

POUR UN RÉÉQUILIBRAGE DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS

par Paul CASSIA

Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

Chaque texte juridique a ses qualités et ses imperfections. Pour les textes constitutionnels, qui ne connaissent pas de norme qui leur soit supérieure, les uns comme les autres apparaissent au vu de l'expérience et en fonction de considérations purement personnelles, propres à l'observateur. Au titre des atouts de la Constitution du 4 octobre 1958 telle qu'en vigueur depuis 60 ans désormais et après 24 révisions d'inégales ampleurs, on trouve la stabilité institutionnelle, qui peut le cas échéant être considérée comme un facteur négatif pour tous les opposants à la majorité en place. Au titre de ses défauts, on compte le parlementarisme (trop) rationalisé, la relégation du Parlement au rang de chambre d'enregistrement des désirs de l'exécutif lorsque ce dernier « contrôle » la majorité à l'Assemblée nationale, la subordination des magistrats du ministère public à l'autorité du garde des Sceaux, l'importance politique et institutionnelle démesurée donnée au président de la République depuis la révision de 1962 permettant son élection au suffrage universel direct, son inviolabilité pour ses actes de la vie civile pendant son mandat, l'impossibilité faite aux justiciables de se prévaloir de chacune des dispositions de la Constitution pour écarter l'application de la loi et le monopole du Conseil constitutionnel pour décider qu'une loi est contraire à la Constitution, la reconnaissance du cumul des fonctions juridictionnelles et consultatives dans le chef du Conseil d'État, l'existence d'une Cour de justice de la République...

Tous ces items se rapportent essentiellement à un même constat : la séparation des pouvoirs à la française existe, conformément à ce qu'exige l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, mais elle est

déséquilibrée au profit de l'exécutif. Corriger ce qui, très subjectivement, constitue pour l'auteur de ces lignes le travers principal de la Constitution de 1958, conduit à espérer un nouveau souffle institutionnel – sans craindre d'être résolument irréaliste. Porté par une actualisation des droits et libertés constitutionnels car, d'une part, la garantie des droits participe de la séparation des pouvoirs et, d'autre part, il est nécessaire d'agencer la séparation des pouvoirs au regard des aspirations contemporaines en matière de probité publique et de renouvellement de la vie démocratique, cet inatteignable *aggiornamento* supposerait la modification de nombre de dispositions essentiellement de nature constitutionnelle, mais relevant parfois aussi de lois organique et ordinaire.

I. – LIBERTÉS

La Constitution française pourrait s'ouvrir sur une nouvelle « Déclaration des droits et devoirs de la personne humaine » (DDDPH) rassemblant dans une version actualisée par rapport aux textes existants les droits et libertés constitutionnels applicables aux individus se trouvant sur le territoire français.

Cette Déclaration, assise sur le principe fondateur de la dignité de la personne humaine qui en constituerait la racine, s'inspirerait de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000. Elle réunirait les dispositions issues de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946 et de la Charte de l'environnement de 2004, ainsi que les principes dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle tiendrait compte des nouveaux enjeux environnementaux (notamment le principe de non-régression tel qu'il figure à l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui restreint la possibilité qu'une mesure législative ou réglementaire soit plus attentatoire à l'environnement que celle à laquelle elle se substitue ou qu'elle complète) et technologiques (notamment la neutralité de l'internet, qui est une garantie à son accès universel et assure l'égalité de traitement de tous les flux de données). Puisque, dans son interprétation de la Constitution française, le Conseil constitutionnel fait une application désormais trop extensive du principe de liberté d'entreprendre qui lui permet de réduire voire censurer sans motivation convaincante certaines protections collectives souhaitées par le législateur (par exemple : la limitation des « licenciements boursiers » *via* l'imposition de pénalités aux entreprises qui fermeraient des sites rentables, la lutte contre la fraude fiscale *via* l'obligation faite aux grandes entreprises de publier des informations détaillées sur les activités menées dans chaque pays, l'obligation faite aux entreprises qui envisagent de fermer un établissement d'accepter une « offre de reprise sérieuse »...), la DDDPH pourrait rétablir un équilibre entre la liberté d'entreprendre et les exigences d'intérêt général, moins défavorable aux secondes.

La DDDPH fixerait un certain nombre de règles relatives au droit de vote et à l'éligibilité.

À cet égard, les étrangers non-européens majeurs et en situation régulière devraient avoir un droit de vote aux élections locales, dès lors qu'ils demandent à être inscrits sur les listes électorales, sous réserve qu'ils aient la qualité de contribuable local, plus précisément qu'ils s'acquittent de la taxe foncière ou de la taxe d'habitation depuis au moins cinq années.

