électeurs.

Sur ce sujet, le groupe Union Centriste sera particulièrement attentif aux modalités d'entrée en vigueur de la réforme : pour les sénateurs, a-t-elle vocation à s'appliquer à partir du prochain renouvellement ? Sera-t-elle au contraire rétroactive, de sorte que seraient pris en compte un ou plusieurs mandats accomplis par le passé ?

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature

Concernant une éventuelle réforme du Conseil supérieur de la magistrature, le groupe Union Centriste réitère la position qui fut la sienne, dès juillet 2013, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature présenté par Christiane Taubira.

S'agissant de la composition du Conseil, aucun motif valable ne justifie que l'on revienne sur le système mis en place à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, qu'avait soutenu notre groupe.

Le groupe Union Centriste est en revanche favorable à ce que les magistrats du parquet soient nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Cette mesure avait été adoptée par le Sénat en juillet 2013 lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle précité.

La suppression de la Cour de justice de la République

Créée en 1993 avec pour objectif de concilier l'opinion publique avec ses responsables politiques, la Cour de justice de la République est aujourd'hui accusée de former une justice d'exception, et ainsi de symboliser une justice à deux vitesses.

Le groupe Union Centriste ne s'est jamais montré hostile à la suppression de la Cour et ne s'y opposerait pas si elle devait être proposée. Afin d'éviter les mises en cause abusives, il préconiserait cependant l'instauration d'un filtre, qui pourrait par exemple subordonner l'engagement des poursuites à l'autorisation préalable d'une commission composée de magistrats.

Les immunités parlementaires

Le groupe Union Centriste est opposé à une suppression des immunités parlementaires.

Il s'agit d'une protection largement répandue en Europe, permettant opportunément de protéger le mandat de parlementaire contre le harcèlement judiciaire de l'exécutif et des particuliers.

Ce principe est d'autant plus précieux qu'il n'en résulte aucune impunité pour les parlementaires, compte tenu du rôle du bureau des assemblées se limitant à l'appréciation du caractère sérieux, loyal et sincère de la demande de levée de l'immunité.

Les moyens de contrôle du Parlement

Cette révision constitutionnelle doit être l'occasion de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement. Aujourd'hui, l'Assemblée nationale et le Sénat disposent d'un certain nombre de prérogatives mais ces pouvoirs sont en réalité très limités. Les parlementaires restent la plupart du temps tributaires du pouvoir exécutif et des administrations centrales dès qu'il est question d'évaluer l'impact ou le coût de telle ou telle mesure. Aussi, les sénateurs Union Centriste partagent le souhait émis au sein du groupe de travail d'élargir sensiblement la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes qui est prévue aujourd'hui à l'article 47-2 de la Constitution.

Pour renforcer le contrôle de l'action de l'exécutif, le groupe Union Centriste est également favorable à ce qu'une disposition particulière prévoit que les membres du Gouvernement soient tenus, lors des semaines de séances réservées au Parlement, de répondre aux convocations émises par les commissions permanentes.

Plus largement, l'idée serait de doter le Parlement de moyens d'analyse et d'évaluation indépendants du pouvoir exécutif.

L'évolution du calendrier parlementaire

Le groupe Union Centriste souhaiterait profiter de la révision constitutionnelle pour aborder la question de l'organisation du travail législatif. La fréquence et la durée de l'examen des textes aboutissent à une très forte concentration du travail législatif qui nuit à la bonne tenue des débats et à la qualité des textes de loi. Les séances de nuit devraient être supprimées (sauf cas exceptionnel), au profit d'un travail en séance dès le lundi.

Cette réorganisation plus rationnelle du temps parlementaire pourrait aboutir à réexaminer les dispositions de l'article 48 de la Constitution et à prévoir, sur le modèle du Parlement européen, des semaines disséminées dans l'année sans travaux parlementaires, ainsi réservées aux obligations en circonscription.

L'encadrement des prérogatives du Gouvernement dans la procédure législative

Le groupe Union Centriste souhaite que la révision constitutionnelle ne concerne pas exclusivement les parlementaires. Dans cette perspective, il souhaite qu'on puisse notamment évoquer les règles constitutionnelles auxquelles sera soumis le pouvoir exécutif.

Les sénateurs centristes partagent les pistes de réflexion évoquées par le rapporteur du groupe de travail concernant l'encadrement du temps de parole et du droit d'amendement des membres du Gouvernement.

Les limitations de temps de parole plus strictes introduites depuis la dernière réforme du règlement du Sénat ont été bénéfiques à la qualité du travail législatif, incitant opportunément les orateurs à l'esprit de synthèse et à la concision. En l'espèce, le groupe Union Centriste considère que ce qui vaut pour les parlementaires devrait également valoir pour les ministres.

Dans le même esprit, le groupe Union Centriste est favorable à l'instauration d'un délai limite concernant le dépôt des amendements du Gouvernement, ainsi qu'à l'obligation de soumettre à une étude d'impact et à l'avis du Conseil d'Etat les amendements qu'il déposerait en cours de navette.

Expérimentations locales (article 72)

Le groupe Union centriste rappelle son attachement au pouvoir d'expérimentation prévu par l'article 72 pour les collectivités territoriales. Le groupe est ouvert à d'éventuelles propositions d'assouplissement de ce pouvoir d'expérimentation, afin notamment de faciliter le passage de la norme expérimentale à la norme définitive.

L'évolution du nombre de parlementaires

Concernant l'évolution du nombre de parlementaires, les sénateurs du groupe Union centriste ne sont pas majoritairement défavorables à une baisse mesurée et raisonnée du nombre de députés et de sénateurs.

