

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



MARS 2007

www.fondapol.org

DOCUMENT DE TRAVAIL

Réformer les institutions ou changer de République ? Limites et non-dits du Rapport Bel

Frédéric ROUVILLOIS

Professeur agrégé de droit public
à l'université Paris-V – René-Descartes
Conseiller de la Fondation pour
l'innovation politique

RÉFORMER LES INSTITUTIONS OU CHANGER DE RÉPUBLIQUE ? LIMITES ET NON-DITS DU RAPPORT BEL

Le 8 février dernier, le sénateur Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste du Sénat, remettait à Mme Ségolène Royal le rapport sur la réforme des institutions qu'elle lui avait commandé – de même qu'elle avait demandé à MM. Jean-Marc Ayrault et Dominique Strauss-Kahn des rapports sur la démocratie sociale et sur la fiscalité. « *Sans qu'on sache pour l'instant ce qu'en retiendra exactement Ségolène Royal, notait quelques jours plus tard un article émanant de la Convention VI^e République, ce rapport donne incontestablement la « tonalité » de ce que devrait être son projet institutionnel* ». Une hypothèse confirmée par la candidate socialiste dans un entretien au journal *Le Monde* daté du 6 mars 2007, où cette dernière faisait figurer parmi ses priorités la mise en œuvre des points essentiels figurant dans le rapport, puis lors de l'émission « À vous de juger » sur France 2 le 15 mars 2007, où elle confirmait que la révision aboutirait à instaurer une VI^e République.

Pour en revenir au rapport Bel, on note que celui-ci, couvrant l'ensemble des problématiques constitutionnelles, semble effectivement devoir nourrir, durant les prochains mois, l'essentiel du discours institutionnel de la candidate socialiste. Or, cet ensemble de propositions, intitulé « Pour une Nouvelle République », suscite des questions, des doutes et des inquiétudes – notamment, du fait de la disproportion manifeste entre ce qui est proposé, et les moyens prévus pour le mettre en œuvre : entre le contenu et le contenant.

I – LE CONTENU : DES RÉFORMES LIMITÉES

À en croire le préambule du rapport remis le 8 février 2007, l'importance d'une réforme institutionnelle est considérable : face aux blocages du système, à l'épuisement et au déséquilibre du régime, à la « *crise profonde de la démocratie représentative* », « *l'enjeu du prochain printemps* », écrit le sénateur Bel, « *est tout simplement la démocratie* » (p. 5).

C'est pourquoi, explique l'auteur, « *le présent rapport ne se limite pas à recenser les articles de la constitution dont la modification est proposée. Il préconise un ensemble de vastes réformes démocratiques, concernant plusieurs champs – les pouvoirs publics, la démocratie territoriale, la démocratie participative – et impliquant la modification de plusieurs niveaux de notre ordonnancement juridique* » (p. 68).

Pourtant, le contenu de ce rapport s'avère nettement en deçà des ambitions affichées et des enjeux invoqués. Déclinées en six thèmes (un président de

la République responsable, un mandat unique pour les parlementaires, une République parlementaire, un bicamérisme rénové, une démocratie participative, une nouvelle citoyenneté), logiquement articulées, les propositions de réforme donnent en fin de compte le sentiment d'une absence de vision d'ensemble, et d'un certain manque d'audace – notamment, au regard des modalités de réalisation que l'on analysera plus loin.

A – Une absence de vision d'ensemble

En conclusion de son rapport, le sénateur Bel évoque « *un ensemble de vastes réformes démocratiques* ». En fait, il s'agit plutôt d'une collection de mesures, parfois peu compatibles les unes avec les autres, et en tout cas étrangères à toute vision globale.

Notons d'abord que, considérées isolément, certaines des révisions proposées s'avèrent intéressantes.