Afin de donner davantage de relief à l'impératif de probité publique, la DDDPH prévoirait que nul ne peut être élu ou éligible pendant une période de dix années à compter d'une condamnation définitive pour toute infraction relative à la gestion de l'argent public.

Pour donner plus de relief à l'impératif de renouvellement démocratique et mettre fin à la professionnalisation de la vie politique, la DDDPH établirait une limitation du cumul des mandats dans le temps : nul ne serait en droit d'exercer un mandat parlementaire ou exécutif local plus de trois fois consécutivement. Cette phrase serait volontairement rédigée de manière large (il n'est pas écrit que « nul ne peut exercer un *même* mandat parlementaire plus de trois fois consécutivement »), pour éviter tout jeu de bonneteau entre mandats nationaux ou locaux servant de « plaque tournante » à un même élu : un peu député, un temps sénateur, un moment député européen, puis de nouveau député, ou encore maire six ans puis président de conseil départemental, puis maire de nouveau... La politique n'étant pas un métier, cet encadrement du suffrage universel aurait pour objet de favoriser la rotation des décideurs publics élus. Il convient de souligner que c'est « afin de garantir une représentation démocratique dans l'exercice des fonctions suprêmes et d'inviter leur titulaire à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir » que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit à l'article 6 de la Constitution que nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs de président de la République. Il n'y a pas de raison que cette limite dans le temps à la rééligibilité soit circonscrite à la seule présidence de la République.

Un cas de démission d'office pourrait être inscrit dans la Constitution : nul ne pourrait siéger en qualité d'elu local ou national au-delà de sa 75^e année. Cette limitation exclurait la présidence de la République, dont le titulaire des fonctions ne « siège » pas à l'Élysée à proprement parler.

À s'en tenir désormais au seul terrain institutionnel, la nature des fonctions exécutive, juridictionnelle et législative et leurs rapports entre elles pourraient faire l'objet d'un réaménagement dans le sens d'une diminution des prérogatives du Gouvernement et du président de la République.

II. – JUSTICE

Dans un régime de séparation stricte entre les pouvoirs, la justice érigée en pouvoir et non comme simple « *autorité judiciaire* » doit être indépendante

du politique. Tel n'est pas encore le cas dans la France de 2018 : une autorité exécutive, le président de la République, est en vertu de l'article 64 de la Constitution le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, ce qui n'a aucun sens ; une partie des magistrats judiciaires (les procureurs de la République) est encore sous l'autorité du ministre de la Justice par l'effet de l'interprétation discutable que le Conseil constitutionnel a donnée à l'article 20 de la Constitution dans une décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, et ce ministre a un pouvoir important dans la promotion et l'avancement de nombre d'autres magistrats judiciaires (les juges du siège) ; la Cour de justice de la République – dont chacun s'accorde à réclamer la suppression – est une juridiction d'exception composée en partie de parlementaires en charge de juger les ministres pour les crimes ou délits commis durant l'exercice de leurs fonctions ; la plus haute juridiction administrative – le Conseil d'État – est à la fois juge de l'action du Gouvernement et conseiller de ce même Gouvernement.

Rien ne justifiant que les administrations soient soumises à un ordre de juridiction spécifique, la dualité entre les juridictions administrative et judiciaire pourrait disparaître sans que les garanties offertes aux justiciables en soient diminuées : les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel seraient intégrés dans un ordre juridictionnel unique sous l'égide d'une Cour suprême, et le contentieux de cassation actuellement dévolu au Conseil d'État transféré à une nouvelle chambre – administrative – de la Cour suprême, qui appliquerait aux administrations étatiques et décentralisées le même droit public qu'aujourd'hui, lequel vise à trouver un équilibre entre les intérêts particuliers des administrés d'une part et l'intérêt général lié à l'action des administrations de l'autre. Par conséquent, serait supprimé le Tribunal des conflits, qui a, à l'heure actuelle, pour mission de répartir les contentieux entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative : il n'a plus de raison d'être s'il n'existe qu'un seul ordre de juridiction en France. En pratique donc, il serait mis fin aux juxtaposition et empilement de juridictions résultant de l'Histoire au profit d'un système unique et global de justice, où seule la Cour nationale du droit d'asile aurait un statut particulier (elle jugerait en premier et dernier ressort les décisions de l'OFPRA relatives aux demandes d'asile).