Mais le nombre de parlementaires proposé par le Gouvernement dans son futur projet de loi constitutionnelle, ou celui adopté par les députés en première lecture ne lieront pas le Sénat. Notre Haute assemblée aura son mot à dire sur le nombre de sièges à supprimer.

Au-delà du nombre de parlementaires, plusieurs aspects, qui ne sont pas directement de nature constitutionnelle, occuperont inévitablement une part importante des débats lors des prochains mois.

La répartition des parlementaires par circonscription sera ainsi une question fondamentale. A ce sujet, le groupe souhaite une évolution de la règle dite du « tunnel +/- 20% » afin que la répartition du nombre de sénateurs puisse s'effectuer sur des bases territoriales et pas exclusivement démographiques.

Le maintien de la circonscription départementale constitue évidemment une ligne rouge pour le Groupe.

Le mode de scrutin des députés, qui sera nécessairement appelé à évoluer si certains sont élus à la proportionnelle, sera, lui aussi, source de débats. Les sénateurs centristes tiennent à rappeler leur opposition à toute constitutionnalisation des modes de scrutins. En revanche, afin d'éviter des changements trop fréquents au gré des majorités successives, l'élévation de la définition du mode de scrutin au niveau de loi organique, et non de la loi ordinaire, sera proposée.

Aussi, afin que l'examen de la réforme constitutionnelle se fasse dans les meilleures conditions, le groupe Union Centriste souhaite que le Gouvernement présente simultanément son projet de loi constitutionnelle ainsi que l'ensemble des textes organiques ou ordinaires nécessaires à sa mise en œuvre.

Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen

Contribution des membres du groupe RDSE à la réflexion sur la réforme constitutionnelle :

Retrouver des équilibres institutionnels satisfaisants

Depuis 1958, la France est gouvernée selon les règles d'un régime excessivement centralisé, hanté par la stature de son fondateur et marqué par l'époque de son instauration – les conséquences alors encore sensibles de l'après-guerre, et la reconstruction.

Certes, plusieurs révisions constitutionnelles ont depuis cherché à atténuer le fort présidentielisme de la Vème République, comme le renforcement des droits de l'opposition parlementaire ou la rénovation des règles de fixation de l'ordre du jour. Il demeure cependant un grand déséquilibre institutionnel en faveur du pouvoir exécutif, qui, en plus de sa mission d'exécution des lois, joue également le rôle de co-Législateur¹. Il est difficile, dans ces conditions, de satisfaire la recommandation de Montesquieu selon laquelle « le pouvoir arrête le pouvoir ». En outre, plusieurs réformes constitutionnelles (les introductions du suffrage universel direct et du quinquennat pour le mandat présidentiel) ont aggravé le phénomène de concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif, sous prétexte de vouloir supprimer toute possibilité de cohabitation.

Il n'est jamais inutile de se livrer aux comparaisons historiques, pour prendre la mesure du chemin parcouru. A propos du rôle des commissions parlementaires sous la IIIème République on peut ainsi lire que « cela nous renseigne une fois de plus sur le déséquilibre du pouvoir entre un législatif omnipotent et un exécutif ligoté² » ! Comme le rappelle Michel Winock, citant Jules Ferry, il s'agissait d'un équilibre institutionnel alors largement approuvé : « Si nous rêvons pour notre patrie à des destinées plus hautes, nous souscrivons tous à cette formule : la France a besoin d'une Gouvernement faible.³ » Pour notre part, notre volonté est de remettre l'équilibre des pouvoirs au cours de la réflexion, sans remettre en cause la volonté de garantir un parlementarisme rationalisé, qui doit rester la matrice de notre République.

Les précédentes révisions constitutionnelles ne sont pas parvenues à endiguer les phénomènes résultant des défauts institutionnels du régime actuel : niveau élevé d'abstention et inflation législative. A ces thématiques s'ajoutent également celle, plus difficilement mesurable mais largement médiatisée, du sentiment de déconnexion entre élus et citoyens, que l'on traduit habituellement par l'expression de « déficit de représentativité ». L'encadrement du cumul des mandats est de nature à renforcer ce sentiment, en véhiculant l'image d'une classe politique nantie et en privant d'ancrage territorial institutionnalisé les élus de la Nation.

Nous considérons donc que l'ensemble de ces sujets devra être abordé lors de la prochaine réforme constitutionnelle, afin d'adopter une approche globale et cohérente, plutôt qu'une révision pointilliste de surface, destinée à fragiliser un peu plus le Parlement, dans la lignée de la sombre entreprise amorcée par le précédent Gouvernement.

La revalorisation des missions du Parlement comme contre-pouvoir effectif au pouvoir du Gouvernement est le fil conducteur de nos propositions, en parallèle d'une réforme du Conseil supérieur de la Magistrature, qui fait quant à elle l'objet d'un large consensus dans les chambres comme auprès de l'exécutif. Il est impératif en effet que les moyens institutionnels dévolus aux parlementaires soient

¹ Voir par exemple l'analyse de Nicolas ROUSSELIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Collection NRF Essais, Gallimard, 2015

² Citation extraite de l'ouvrage d'Yves BILLARD, *Le métier de politique sous la IIIème République*, Collection Etudes, Presses universitaires de Perpignan, 2005

³ Article de M. Winock, *Les pères de la IIIe République*, revue L'Histoire, mai 1992

à la hauteur des exigences que les Français placent en eux : la responsabilité ne saurait aller sans prérogatives.