Il en va ainsi de celles que développe le chapitre le plus original du rapport, « *une démocratie participative* ». Ce dernier commence par constater le désintérêt croissant des citoyens pour les affaires publiques, lié au fait qu'ils éprouvent « *un sentiment d'impuissance, cet ennemi principal de la démocratie* » (p. 53). De là, quatre propositions réellement innovantes : l'association du citoyen à l'initiative des lois par un véritable droit de pétition, l'affirmation de son rôle dans l'approbation des lois à travers l'instauration d'un référendum d'initiative populaire, sa participation à l'évaluation législative, et enfin, au contrôle de la loi, en lui offrant la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'exception. Le citoyen obtiendrait ainsi le pouvoir de secouer le carcan de la démocratie représentative, la « *démocratie participative* » en question n'étant, on le sait, que la dénomination à la mode de la démocratie semi-directe.

Or, cette reconnaissance ne se trouve reliée en rien au thème de la responsabilité du président de la République – question pourtant primordiale, et d'ailleurs connexe, car indissociable de l'existence d'un rapport direct entre le chef de l'État et le peuple souverain. En revanche, cette participation est rattachée à la notion de démocratie représentative, qu'elle aurait vocation à « *régénérer* » (p. 54), alors qu'elle tend par nature à la dépasser.

C'est du reste la démocratie représentative qui constitue, au fond, le gros morceau du rapport Bel (chapitre II : des parlementaires à plein-temps ; chapitre III : une République parlementaire ; chapitre IV : un bicamérisme rénové). Un rapport qui se ramène ainsi, pour l'essentiel, à réanimer un lieu commun banal : le rééquilibrage du régime par la restauration du parlement.

Là encore, il faut préciser d'emblée que ces trois chapitres comportent nombre de propositions généralement considérées comme utiles. Ainsi, le non-cumul des mandats – dont Michel Debré démontrait déjà en 1955 l'importance cruciale –, le renforcement du rôle des commissions, l'amélioration du contrôle parlementaire sur les autorités administratives indépendantes, ou encore, sur la politique européenne (p. 43).

Mais on avouera que c'est un peu court comme vision d'ensemble. Et même lorsque le rapport Bel se départit de la prudence qui le caractérise, par exemple, en préconisant « *dix mesures pour sortir résolument du parlementarisme rationalisé* » (p. 22), il hésite le plus souvent à aller jusqu'au bout de sa logique. Ainsi, la réforme qu'il propose de l'ordre du jour des assemblées se traduit en définitive (p. 27-28) par un accroissement paradoxal des pouvoirs du gouvernement ; le vote bloqué, qu'il entend supprimer, se trouve remplacé par une procédure équivalente ; la disparition du mécanisme de l'article 49-3 de la Constitution se limite aux lois ordinaires. Et l'une des principales avancées consiste à autoriser les assemblées à « *adopter des motions, non normatives et non contraignantes politiquement, sur tout sujet, afin de permettre au parlement de s'exprimer en matière internationale, européenne ou historique* » (p. 27).

Cette absence de vision d'ensemble se traduit par un certain nombre de contradictions et d'incertitudes. Par exemple, après avoir consacré onze pages à détailler les moyens de renforcer les pouvoirs législatifs du parlement, le sénateur Bel reconnaît que « *l'avenir du parlement doit être recherché davantage dans l'amélioration de sa fonction de contrôle que dans la reconquête, illusoire, de sa fonction de source principale de la législation* » (p. 33). De même, un peu plus loin, l'auteur du rapport plaide pour la transformation du Conseil constitutionnel en une véritable « cour constitutionnelle », c'est-à-dire, en une juridiction au plein sens du terme, avant d'exiger que celle-ci reflète « *un certain équilibre politique* » (p. 60), et de suggérer à cette fin que ses membres soient élus par les assemblées à la majorité qualifiée, en vue « *d'assurer un pluralisme réel* ». En bref, il s'agit à la fois de dépolitiser le Conseil sur le plan procédural, et dans le même temps, de le repolitiser à outrance en soumettant la désignation de ses membres à des tractations partisans – hypothèse jugée très périlleuse par les observateurs, comme par les anciens membres du Conseil constitutionnel.