Tous les juges – administratifs et judiciaires – devraient être placés sous l'autorité du seul Conseil supérieur de la magistrature (renommé : Conseil supérieur de la justice), ainsi d'ailleurs que tous les personnels de justice – y compris donc les greffiers qui, s'agissant des tribunaux administratifs, relèvent du ministère de l'Intérieur. Les 21 membres de ce Conseil de la justice présenteraient eux-mêmes toutes les garanties d'indépendance par rapport à l'exécutif, au Parlement et aux magistrats. Ils seraient élus pour treize d'entre eux par l'ensemble des magistrats à l'exception de ceux de la Cour suprême (ces derniers ne pouvant par ailleurs être membres du Conseil de la justice), et huit d'entre eux seraient désignés par les magistrats élus parmi des personnes qualifiées dans le monde du droit. Les fonctions de membre du Conseil de la justice seraient exclusives de toute autre

activité, sauf l'enseignement. Le Conseil de la justice serait présidé par l'un de ses membres non-magistrat, élu parmi tous les membres. Sous réserve des compétences des chefs de juridiction, le Conseil de la justice devrait seul décider des nominations et des affectations des magistrats, c'est-à-dire de la politique des ressources humaines dans la magistrature, ses décisions en la matière pouvant être soumises au contrôle direct de la chambre administrative de la Cour suprême. Il appartiendrait au Conseil de la justice de déterminer lui-même le budget du service public de la justice – et partant le nombre et le recrutement de magistrats et d'agents des greffes –, sous le contrôle de la Cour des comptes, le Parlement demeurant libre de valider ou non ces demandes budgétaires lors de l'adoption de la loi de finances ; autrement dit, la justice devrait bénéficier de la même autonomie financière que celle actuellement dévolue aux pouvoirs publics constitutionnels (Élysée, Parlement, Conseil constitutionnel...). La police judiciaire serait placée sous l'autorité non plus du ministère de l'Intérieur, mais du Conseil de la justice. Les magistrats ne pourraient se voir décerner aucune distinction honorifique (Légion d'honneur, Ordre national du mérite) relative à la manière dont leur métier est exercé.

En conséquence des compétences nouvelles dévolues au Conseil de la justice, le ministère de la Justice serait dénommé « ministère du Droit », pour bien marquer que le ou la titulaire de la fonction n'est pas le « chef » de l'appareil judiciaire. Le ministère du Droit aurait pour mission de veiller à la cohérence et à la régularité de tous les textes juridiques émanant du Gouvernement.

La Constitution est le texte le plus élevé dans la hiérarchie des normes. Pourtant, les justiciables ne peuvent l'invoquer qu'à des conditions restreintes lorsqu'ils entendent contester une loi (par exemple, les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure parlementaire ayant conduit à l'adoption de la loi ne peuvent pas être soulevés devant un tribunal), et il n'appartient aujourd'hui qu'au Conseil constitutionnel, saisi par le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité après filtrage du Conseil d'État et de la Cour de cassation, de déclarer qu'une loi est contraire à la Constitution. Ce mécanisme est obsolète depuis sa création en 2008, ne serait-ce que parce que tout tribunal peut, par lui-même et sans en référer à une juridiction supérieure, écarter l'application d'une loi qui lui paraît contraire à un traité international, lequel peut contenir des dispositions comparables à celles figurant dans la Constitution. Il faut tout simplement aligner les modalités du contrôle de conformité des lois à la Constitution sur celles qui permettent de faire vérifier si une loi est compatible avec un traité international : tout juge, tout degré de juridiction, devrait pouvoir le cas échéant écarter par lui-même une disposition législative qu'il estime contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel pourrait en conséquence être supprimé sans qu'aucune garantie offerte aux justiciables en soit diminuée, bien au contraire ; ses compétences actuelles en matière électorale, référendaire et de contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* seraient transférées à la chambre constitutionnelle de la Cour suprême.

III. – EXÉCUTIF

La fonction de président de la République pourrait être revisitée dans l'objectif de ne plus en faire le pivot de toute la vie institutionnelle : en période normale, le président de la République est le chef de la majorité parlementaire, le « vrai » Premier ministre, lequel est ravalé au rang de simple directeur de cabinet de l'Élysée. En période de cohabitation, le président de la République n'a plus qu'un pouvoir d'empêchement. Il faut parvenir à un juste milieu entre le potentat et le notaire démocratiques.