Suivant cette logique, nous sommes opposés à la réduction du nombre de parlementaires, qui menace d'accroître le sentiment de manque de représentativité des Français, *a fortiori* si cette réduction ne se double pas d'un renforcement des prérogatives des parlementaires, et des droits des groupes minoritaires et d'opposition au sein de chaque chambre. Ce serait particulièrement le cas dans les territoires ruraux déjà fragilisés : nous entendons veiller à ce que ceux-ci demeurent dignement et effectivement représentés. Comme l'a récemment souligné le président du Sénat, une modification du ratio entre le nombre de députés et de sénateurs serait un bouleversement institutionnel inacceptable, de nature à renforcer un peu plus la force de l'exécutif mentionnée ci-dessus.

Pour ce qui concerne le cumul de mandats dans le temps, la limite proposée concerne en réalité un très petit nombre de parlementaires, ce qui en affaiblit l'intérêt. Il est clair que ce débat ne devrait être abordé que de façon transversale, et devrait concerner également le mandat présidentiel, voire les nominations de ministre, sans quoi cela pourrait être interprété comme une nouvelle modalité d'affaiblissement du Parlement.

Nous soutiendrons donc l'ensemble des propositions suivantes, qui, pour certaines, sont issues de propositions de loi constitutionnelles déposées antérieurement par le groupe RDSE :

- Concernant les valeurs républicaines de la France et la Souveraineté : élever la définition législative du principe de laïcité telle qu'issue de la loi de 1905 au rang constitutionnel et affirmer l'égalité entre citoyens, quelle que soit leur origine territoriale

Proposition 1 : Inscrire dans le corps du Préambule de de la Constitution que « La République assure la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes et respecte le principe de séparation des Églises et de l'État. ».

Proposition 2: Préciser que la République « assure l'égalité devant la loi sans distinction d'origine sociale ou territoriale (...) ».

- Concernant le Président de la République : rétablir le Président de la République dans une position détachée du jeu des partis politiques et supprimer certaines pratiques archaïques

Proposition 3 : Rétablir la durée du mandat présidentiel à sept ans et le rendre non renouvelable (proposition de loi constitutionnelle du groupe).

Proposition 4 : Réformer l'article 11 afin d'empêcher que le Président de la République en fasse usage pour contourner l'article 89 relatif à la révision constitutionnelle.

Proposition 5 : Modifier la règle selon laquelle les parlementaires peuvent s'opposer aux nominations aux emplois ou fonctions distingués en raison de leur importance « pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation » prévue à l'article 13, en instituant une majorité d'adhésion à ces nominations des 3/5.

- Concernant le Parlement : renforcer les moyens d'information et de contrôle des parlementaires en facilitant notamment leur accès à l'information administrative, afin d'améliorer la qualité de la loi

Proposition 6 : Préciser au sein de l'article 24 que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales et de l'ensemble des territoires de la République.

Proposition 7: Supprimer la possibilité de recourir à la pratique des « parlementaires en mission » pour le compte du Gouvernement.

Proposition 8 : Prévoir la possibilité pour les parlementaires de conduire des commissions d'enquête lorsqu'une instruction judiciaire est ouverte par ailleurs, dans des conditions respectueuses de celle-ci, alors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'interdit actuellement. Il s'agit de renforcer la mission de contrôle du Parlement sur le modèle des pratiques déjà à l'œuvre au sein de Parlements étrangers.

Proposition 9 : Consacrer dans la Constitution le droit des parlementaires à accéder aux rapports produits par l'administration pour le Gouvernement, y compris hors du cadre des missions d'information ou des commissions d'enquête.

Proposition 10 : Permettre aux parlementaires de demander à une administration de produire un rapport thématique sur un sujet précis, dans le même esprit que l'article 47-2 qui permet à la Cour des comptes d'assister les parlementaires dans leur mission d'évaluation et de contrôle.

- Concernant les relations entre le Gouvernement et le Parlement : réformer en profondeur les règles relatives à la procédure législative et au champ d'intervention du Parlement, afin de permettre aux parlementaires d'apporter en plus grande connaissance de cause des solutions effectives aux problématiques rencontrées par nos concitoyens.

Proposition 11 : Supprimer l'article 34 définissant le « domaine de la loi ». La distinction matérielle entre le domaine de la loi et du règlement n'est pas naturelle : elle n'existait pas sous les précédentes républiques. En outre, la distinction entre les deux domaines est parfois délicate, et il existe un risque d'interprétation opportuniste par les instances chargées d'examiner les irrecevabilités soulevées sur ce motif.

Proposition 12 : Prévoir que le Parlement se prononce tous les quatre mois sur la prolongation d'une opération militaire extérieure.

Proposition 13 : Prévoir que « le droit d'amendement des parlementaires et du Gouvernement s'exerce dans les mêmes conditions », afin de soumettre le Gouvernement aux mêmes délais que les membres du Parlement. ; et contraindre le dépôt d'un amendement gouvernemental pour la séance au dépôt conjoint d'une étude d'impact supplémentaire, sous peine d'irrecevabilité.

Proposition 14 : Revoir le dispositif de l'article 40 afin de donner aux parlementaires les moyens de financer la mise en œuvre des dispositions législatives qu'ils proposent et d'accroître ainsi leurs marges d'action.

Proposition 15 : Faire de la procédure accélérée la procédure législative normale en contrepartie de l'allongement des délais entre l'inscription d'un texte à l'ordre du jour et de son examen en commission puis en séance.