B – Un manque d'audace manifeste

Enfin, peut-être cette absence de vision d'ensemble explique-t-elle en partie le manque d'audace des propositions figurant dans le rapport : une timidité qui contraste avec le titre de ce dernier, et plus encore, avec les intitulés de ses différents chapitres.

Le premier, « *un président de la République responsable* », loin d'établir clairement le principe, salubre, de la responsabilité politique du chef de l'État, se contente, d'une part, de limiter à deux le nombre des mandats – au motif, un peu surprenant, qu'il « *semble difficile de concevoir qu'une telle fonction soit occupée par une même personne pendant quinze années consécutives* » (p. 8), d'autre part, d'évoquer une éventuelle prestation de serment du président, les modalités techniques de son statut pénal, l'encadrement de son pouvoir de nomination et la remise en cause de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature. Autant de modifications de détail qui, quelle que puisse être leur pertinence, sont loin d'épuiser le sujet.

Le dernier chapitre du rapport, « *une nouvelle citoyenneté* », semble lui aussi répondre à une exigence majeure. En fait, il se borne à faire une seule proposition, le droit de vote des étrangers aux élections locales, avant de constater que le temps n'est pas encore venu pour les autres réformes qu'il énumère, le service civique, le vote obligatoire, le vote blanc, et une – assez improbable – charte de la laïcité adossée à la constitution. La nouvelle citoyenneté attendra.

Pas grand-chose, en somme : telle est encore l'impression que donne l'une des propositions les plus débattues du rapport, celle qui propose d'introduire une dose de proportionnelle aux élections législatives.

Une telle réforme, soulignons-le au passage, suscite d'autres interrogations. Ainsi, cette dernière ne remettrait pas en cause l'efficacité gouvernementale dans le cadre du système actuel, grâce à l'existence des procédures du parlementarisme rationalisé qui permettent précisément de gouverner sans disposer à l'assemblée d'une majorité stable et cohérente. Sans ces procédures, en revanche, le scrutin proportionnel risquerait d'entraîner un affaiblissement significatif du pouvoir d'État. Or, le projet Bel prétend tout à la fois supprimer les procédures du parlementarisme rationalisé, et instaurer un scrutin proportionnel...

Mais c'est sur d'autres aspects du problème que l'on veut insister ici : sur la timidité du rapport qui, après avoir évoqué la perspective de faire élire 20 % des députés à la proportionnelle nationale – initiative en soi assez modeste si on la compare à la proportionnelle intégrale établie par la majorité socialiste en 1985 –, finit par se rétracter, au motif que cette masse de 120 députés élus à la proportionnelle serait « *excessive et déstabilisante* », sans qu'il prenne d'ailleurs la peine de s'en expliquer. Finalement, le rapport conclut qu'il vaudrait mieux se limiter à un niveau beaucoup plus modeste – 78, comme le nombre des députés européens – sans s'apercevoir qu'un tel chiffre, qui risquerait d'être perçu comme un gadget, ne parviendrait probablement pas à satisfaire les « *40 % des électeurs qui ont voté pour divers candidats au premier tour des élections présidentielles de 2002 [et] qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale par des formations politiques correspondant au choix qu'ils ont exprimé* » (p. 16).

Jean Jaurès, rappelle le sénateur Bel, écrivait que « *le socialisme, c'est la démocratie jusqu'au bout* » (p. 6). À beaucoup d'égards, il semble que son rapport se soit arrêté en chemin.

II – LE CONTENANT : UN COUP D'ÉTAT DANS L'EAU ?

Or, pour mettre en œuvre les – modestes – réformes contenues dans son rapport, le sénateur va imaginer des modalités aussi audacieuses que ces propositions étaient timides. Le rapport Bel propose en effet de recourir à une « méthode » controversée, à l'issue d'un programme qui reproduit, au détail près, le processus de passage de la IV^e à la V^e République au cours de l'été 1958. Bref, un mode de réalisation qui paraît non seulement démesuré, mais assez inquiétant, notamment par ce qu'il semble taire.