Par ailleurs, au second tour, l'élection présidentielle au suffrage universel direct scinde la France en deux camps à peu près égaux, et contribue à bipolariser la sphère politique entre deux camps/partis, reléguant, le temps d'un quinquennat, aux oubliettes de l'Histoire tous ceux qui ont été insuffisamment représentés au premier tour. Elle est une machine à diviser le peuple français, et partant un facteur de complexité dans sa direction une fois l'élection passée. Elle cristallise depuis 1965 trop de passions autour d'une seule personne « providentielle » et autant de déceptions une fois l'élection passée, ainsi que trop de déséquilibre des pouvoirs concentrés dans les mains de cette seule personne. Aujourd'hui, les effets démocratiques négatifs de cette élection sont supérieurs à ses avantages. Il est en conséquence proposé de rénover la fonction présidentielle de deux manières.

D'une part, seul un binôme constitué de personnes de chaque sexe pourrait se présenter au premier tour de l'élection présidentielle, sous réserve comme aujourd'hui d'avoir recueilli les parrainages de 500 élus nationaux ou locaux répartis sur au moins trente départements. L'un des candidats présenterait sa candidature à la présidence de la République, et l'autre à la présidence du Sénat. Ils seraient élus pour une durée de cinq années non renouvelables, les deux tours de scrutin ayant lieu les mêmes jours que ceux des élections municipales (les mandats municipaux étant eux-mêmes réduits de six à cinq années).

Le binôme président de la République/président du Sénat ferait campagne non sur un programme de politique économique et sociale, qu'ils n'auraient pas les moyens de mettre en œuvre car il serait l'apanage du Gouvernement et du Parlement, mais sur la qualité de leurs parcours, sur l'éthique personnelle dont ils auraient déjà fait preuve et sur celle qu'ils entendraient promouvoir dans leurs rôles de « gardiens du temple républicain ».

D'autre part, le président de la République verrait ses prérogatives dépouillées des nombreux privilèges exorbitants qui sont des résidus de l'Ancien régime. Ainsi, il ne présiderait plus le Conseil des ministres, ne pourrait plus ni déclencher la mise en œuvre des prérogatives exorbitantes de l'article 16 de la Constitution, ni gracier des personnes condamnées en justice, ni prendre la parole devant le Congrès, ni ne garantirait l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il serait mis fin à l'inviolabilité du président de la République pour les actes commis antérieurement à sa prise de fonction ou détachable de celle-ci, sous réserve qu'une commission *ad hoc*

(également compétente pour l'engagement de la responsabilité pénale des ministres en conséquence de la suppression de la Cour de justice de la République), composée de deux universitaires désignés par le président de l'Assemblée nationale, deux magistrats désignés par la Cour suprême et deux élus locaux désignés par le président du Sénat, reconnaisse le caractère sérieux, sincère et loyal de la mise en cause, étant entendu qu'en cas d'avis négatif de la commission, l'action pourrait être poursuivie selon le droit commun, à l'issue du mandat présidentiel. En revanche, en matière exécutive, il lui appartiendrait de proposer à l'Assemblée nationale la nomination du chef du Gouvernement, de le révoquer, ainsi que de nommer comme aujourd'hui à certains emplois civils et militaires. Vis-à-vis du Parlement et pour que le pouvoir arrête le pouvoir, il resterait compétent pour dissoudre l'Assemblée nationale, il serait habilité à prononcer la dissolution du Sénat et, à l'instar du président de la République fédérale d'Allemagne, à demander une seconde délibération de la loi qui lui paraît inconstitutionnelle. La dissolution de l'Assemblée nationale comme du Sénat ne pourrait être prononcée qu'une seule fois au cours du mandat présidentiel et en laissant s'écouler un délai d'une année entre chacune des dissolutions prononcées. Si l'Assemblée nationale faisait l'objet d'une dissolution, le Gouvernement générerait les affaires courantes jusqu'à l'issue des élections législatives. Si le Sénat était dissout, ses membres devraient être réélus dans les trois semaines, pour la durée du mandat de leurs prédécesseurs qui reste à courir, sans que les anciens sénateurs y soient éligibles. En cas de décès ou de démission, il serait remplacé par le président du Sénat jusqu'au terme normal du mandat, l'ancien président du Sénat étant alors lui-même remplacé par un sénateur élu par ses pairs.