Proposition 16 : Modifier l'article 48 relatif à l'ordre du jour afin d'en consacrer une partie à l'examen de propositions de loi issues de mission d'information, et fusionner les temps d'examen accordés au Gouvernement et au groupe parlementaire issu de la majorité gouvernementale.

Proposition 17 : Consacrer dans la Constitution la pratique de la transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'Etat en sus de l'étude d'impact lors du dépôt d'un projet de loi, et préciser que ces études

d'impact doivent avoir un caractère « sincère, sérieux et approfondi », afin de mettre parlementaires et Gouvernement sur un pied d'égalité en termes d'informations.

Proposition 18 : donner le dernier mot au Sénat à l'issue de l'examen des projets ou propositions de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.

- Concernant le Conseil constitutionnel : modifier la composition du Conseil afin de le rapprocher davantage d'une « cour constitutionnelle ».

Proposition 19 : Supprimer la qualité de membre de droit des anciens présidents de la République, qui peut être perçue comme un privilège archaïque.

Proposition 20 : Modifier le mode de désignation du président du Conseil constitutionnel, en prévoyant son élection par les membres du Conseil.

Proposition 21 : Préciser la qualité de « juriste » requise pour la nomination des membres du Conseil et prévoir la possibilité pour le Conseil supérieur de magistrature de nommer trois nouveaux membres issus de la juridiction judiciaire aux côtés des membres nommés par le Président de la République et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, afin de rapprocher la composition du Conseil constitutionnel d'une « cour constitutionnelle », comme on l'observe en Allemagne ou aux Etats-Unis. La nomination de juges judiciaires au Conseil est d'autant plus justifiée, compte-tenu de l'instauration et de la montée en puissance de la question prioritaire de constitutionnalité.

- Concernant l'autorité judiciaire :

Proposition 22 : réformer le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature afin de le rendre plus indépendant du pouvoir exécutif.

- Concernant la responsabilité pénale des membres du Gouvernement :

Proposition 23 : Supprimer la Cour de Justice de la République, dont l'existence est devenue incompréhensible pour les citoyens et injustifiable au vu de sa jurisprudence.

- Concernant le Conseil économique, social et environnemental :

Proposition 24 : Revoir les règles de désignation des membres du CESE et sa composition.

- Concernant l'Union européenne :

Proposition 25 : Consacrer dans la Constitution la pratique des débats préalables à la réunion d'un Conseil européen, afin de renforcer le rôle de contrôle du Parlement sur l'activité européenne du Gouvernement et de ses impacts sur la production législative nationale.

- Concernant la révision constitutionnelle :

Proposition 26 : Rétablir une égalité de traitement entre projets et propositions de loi constitutionnelle, en prévoyant que les propositions de loi constitutionnelle ne soient pas automatiquement soumises à référendum, ce qui revient à priver d'effet toute initiative parlementaire.

**CONTRIBUTION AU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(janvier 2018)

Le groupe CRCE a participé au groupe de travail sur la révision constitutionnelle initiée par Gérard LARCHER, Président du Sénat, en manifestant d'emblée son inquiétude sur l'un des points essentiels à ses yeux du projet exposé par E. MACRON, à l'occasion de son discours du 13 juillet dernier à Versailles devant le Parlement réuni en Congrès et à plusieurs reprises depuis : la volonté masquée, mais réelle d'affaiblir les prérogatives du Parlement au profit d'un pouvoir exécutif renforcé, alors que la Constitution de la Vème République accorde déjà tant à ce dernier.

La révision constitutionnelle, ou institutionnelle, car des dispositions pourraient ne pas être du ressort de la Constitution mais de lois organiques, devrait couvrir un champ vaste qu'il n'est pas possible de déterminer aujourd'hui avec précision.

Pour le groupe CRCE du Sénat, un élément domine : la remise en cause de l'institution parlementaire et cela par plusieurs biais.

En premier lieu, l'annonce de la réduction du nombre de parlementaires portée par E. MACRON durant la campagne mais aussi par d'autres candidats frappe par sa démagogie.

Oui, la politique est en crise, oui la démocratie est en crise. Le manque de résultat, le chômage et la précarité s'incrument toujours plus dans notre société et génère un rejet des élus et un scepticisme quant à la capacité des partis politiques, des femmes et des hommes politiques à répondre aux besoins des populations.

Les promesses non tenues, l'impuissance face aux ravages de la mondialisation financière comptent pour beaucoup dans le fossé creusé entre représentants et représentés. La promiscuité parfois révélée entre l'argent et le politique n'a fait, dans le même temps, qu'accroître la fracture.

Réduire le nombre de parlementaires aurait pourtant des conséquences lourdes : affaiblir, voire anéantir le pluralisme si un recours efficace au mode de scrutin proportionnel n'est pas envisagé, ce qui ne semble pas être le cas à l'heure actuelle, et réduire fortement la représentation des territoires.

Pour l'heure, l'affichage de la réduction du nombre de parlementaires n'a pas été suivi d'annonces précisant le contenu de cette dangereuse initiative.

Pour le groupe CRCE il n'y a pas d'ambiguïté. Réduire le nombre de parlementaires dans le contexte actuel réduira, malgré les propos se voulant rassurants, le pouvoir du Parlement face au pouvoir exécutif dans un contexte où les forces économiques qui organisent la mondialisation financière recherchent toujours plus d'efficacité au détriment de la démocratie.

La volonté affichée d'accélérer le travail législatif, en réduisant la navette parlementaire, en limitant le temps de parole et en confinant le débat en commission au détriment de la séance publique, donne son vrai visage aux projets présidentiels à l'égard du Parlement.