A – Un coup d'Etat juridique ?

L'un des *leitmotiv* du rapport Bel consiste à dénoncer le « *droit de veto sur toute évolution qui n'aurait pas son assentiment* » dont bénéficierait la droite « *grâce aux pouvoirs de blocage dont dispose le Sénat et sa majorité conservatrice, depuis 1958* » (p. 5).

En l'occurrence, l'auteur part de l'hypothèse, loin d'être certaine, selon laquelle, en cas de victoire de la candidate socialiste, le Sénat s'opposerait formellement aux réformes institutionnelles qu'il prône – et ce, de la manière la plus simple qui soit, en refusant d'adopter le projet ou la proposition de révision, préalable obligé à toute révision constitutionnelle en vertu de l'article 89 alinéa 2 de la Constitution.

D'où, la nécessité de trouver un moyen de contourner l'obstacle juridique – obstacle conçu, à l'origine, afin d'empêcher les révisions hâtives, partisans ou conjoncturelles, qui conduiraient à modifier la norme fondamentale sans s'assurer du besoin évident d'une telle modification. Or, le seul moyen de tourner la règle constitutionnelle consiste, en définitive, à la transgresser. Et à le faire en recourant, pour procéder à la révision, non point aux procédures de l'article 89, seules susceptibles, en droit, d'opérer une révision régulière, mais au référendum de l'article 11 – lequel ne permet, *a priori*, que d'adopter des lois et des actes infra-constitutionnels. À cet égard, l'article 11 consiste en effet, contrairement à l'article 89, à consulter le peuple par référendum sans passer par l'approbation des chambres : autrement dit, sans avoir à être soutenu par la majorité de l'une et de l'autre.

En 1962, c'est d'ailleurs par ce biais que le général de Gaulle, désireux de réviser l'article 6 de la Constitution pour y inscrire le principe de l'élection du président au suf-

frage universel direct, avait consulté les Français – passant par dessus l'avis négatif du Conseil d'État, qui, à l'unanimité moins une voix, avait jugé ce procédé formellement contraire à la Constitution. À l'époque, le président du Sénat, suivi par toute la gauche, avait parlé de « forfaiture ». Quant à François Mitterrand, il avait qualifié ce recours à l'article 11 de coup d'État – qualification plausible, si l'on définit ce dernier comme une transgression manifeste, volontaire et massive de la norme constitutionnelle.

Telle est précisément la méthode que préconise M. Jean-Pierre Bel pour faire adopter les réformes institutionnelles qu'il appelle de ses vœux, et que justifierait un improbable « état de nécessité » constitutionnelle.

Sur ce point, le sénateur se réclame d'une autorité incontestable, celle du doyen Vedel, qui écrivait en 1997 que l'article 11 constitue « *une sorte de procédure de secours, dont la perspective ou l'usage pourrait à un moment donné permettre une révision constitutionnelle se heurtant à l'obstruction de l'une des deux assemblées* » (*Le Monde*, 7 mai 1997). En réalité, le doyen Vedel soulignait, dans l'article en question, qu'un tel usage demeure « en arrière-plan », comme une virtualité lointaine, improbable, et d'ailleurs inemployée depuis le précédent fâcheux de 1962 et la réitération ratée de 1969. Une virtualité lointaine, même si le doyen estimait qu'elle avait été en quelque sorte implicitement consacrée lors de la révision constitutionnelle d'août 1995, lorsque le gouvernement avait refusé de conférer au Conseil constitutionnel compétence pour opérer un contrôle préalable sur les textes soumis au référendum de l'article 11 : s'il en avait été autrement, l'utilisation de l'article 11 pour modifier la constitution aurait en effet été « *condamnée, et désormais sans avenir, au profit du monopole de l'article 89* » (*idem*). En 1995, estimait donc M. Vedel, le gouvernement, par son refus, aurait laissé entrouverte la possibilité de recourir à cette « voie de secours ». Mais quoi qu'il en soit, les choses ont changé depuis, cette pseudo-consécration ayant été récusée par le Conseil constitutionnel lui-même qui, dans une décision du 24 mars 2005, s'est reconnu compétent pour opérer un tel contrôle. Désormais, la voie contestable évoquée naguère par le doyen Vedel se trouve définitivement bouchée.