Le président de la République serait libre de soumettre tout texte de son choix à référendum, qu'il y ait blocage au Parlement ou qu'il s'agisse de son initiative personnelle, dans la limite de deux scrutins pour chaque année de mandat. Le référendum devrait préciser la valeur et la portée de ce qui est demandé au peuple français : un avis, un acte de nature législative ou une modification de la Constitution, laquelle ne pourra être adoptée que si la participation au scrutin dépasse les 65 % d'inscrits. Le recours au référendum serait subordonné à une limite matérielle, actuellement contenue au dernier alinéa de l'article 89 de la Constitution : la forme républicaine du gouvernement ne pourrait en aucun cas faire l'objet d'une révision, aucun référendum ne pouvait être réalisé sur ce point, pas davantage que la première phrase de l'article 1^{er} de la Constitution qui prévoit que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Cette forme républicaine du gouvernement doit constituer un principe supra-constitutionnel, intangible, inviolable, qui s'impose à l'égard de toute modification de la Constitution.

Les ministres seraient dirigés par un chef du Gouvernement – qui reprendrait son appellation de « président du Conseil » que le Général de Gaulle est le dernier à avoir portée –, élu pour la durée de la législature, sur proposition du président de la République, par un vote à la majorité simple

des députés à l'Assemblée nationale. Le président du Conseil désignerait les autres membres du Gouvernement, sur avis conforme du président de la République. La Constitution prévoirait que le Gouvernement ne peut pas comporter, outre le président du Conseil, plus de 15 ministres et 10 secrétaires d'État. Les fonctions de membre du Gouvernement seraient incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, de tout emploi public ou de toute activité professionnelle, de toute responsabilité d'administration ou de gestion au sein d'un parti ou d'un groupement politique ou d'une association bénéficiant de dons ou de financements publics. Tout député ou sénateur qui entrerait au Gouvernement – y compris le président du Conseil – ne pourrait retrouver son siège au Parlement s'il quitte ses fonctions ministérielles, comme cela était le cas jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : il serait définitivement remplacé par son suppléant ou le suivant sur la liste des candidats.

IV – LÉGISLATIF

Le bicamérisme procédant de l'existence de deux chambres législatives – l'une qui représente la population française, l'autre les territoires français – doit être conservé, car les « navettes » entre elles permettent un débat démocratique et une réflexion plus approfondie dans l'adoption des textes législatifs. Mais le mode de désignation des sénateurs et des députés tout comme le processus législatif mérite d'être revisité.

Le Sénat compte aujourd'hui 348 membres (le plafond fixé par l'article 24 de la Constitution de 1958), tous élus au suffrage universel indirect par 150 000 grands électeurs, au scrutin départemental soit uninominal, soit proportionnel. Parmi ces grands électeurs se trouvent... les députés ; les sénateurs sont élus par des collèges très disparates de grands électeurs (ainsi, le département du Nord compte 5 856 grands électeurs, 535 dans le département du Cantal, 3 435 dans le département du Rhône, 22 dans les Îles Wallis et Futuna). Il est proposé de conserver son rôle au Sénat, en changeant sa dénomination en Assemblée des territoires, mais en portant à 468 le nombre de ses membres (ce qui nécessite une révision constitutionnelle) et en revisitant le mode de scrutin applicable à leur élection. Tout élu local (à l'exclusion donc des députés) pourrait être électeur et éligible à l'Assemblée des territoires (alors qu'aujourd'hui, la loi ordinaire prévoit que seules les personnes de plus de 24 ans y sont éligibles). 18 d'entre eux seraient élus – pour 4 ans – dans chacune des 18 régions métropolitaines et ultramarines au scrutin uninominal majoritaire, parmi les conseillers régionaux n'exerçant pas les fonctions de président ou de vice-président ; un sénateur serait élu dans la collectivité d'outre-mer de Polynésie française selon les mêmes modalités ; 101 sénateurs seraient élus – pour 4 ans – selon les mêmes modalités par les départements. Les collectivités qui éliraient un homme ne pourraient, à l'occasion de l'élection sénatoriale suivante, que désigner une

femme, et vice-versa. Les 348 sénateurs restants seraient élus non comme aujourd'hui par des « grands électeurs » élus par les élus, mais par l'ensemble des quelque 600 000 conseillers municipaux des quelque 36 000 communes de France, dans chaque département et en conservant le nombre actuel de sièges par département, au scrutin proportionnel de liste avec alternance des sexes entre les candidats, seuls pouvant être élus ceux des conseillers municipaux qui ne sont ni maires, ni adjoints. L'Assemblée des territoires serait renouvelée au fur et à mesure des élections générales (municipales, départementales, régionales) concernant chacune de ces collectivités, ce qui assurerait sa représentativité « en temps réel », étant entendu que toujours dans l'objectif de favoriser la rotation des citoyens au pouvoir, les mandats municipaux seraient réduits de 6 à 5 ans, les mandats départementaux de 5 à 4 ans, les mandats régionaux de 6 à 4 ans. Les trois renouvellements partiels de cette chambre auraient lieu un mois après chacune des trois élections générales (alors que, par exemple, lors du renouvellement partiel du Sénat le 24 septembre 2017, ce sont des conseillers municipaux élus en mars 2014 qui étaient électeurs). Aucun sénateur ne représenterait les Français élus de l'étranger car, ainsi que l'indique l'article 4 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (il faudrait donc modifier l'article 24 de la Constitution, qui prévoit que les Français établis hors de France sont représentés au Sénat, sur la base duquel 12 sénateurs sont élus par un collège de 534 grands électeurs).