La mise en avant par le Chef d'Etat du renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement ne doit tromper personne. Le pendant est l'affaiblissement du pouvoir législatif, affaiblissement dont la réduction du débat démocratique et pluraliste est un élément clé.

Ne nous trompons pas, cette poussée vers la rationalisation-réduction du travail législatif n'est pas un phénomène franco-français, c'est une évolution inquiétante concernant l'ensemble des démocraties parlementaires.

L'économie échappe au contrôle du politique, à quoi bon conserver un semblant de débat démocratique ?

Après cette remarque préalable, voici rapidement exprimée l'attitude du groupe CRCE sur l'essentiel des thèmes dans l'ordre de leur examen par le groupe de travail.

► Cour de justice de la République

Le groupe CRCE approuve la suppression de cette instance et le renvoi des membres du gouvernement poursuivis devant les juridictions de droit commun.

Il regrette cependant l'absence de réflexion sur le statut pénal du Chef de l'Etat dont il juge la protection aujourd'hui excessive.

► Présence des anciens Présidents de la République au Conseil Constitutionnel

Le groupe CRCE approuve l'idée de supprimer la présence des anciens Présidents de la République, jusqu'à leur mort au Conseil Constitutionnel. Il souligne toutefois le caractère limité de cette mesure.

Le contrôle de constitutionnalité doit être profondément réformé en France. La légitimité d'un Conseil Constitutionnel aux compétences élargies avec, en particulier, la procédure de question prioritaire de

constitutionnalité pour déterminer la pertinence de la loi au regard de la Constitution, voire légiférer en bonne et due place du législateur peut être posée sans crime de lèse-majesté.

La toute-puissance du Conseil Constitutionnel affaiblit le Parlement déjà pris en étau entre le pouvoir exécutif et les institutions européennes.

► Conseil supérieur de la magistrature

Le groupe CRCE approuve cette évolution, mais il constate ses limites.

Il est favorable à élargir le projet en proposant l'indépendance du parquet.

► Limitation du cumul des mandats dans le temps

Ce point est fortement mis en avant par le Président de la République.

Le groupe CRCE estime que si des mesures sont à prendre pour éviter la notabilisation des fonctions électives, il faut systématiquement mettre en avant cette problématique qui ne concerne qu'un faible nombre de sénateurs, pour finalement, à l'instar de la question de la réduction du nombre de parlementaires, flatter des sentiments anti-élus, anti-parlementaristes, et, au bout du compte, favoriser le pouvoir exécutif.

En tout état de cause, la question du statut de l' élu doit être posée avec force.

► Immunité parlementaire

Une tentation existe de rapprocher du droit commun le statut des femmes et des hommes politiques en exercice d'une fonction parlementaire. Cette réflexion existe également à l'égard des ministres et du Président de la République.

S'agissant des parlementaires, députés et sénateurs, il apparaît nécessaire qu'une protection existe pour opinions ou votes émis dans l'exercice de leur mandat. C'est ce que l'on nomme l'irresponsabilité.

Pour ce qui relève du droit commun, le domaine de l'inviolabilité, le débat doit se poursuivre. Peut-être une suppression de l'immunité dans ce cas peut être envisagée à la condition qu'un filtrage des plaintes puisse être opéré pour la Cour de cassation par exemple. La question de l'immunité est un sujet difficile car l'équilibre entre exigence de transparence et de vérité et protection des parlementaires contre des pressions et manœuvres aux fondements politiques doit être trouvé.

Nous demandons en tout état de cause que la transparence de la décision du bureau soit totale.

► Les missions de contrôle

Nous approuvons l'idée de renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement. Mais pour reprendre l'expression du Président Larcher, le « cœur du métier » du Parlement c'est l'élaboration de la loi, la capacité de prendre des décisions qui influent sur la vie du pays et de nos concitoyens.

Il ne serait pas souhaitable que les missions de contrôle soient développées au détriment de la fonction législative, et même servent de prétexte, pour accompagner cette réduction de la fonction législative.

► Approbation, ou non, des nominations (article 13 de la Constitution)

Nous estimons que pour exercer un véritable pouvoir de contrôle du Parlement, la majorité des 3/5^{ème} évoquée par cet article doit concerner les votes « pour » une nomination et non pas « contre » comme actuellement.

Seule une large majorité positive permettra d'envisager un consensus important sur une nomination.

Nous pensons par ailleurs qu'une réflexion doit s'engager sur la question des allers-retours entre des postes de hauts fonctionnaires ou de dirigeants d'autorité indépendante et responsabilités dans le secteur privé.

► Déclaration de guerre et interventions extérieures

Le Parlement doit obtenir un réel pouvoir, non seulement de contrôle mais d'approbation en matière d'interventions extérieures.

Trois jours pour être informé, 4 mois pour pouvoir voter, voire ne pas voter du tout si l'intervention est limitée dans le temps, ne garantit pas les droits du Parlement en la matière.

Nous proposons un vote préalable à toute intervention (sauf argumentation spécifique, validée par les commissions parlementaires compétentes réunies dans une configuration s'apparentant à la procédure du « comité secret » dans la semaine qui suit l'intervention.

► Renforcement des droits de l'opposition en matière de contrôle

Nous proposons de renforcer les droits de l'opposition. Nous estimons que, lorsqu'une commission d'enquête ou mission d'information obtenue par un groupe d'opposition dans le cadre de l'exercice du droit de tirage, la publication du rapport soit de droit, qu'il soit adopté ou non. Sinon, c'est la majorité qui de fait décide de la portée de ces initiatives pourtant reconnues par la Constitution.