Le sénateur Bel n'ignore pas ce revirement, qui ne fait du reste que confirmer l'évidence telle qu'elle résulte de la lettre et de l'esprit de la norme suprême : c'est pourquoi il s'engage encore plus franchement dans la perspective d'un « bras de fer » entre le droit, et la force des urnes : « *Il faut à mon sens aller plus loin et solliciter pendant la campagne présidentielle, clairement, des Français, le mandat de réviser la constitution en utilisant l'article 11. On peut faire en effet l'hypothèse que le Conseil constitutionnel hésitera à s'engager dans une confrontation aussi frontale avec un chef de l'État nouvellement élu, en déclarant que le référendum est contraire à la constitution en raison de la procédure choisie* » (p. 68). « *Munie d'une double légitimité élective (présidentielle et puis législative), [...] la présidente serait dans une position de force vis-à-vis de l'éventuelle censure constitutionnel* » (p. 70).

En clair, il s'agirait de s'appuyer sur la légitimité électorale pour forcer la main au Conseil constitutionnel, et lui interdire d'opérer son contrôle : c'est-à-dire, de transgresser la constitution, et de réaliser ce qu'il faut bien appeler une sorte de coup d'état. Une méthode qui a, depuis, été expressément approuvée par la candidate socialiste.

B – Vers la VI^e République ?

Ce coup d'état annoncé a-t-il pour ambition de nous faire passer sans douleur de la V^e à la VI^e République ? Avant les interventions de Mme Royal le 15 mars 2007 sur France 2, puis le 18 mars Porte de Versailles, certains pouvaient encore croire que non : les rêves lyriques de Arnaud Montebourg ou de Jack Lang, le retour au régime d'assemblée ou au « primo-ministérielisme » semblaient avoir été mis sous le boisseau – la réflexion socialiste sur les institutions se fondant désormais « *sur la préservation des fondements de la Constitution de 1958* » (p. 7).

Mais cette fidélité paraissait déjà quelque peu étrange, puisqu'il s'agissait, précisait le sénateur Bel, de « redonner à notre régime politique l'équilibre qui aurait dû être le sien et qu'il a perdu en raison de sa présidentialisation croissante » : en somme, de lui rendre un équilibre qu'il n'a jamais connu, la présidentialisation du régime ayant été immédiate. La V^e République à laquelle l'auteur du rapport se déclarait fidèle n'était qu'un mythe : c'est pourquoi on pouvait déjà se demander si cette continuité affichée ne dissimulait pas, en définitive, la volonté de passer à une VI^e République – cette « Nouvelle République » qui donne son titre à l'étude du sénateur Bel et que « *les socialistes* », avouait-il (préambule, p. 5) veulent mettre à la place du « *régime de la V^e République [qui] s'épuise dans la concentration des pouvoirs, l'abaissement du parlement et l'irresponsabilité présidentielle* » (*idem*). Un soupçon que semblait confirmer le programme annoncé en conclusion du rapport, strictement calqué sur celui qui, de juin à septembre 1958, avait été suivi par le général de Gaulle pour passer de la IV^e à la V^e République.

Le 15 mars 2007, puis à nouveau le 18 mars, devant 4 000 élus socialistes, Mme Royal a fini par reconnaître ce que l'on devinait entre les lignes du Rapport : la « Nouvelle République » sera effectivement une VI^e République – même si, on l'a vu, elle ne présente pas grand-chose de nouveau. Même si, en somme, le changement de numéro, traditionnellement paré de vertus magiques par le discours réformiste, paraît avoir surtout pour fonction de donner le change, et de dissimuler la modestie des changements que l'on propose.

Frédéric Rouvillois
Professeur de droit public à l'université Paris-V
Conseiller de la Fondation pour l'innovation politique