Les élections à l'Assemblée nationale pourraient se faire pour partie au moins à la représentation proportionnelle. Tel est déjà le cas pour les élections aux conseils régionaux ou municipaux, et la proportionnelle qui y est appliquée permet une représentation de tous les courants tout en assurant, grâce à une « prime » à la liste en tête, une stabilité fonctionnelle. Ce système pourrait donc, pour une part, être transposé à l'élection législative par une loi ordinaire, afin d'éviter que – ainsi que cela a résulté des élections législatives de juin 2017 – des forces politiques qui ont obtenu entre 10 et 15 % des voix au premier tour n'aient que 1 à 5 % de députés, alors que celle qui a obtenu 32 % des voix soit représentée par 80 % des députés.

La représentation proportionnelle permet de corriger la distorsion résultant de l'effet grossissant ou rétrécissant du scrutin majoritaire à deux tours, qui fait qu'en 1993, avec 39 % des voix, la majorité RPR-UDF a possédé 81 % des 577 sièges à l'Assemblée nationale et qu'en 2012, avec 29 % des voix, le Parti socialiste a détenu la majorité absolue ; l'on remarque d'ailleurs que 26 des 28 États de l'Union européenne ont recours à un scrutin législatif intégrant une part de proportionnelle. Mais comment introduire cette dose de proportionnelle ? Beaucoup de variations sur ce même thème peuvent être envisagées, qui vont d'une proportionnelle intégrale à l'échelle nationale à une proportionnelle relative sur la base de scrutins de listes départementaux ou régionaux, ou à un « panachage » entre scrutins proportionnel et uninominal, comme cela est pratiqué en Allemagne. Pour répondre à cette interrogation, il faut au préalable se prononcer sur le nombre de députés : actuellement de 577, d'aucuns le trouvent trop élevé et souhaitent le

réduire, en arguant notamment du fait qu'il n'y aurait pas suffisamment de travail pour autant de représentants de la Nation.

Il est au contraire proposé de maintenir ce nombre. 577 députés, ce n'est pas trop pour représenter 40 millions d'électeurs lorsque l'on a à l'esprit qu'un député personnifie la Nation dans une circonscription. Réduire le nombre des parlementaires, c'est attenter à leur représentativité, et partant la proximité des députés avec les quelque 70 000 électeurs de leur circonscription. Aujourd'hui, seuls deux départements peu peuplés, la Creuse et la Lozère, ne comptent qu'un seul député. Si le nombre de députés élus dans des circonscriptions devait passer à 300 (auxquels s'ajouteraient 100 députés élus à la représentation proportionnelle), les électeurs de 33 départements n'éliraient plus qu'un député, tandis que les électeurs de 24 départements en éliraient deux ; un député serait élu par quelque 230 000 électeurs. La représentation du pluralisme des courants d'opinion au Parlement en serait considérablement diminuée, sans être compensée par l'introduction d'une part de proportionnelle qui profitera surtout au(x) parti(s) majoritaire(s).

À supposer qu'un nombre substantiel de parlementaires soit insuffisamment occupé par leurs mandats, cette inactivité (même relative) tient à ce qu'ils ne se donnent pas les moyens d'avoir une plus grande autonomie vis-à-vis de l'exécutif. En outre, plus un parlementaire a de collaborateurs, moins il travaille lui-même. La « bonne » réforme de l'Assemblée nationale ne consiste pas, comme l'a proposé le président de la République au Congrès de Versailles le 3 juillet 2017, à réduire le nombre de parlementaires et à les doter de collaborateurs « plus nombreux et mieux formés », mais à faire exactement l'inverse : conserver voire augmenter le nombre actuel des députés et sénateurs et diminuer ceux de leurs collaborateurs – deux assistants parlementaires mieux payés, dix assistants parlementaires pour chaque groupe politique.