En effet, quel est le sens de ce droit accordé aux groupes d'opposition si au bout du compte il doit déboucher sur un travail consensuel devant recevoir l'aval de la majorité ?

Nous proposons par ailleurs que les personnes dissimulant la vérité ou proférant des mensonges, rompant le serment prêté, soient traduites directement devant la justice en cas de plainte, sous filtrage par le bureau.

Enfin, nous approuverons tout renforcement des pouvoirs d'investigations du Parlement et agirons en ce sens.

Procédure parlementaire

► Ordonnances

Le groupe CRCE est pour l'abrogation de l'article 38 de la Constitution ouvrant la possibilité au gouvernement de légiférer par ordonnances.

Il s'agit en effet d'un abaissement du pouvoir législatif du Parlement réduit, une fois la loi d'habilitation votée, à un rôle d'enregistrement.

Le récent débat sur la réforme du Code du Travail a démontré qu'une fois la loi d'habilitation adoptée, le gouvernement peut, par l'intermédiaire des décrets, imposer dans les faits un texte non ratifié.

Par exemple, le débat sur les ruptures conventionnelles collectives décidées dans certaines entreprises est intervenu avant cette ratification.

La moindre des choses serait de rendre un caractère effectif à la ratification.

Etudes d'impact

Le groupe CRCE approuverait toute disposition renforçant les études d'impact des projets de loi. Lorsque le gouvernement dépose des amendements qui s'avèrent parfois de grande importance, ils devraient être accompagnés d'une telle étude.

La question se pose également pour les PPL qui, lorsqu'elles émanent de la majorité sont utilisées comme véhicules pour l'action du gouvernement qui tente ainsi de déborder des semaines d'ordre du jour qui lui sont réservées. Lorsque celles-ci émanent d'un groupe majoritaire ou reçoivent l'appui du gouvernement, ne faut-il pas produire une étude d'impact avant l'examen en commission ou en séance publique ?

Les irrecevabilités

La position constante du groupe CRCE est de supprimer la pratique des irrecevabilités. Il propose d'alléger l'article 40 pour redonner au débat budgétaire sa vraie place.

De même, le groupe CRCE s'oppose à la pratique des irrecevabilités dites « réglementaires » (article 41 de la Constitution) dont le renforcement remet en cause le domaine de la loi au profit d'une conception extensive du domaine réglementaire.

Seul l'examen en seconde lecture permet de respecter le débat pluraliste et le droit de chaque parlementaire.

En tout état de cause, le groupe CRCE est opposé à la pratique des CMP qui sont contraire un principe de transparence et de pluralisme.

Le groupe CRCE souligne enfin que l'inflation législative n'est pas le fait du Parlement et qu'il est curieux de réduire les prérogatives du Parlement pour répondre aux excès du pouvoir exécutif.

Avis du Conseil d'Etat

Le groupe CRCE propose la généralisation de la publication des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi.

Il propose également de soumettre à l'avis du Conseil d'Etat les PPL adoptées dans l'une des assemblées et ayant recueilli l'accord du gouvernement.

Navette parlementaire

Le groupe CRCE, en conformité avec son opposition à l'offensive en cours contre les prérogatives parlementaires, s'oppose à la remise en cause de la procédure dite de la navette parlementaire.

Il rappelle que la procédure accélérée, déjà largement utilisée, remet en cause les prérogatives des parlementaires puisque lorsqu'un accord est trouvé en CMP, les parlementaires de la première chambre saisie

ne peuvent examiner les modifications votées par la deuxième chambre si elles sont retenues par la CMP.

De même, les parlementaires et les groupes ne peuvent amender le texte issu de la CMP.

Organisation de la session parlementaire

Le principe de la session unique votée en 1995 que le groupe communiste et apparenté de l'époque avait approuvé pour permettre la permanence de l'action du Parlement, a été détournée. L'inflation législative due pour partie à la transcription des normes européennes, la systématisation des lois d'émotion en réaction immédiate à des événements a saturé l'ordre du jour du Parlement.

L'organisation décidée en 2008 qui introduit le partage de l'ordre du jour entre gouvernement et Parlement a, au-delà des aspects positifs en matière d'initiative parlementaire, saturé plus encore l'ordre du jour.

La systématisation des sessions extraordinaires depuis des années a entraîné au fil du temps une véritable asphyxie parlementaire.

L'idée de modifier le plafond du nombre de jours de session prévu dans la Constitution pour l'adapter à la réalité (de 120 jours à 140 jours), mais en y englobant la session extraordinaire, ces dernières étant donc placées pour partie sous contrôle du Parlement, apparaît positive.

Le groupe CRC avait d'ailleurs déposé par le passé une proposition de loi pour ériger le Parlement en décideur en matière de session extraordinaire.

Il faut affirmer clairement qu'un temps de respiration est nécessaire non pas pour se reposer ou prendre des vacances, mais pour permettre d'être au contact de la population, de travailler les différents sujets au fond et d'élaborer les propositions.

Ce temps de respiration est particulièrement nécessaire pour les petits groupes au sein desquels les parlementaires sont très sollicités pour le suivi quotidien du travail législatif et de contrôle et ne dispose pas du temps nécessaire pour approfondir les questions et développer les échanges avec la population.

► Agenda parlementaire (en dehors de l'organisation de la semaine)

Ce thème rapidement abordé par le groupe de travail relève plutôt du règlement des assemblées que de lois constitutionnelles ou organiques.

Une remarque cependant : la multiplication des instances, le développement de la législation en commission, la multiplication des instances de contrôle renforce, de fait, l'emprise de la majorité ou des groupes politiques importants et laisse peu de prise aux groupes plus modestes.

Cette diversification de l'agenda entraîne de facto une diminution du temps consacré au travail législatif.

Comment concilier le projet de réduction du nombre de parlementaires avec cette démultiplication des instances, groupes, commissions, etc...

Le non-cumul doit-il avoir pour conséquence une véritable professionnalisation, à l'américaine de la fonction de parlementaire ?

Les chambres doivent-elles devenir des chambres d'experts ?

C'est une piste contraire à celle du rapprochement entre citoyen et élu, entre représentants et représentés.

Conclusion

Ces remarques, partielles et non exhaustives face à l'ampleur du champ à examiner et aux délais impartis pour le faire, se résument à une inquiétude : masquée derrière différents éléments de langage, la volonté d'E. Macron est là : accélérer le temps législatif, assurer l'efficacité du travail de l'exécutif et imposer le fait majoritaire.

Ce projet qui pouvait paraître assez technique, anodin pour certains, ne peut masquer une volonté de modifier en profondeur le visage de notre démocratie ; l'idée de « manager » le Parlement comme une entreprise au service de l'adaptation à la modification économique est de moins en moins dissimulable.

Le groupe CRCE n'est pas favorable et propose une voie totalement différente fondée sur le renforcement de l'intervention citoyenne, sur la démocratisation des institutions, et sur le redressement d'un Parlement pleinement représentatif et ouvert sur la société face à un exécutif qui gagne en puissance.

Groupe Les Indépendants - République et Territoires



CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDEPENDANTS – REPUBLIQUE ET TERRITOIRES AU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

« On a tendance, à chaque fois que l'on veut donner de l'importance à un problème, à l'inscrire dans la Constitution. Ce n'est pas une bonne idée car celle-ci doit être claire, lisible. Ne créons pas une instabilité constitutionnelle ! La Constitution est une charte suprême à laquelle il faut toucher avec parcimonie. »

L'ancien membre du Conseil constitutionnel et éminent juriste Jacques Robert constatait déjà avec réticence la tentation, sous la Vème République, d'inscrire dans la Constitution des mesures dont le support devrait en toute logique être moins solennel. La Constitution de 1958 a ainsi été modifiée 24 fois depuis sa création, avec une réforme d'envergure en 2008.

Le groupe Les Indépendants – République et Territoires estime que le choix des supports normatifs – loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire – devra être soigneusement pesé, en particulier à la lumière des nouvelles prérogatives du Conseil constitutionnel. Cette question de forme est importante si nous voulons préserver l'esprit de la Constitution de 1958 et éviter une désacralisation déjà bien entamée de ce texte fondateur du pacte national.

De manière générale, le groupe Les Indépendants – République et Territoires est favorable au respect de l'esprit et de la lettre de la Constitution de 1958 en ce qui concerne les institutions et l'équilibre des pouvoirs : le parlementarisme rationalisé et un exécutif fort ont été un gage de stabilité institutionnelle et d'efficacité politique que nos voisins nous envient. Nous soutiendrons donc les mesures qui renforcent nos institutions tout en nous opposant aux solutions démagogiques succombant à une vision purement technique du débat démocratique : la tendance à privilégier des discussions toujours plus rapides, portant sur toujours moins de sujets avec toujours moins de parlementaires est une illusion d'efficacité politique qui risque de conduire à encore plus de malfaçons et encore moins de légitimité dans la fabrique de la loi.

Les remarques qui suivent visent donc à identifier des pistes de réformes institutionnelles nécessaires, tout en conservant une conception de l'équilibre des pouvoirs soucieuse de préserver un débat démocratique légitime, efficace et respectueux des prérogatives du Parlement.

Les réformes du Parlement

La question du nombre de parlementaires est réelle : elle est néanmoins desservie par les postures et les tentations populistes, qui polluent le dialogue entre le Parlement et le Gouvernement.

Si nous ne nous opposons pas à une diminution mesurée et réfléchie, **la déflation du nombre de parlementaires ne peut, a minima, que se faire à rôle, légitimité et pouvoirs constants**



pour le Parlement, sous peine de déséquilibrer un peu plus encore les institutions de la Vème République.

Plus de moyens pour les parlementaires restants ; une représentativité préservée avec au moins deux sénateurs par département et une meilleure prise en compte de critères objectifs comme la population, la densité et la taille des territoires (sous peine de couper les liens entre un parlementaire et sa circonscription d'élection, qu'il n'aura plus le temps ni les moyens de parcourir, d'écouter et de servir) ; **des modes de scrutin renouvelés**, avec une augmentation progressive du scrutin majoritaire dans l'élection des sénateurs et une part de proportionnelle modeste à l'Assemblée nationale pour éviter un retour aux blocages de la IVème République...les réformes envisagées devront en tout état de cause être accompagnées de contreparties permettant d'augmenter l'efficacité, la représentativité et la légitimité d'un Parlement resserré.

La situation de parlementaires esseulés, déracinés, éloignés de leur territoire ne peut qu'affaiblir la démocratie française, non la renforcer.