Mais alors, comment concilier ce maintien du nombre de 577 députés avec l'introduction d'une part de représentation proportionnelle, inspirée de ce que préconisait la « commission Jospin » en 2012¹ ? Par un redécoupage des circonscriptions urbaines actuelles de manière à atteindre le chiffre de 500 circonscriptions législatives où aurait lieu, comme aujourd'hui, un vote au scrutin uninominal majoritaire à deux tours portant sur les candidats qui se présentent dans la circonscription. Les 77 autres députés seraient désignés sur une base nationale – pour favoriser les « petits » partis –, à partir des résultats obtenus par les partis présents au second tour dans au moins 50 des 500 circonscriptions, sous réserve que chacun de ces partis ait présenté, avant le début du scrutin, une liste nationale complète de 77 candidats à la députation.

1. Proposition n° 7 de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique : « *maintenir le scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'essentiel des députés, assorti d'une part limitée de scrutin proportionnel* », conduisant à l'élection au scrutin de liste à un tour dans une circonscription unique et sans exigence de seuil de 58 députés sur 577 (nov. 2012, p. 37-38).

Les représentants du peuple français à l'Assemblée nationale seraient élus pour un mandat de quatre ans – et non plus cinq comme aujourd'hui – afin de favoriser la rotation des citoyens au pouvoir.

L'Assemblée nationale pourrait toujours adopter une motion de censure contre le Gouvernement, dans les conditions fixées par l'article 49 de la Constitution de 1958 (proposition de motion de censure par un dixième des députés ; la motion doit recueillir au moins 289 voix sur 577 députés ; limitation du nombre de motions pouvant être signées par un même député), qui sont suffisamment restrictives pour éviter un retour à l'instabilité des III^e et IV^e Républiques. Mais une motion de censure ne pourrait être présentée qu'à condition qu'elle indique quel homme ou quelle femme, en cas d'adoption, sera conduit à exercer les fonctions de président du Conseil en remplacement du président du Conseil sortant.

Aujourd'hui, le domaine de la loi est limité à certaines matières par l'article 34 de la Constitution, le reste relevant de la compétence du pouvoir réglementaire par application de l'article 37 de la Constitution. Les articles 34 et 37 de la Constitution pourraient être abrogés : le législateur serait habilité à intervenir en toute matière – ce qui, au fond, ne ferait qu'officialiser la pratique sous la V^e République. Le pouvoir réglementaire ne pourrait intervenir que sur habilitation du législateur ou tant que la matière en cause n'a pas été régie par une disposition législative.

Tout député ou sénateur serait tenu, sous peine de sanctions financières prononcées par l'autorité en charge de la déontologie de l'assemblée compétente, de signaler l'existence d'une « empreinte législative » pour tout document ou action susceptible d'influencer la législation nationale, c'est-à-dire le lien d'intérêts qui existe (s'il y en a un) entre la position prise par le parlementaire et des groupes d'influence – les lobbies. Tout amendement parlementaire devrait indiquer, à peine d'irrecevabilité, si sa rédaction a ou non été suggérée par un groupe d'influence, et dans l'affirmative lequel.

La procédure parlementaire serait transformée. Les lois seraient adoptées après deux lectures par chacune des chambres, le Sénat étant toujours saisi en premier lieu. Une « pétition de loi » signée par trois millions de Français de plus de 18 ans pourrait être déposée au Sénat, entraînant son examen obligatoire par les parlementaires. Les assemblées parlementaires devraient véritablement *délibérer* de la loi, et ne pas être des chambres d'enregistrement des volontés de l'exécutif : le Gouvernement ne pourrait pas proposer d'amendement une fois son projet de loi déposé au Sénat, seuls les parlementaires étant habilités à modifier ce projet – ce qui obligerait le Gouvernement à soigneusement réfléchir aux objectifs qu'il poursuit *avant* le dépôt du projet de loi. Mais le Gouvernement aurait la possibilité d'opposer un veto sur tout amendement parlementaire ; et il pourrait amender des propositions de lois (propositions législatives déposées par les parlementaires). Les commissions parlementaires seraient maintenues, mais elles auraient pour tâches exclusives (et essentielles) de contrôler l'action de l'exécutif et d'évaluer les politiques publiques : les projets et propositions de lois n'y seraient

plus examinés ; ces textes passeraient directement en séance publique dans l'hémicycle. Une commission n'a pas à « faire la loi », car elle ne représente qu'une infime partie des membres de l'assemblée élue.

La première lecture aurait pour objet de débattre de l'esprit général du projet, de la pétition ou de la proposition de loi, et de vérifier sa conformité globale aux droits fondamentaux constitutionnels et internationaux, sans à ce stade que son contenu soit modifié. Si une majorité s'y montrait favorable à l'Assemblée nationale, la seconde lecture consisterait en une étude détaillée de chacun des articles du projet, de la pétition ou de la proposition de loi, qui pourrait conduire à sa modification. En séance publique, les parlementaires pourraient proposer tout amendement ayant un rapport avec l'objet du texte, y compris s'il a des incidences financières (alors qu'aujourd'hui, seul le Gouvernement peut proposer des amendements ayant de telles incidences par l'effet de l'article 40 de la Constitution). Mais les parlementaires n'auraient plus automatiquement le droit de prendre la parole pour défendre un amendement : pour chaque groupe parlementaire, seuls dix amendements pourront être oralement défendus pour chaque alinéa du texte débattu – leur choix appartenant au groupe politique lui-même.

Si le Sénat n'adoptait pas le texte de loi à la majorité simple, l'Assemblée nationale pourrait le voter à la majorité des deux-tiers de ses membres ; à défaut, le président de la République pourrait le soumettre à référendum. Si le Sénat adoptait le texte de loi à la majorité simple, l'Assemblée nationale pourrait le voter à la majorité simple ; à défaut, le président de la République pourrait le soumettre à un référendum. Les modifications de la Constitution nécessiteraient l'accord des deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat ; à défaut, le président de la République pourrait le soumettre à référendum. La loi serait promulguée par le président de l'Assemblée nationale, et non comme aujourd'hui par le président de la République.

Les lois votées mais non encore promulguées pourraient faire l'objet d'un recours *a priori* devant la Cour suprême, formé par 60 députés ou 60 sénateurs. La Cour suprême rendrait un avis sur la loi déferée dans un délai d'un mois, dans une composition particulière (chambre constitutionnelle) comportant 4 présidents de chambres et 5 membres extérieurs nommés en raison de leurs compétences juridiques pour quatre ans non renouvelables (le président de la Cour suprême, le président du Conseil, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nommeraient un membre chacun). Au vu de cet avis, le président de l'Assemblée nationale déciderait dans un délai de 48 heures s'il soumet une disposition considérée comme inconstitutionnelle par la Cour suprême à une nouvelle délibération du Sénat puis de l'Assemblée nationale, dans une nouvelle version tenant compte de l'avis de la chambre constitutionnelle ; à défaut, la disposition estimée inconstitutionnelle par la chambre constitutionnelle ne pourrait être promulguée. La loi promulguée mais n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle *a priori* pourrait voir sa conformité à la Constitution mise en cause *a posteriori*

devant tout tribunal, lequel pourrait saisir la chambre constitutionnelle de la Cour suprême d'une demande d'avis relative à la constitutionnalité de la disposition législative en cause (il appartiendrait aux assemblées parlementaires, et non comme aujourd'hui au Gouvernement, de défendre la loi devant la chambre constitutionnelle).

Les frais de mandat des parlementaires seraient remboursés sur présentation de justificatifs, par un service *ad hoc* institué dans chacune des deux chambres, dans la limite d'un plafond pour chaque élu fixé en fonction de l'éloignement de sa circonscription par rapport à Paris. Tous les justificatifs seraient publiés en *open data* mois par mois sur la page internet personnelle de chaque parlementaire, car le parlementarisme, c'est aussi « le droit de savoir ce qu'on fait de votre argent » (Victor Hugo, *Napoléon le Petit*, 1852, p. 276). Tous les parlementaires disposeraient d'une carte de crédit « de fonction » à débit différé pour éviter d'avoir à faire l'avance sur leurs frais de mandat.

Sénateurs et députés pourraient continuer à exercer toute activité privée – y compris de conseil – qui était la leur avant le début de leur mandat, sous les deux réserves suivantes, au nom de la prévention des conflits d'intérêts : 1/ il leur serait interdit d'intervenir dans un processus législatif qui concernerait directement cette activité ; 2/ les revenus issus de cette activité seraient plafonnés à la moitié de la rémunération perçue par le parlementaire en cette qualité. Il appartiendrait à l'organe indépendant et collégial en charge de la déontologie institué dans chaque assemblée de contrôler la mise en œuvre effective de ces deux réserves, et de prendre le cas échéant des sanctions financières voire de prononcer une démission d'office pour manquement grave aux règles déontologiques.

Sceaux, le 21 juin 2018.