En ce qui concerne la mécanique parlementaire, notre groupe estime que des marges de rationalisation demeurent. **Le calendrier parlementaire est encore trop inégalement réparti dans l'année, ce qui nuit à la sérénité des débats, notamment en période budgétaire.** La Commission des Finances du Sénat a fait des propositions pour une réforme du calendrier budgétaire qui pourrait conduire à un examen plus apaisé et plus poussé des projets de loi de finances. Les séances de nuit devraient devenir l'exception grâce à une organisation repensée de la semaine parlementaire : le débat en commission peut être encore davantage valorisé, tant en termes de temps occupé que de pouvoir de décision. En ce sens, la réforme de la législation en commission est une bonne initiative qui permettra d'améliorer le travail parlementaire sur tous les plans. La maîtrise du temps en commission et en séance peut enfin être renforcée, sous réserve de réciprocité avec les règles applicables aux membres du Gouvernement.

Les pouvoirs d'expertise et de contrôle du Parlement doivent être consolidés : dépendants des données communiquées par les administrations, qui souvent ne sont pas remises dans les délais réclamés, les parlementaires gagneraient à disposer d'une administration indépendante et dédiée aux travaux de contrôle et d'analyse des politiques publiques, comme cela existe dans de nombreux pays étrangers (Etats-Unis et Royaume-Uni notamment).

Enfin, la question du cumul des mandats dans le temps doit être affranchie de toute vision punitive ou démagogique : **nous devons faire confiance aux électeurs pour accorder leurs suffrages aux personnalités expérimentées qui remplissent leur mandat avec efficacité et humanité.** L'élection – c'est-à-dire le choix souverain du peuple - devrait en démocratie être le seul principe pouvant fixer la durée de mandats successifs. Le renouvellement des responsables politiques, objectif que nous soutenons, peut être atteint par des modalités alternatives et plus respectueuses du choix démocratique.



Cour de Justice de la République

Le groupe Les Indépendants – République et Territoires ne s’oppose pas à la suppression d’une juridiction d’exception, dont la jurisprudence et les statuts révèlent l’inadéquation avec les attentes de Français. Ses justiciables ne devront pas pour autant relever d’un régime de responsabilité de droit commun et ils pourront faire l’objet de procédures adaptées à leur fonction.

Conseil constitutionnel

Face aux changements majeurs entraînés par la révision constitutionnelle de 2008 concernant le fonctionnement et les prérogatives du Conseil constitutionnel, avec notamment la création de la QPC, le temps est venu de le transformer en véritable Cour constitutionnelle, aux pouvoirs bien délimités et à la structure professionnalisée. **Nous sommes en faveur d’une professionnalisation de sa composition, avec la fin de la nomination de droit des anciens Présidents de la République et la promotion de juristes qualifiés et compétents, hauts magistrats, hommes politiques reconnus pour leur expertise ou universitaires éminents,** accompagnés par des équipes techniques étoffées. Un tel renforcement structurel, à l’image des exemples allemands ou italiens, lui permettrait d’assumer des missions de plus en plus exigeantes, avec un souci accru de motivation et d’expertise de ses décisions.

Etats d’exception

La révision constitutionnelle à venir pourrait être l’occasion d’une révision en profondeur des dispositifs d’exception prévus dans la Constitution, aux articles 16 (pouvoirs exceptionnels du Président de la République) et 36 (état de siège). Avec la possibilité laissée au législateur d’instaurer l’état d’urgence et la récente inscription de plusieurs de ses dispositions dans le droit commun, l’empilement des dispositifs accordant des pouvoirs exorbitants à l’administration pourrait nuire à leur lisibilité, leur efficacité et la protection des libertés. Les marges de manœuvre de l’Etat en cas de péril grave, voulues par le Général de Gaulle, pourraient être préservées par un dispositif rationalisé et simplifié.

CSM

Le groupe Les Indépendants – République et Territoires est favorable à ce que **les magistrats du parquet soient nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.** Néanmoins, un changement des règles de composition de celui-ci n’apparaît pas nécessaire à ce stade.

Non-inscrits

Nombre de parlementaires (pages 1 et 2 du Tableau soumis à la réunion du 17/01/2018).

L'idée générale de réduction est saluée et acceptée. Il paraît difficile de ne pas y souscrire, la seule question étant de savoir à quelle hauteur ? Je propose que l'on se base sur l'évolution du nombre de parlementaires à la hausse dans chaque chambre pour raisonner par analogie s'agissant de la baisse. Ainsi, pour refléter l'écart entre l'augmentation de ce nombre à l'Assemblée nationale et au Sénat, respectivement, sur les 40 dernières années, il conviendrait d'opérer une baisse de 30% de l'effectif de l'Assemblée nationale et de 20% de celui du Sénat en vue de respecter la nécessaire représentation des territoires.

Limitation du nombre de mandats dans le temps. Nous exprimons, à cet égard, une opposition absolue de cette mesure qui va dans le sens de la régression de la liberté des électeurs.

Nouvelles règles applicables aux membres du Gouvernement (page 4 du Tableau).

Sur le nombre de ministres au sein du Gouvernement : il conviendrait de fixer un plafond maximum de 30 à l'intérieur duquel le Gouvernement aurait toute liberté.

Sur les règles de non cumuls applicables aux membres du Gouvernement : l'interdiction d'exercer tout autre mandat ou fonction exécutive aurait dû être obligatoire depuis longtemps sans que cela ne découle des contraintes ainsi imposées aux parlementaires.

Sur la parité au sein du Gouvernement, je m'interroge sur le point de savoir s'il est possible de l'institutionnaliser comme obligation de résultat alors que tel n'est pas le cas s'agissant de la composition des assemblées d'élus ?

Simplification des normes (page 5 du Tableau). S'il est tout à fait louable de viser un objectif de simplification et de clarification pour les collectivités locales, nous sommes réservés sur le fait de remonter une telle disposition au niveau constitutionnel.