

## DOCUMENT DE TRAVAIL

# Une nouvelle V<sup>e</sup> République ?

Réflexions sur les suites du rapport du Comité  
de réflexion et de proposition sur la modernisation  
et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République

**Frédéric ROUVILLOIS**

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

# UNE NOUVELLE V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE ?

## RÉFLEXIONS SUR LES SUITES DU RAPPORT DU COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE

Frédéric ROUVILLOIS

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

### INTRODUCTION

#### AMBITIONS ET INCERTITUDES

Ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre. La feuille de route imposée dès le départ par le chef de l'État aux membres du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République dessinait, d'emblée, les ambitions et les limites, l'intérêt mais aussi l'ambiguïté de la réforme constitutionnelle en cours. « Il ne s'agit pas de changer de république, mais, à l'intérieur de la V<sup>e</sup> République, de voir comment on peut être plus moderne » (conférence de presse, 19 juillet 2007), sans pour autant se borner à un simple toilettage, à un banal dépoussiérage des institutions, mais en envisageant pour la première fois depuis 1958 un chantier d'ensemble conduisant à retoucher l'essentiel des dispositions constitutionnelles. En bref, faire une nouvelle république, mais qui serait toujours la V<sup>e</sup>. D'où un projet ambitieux, certes, mais contradictoire, et aux justifications incertaines – ce qui explique en partie le processus quelque peu chaotique suivi par son élaboration.

#### Un projet ambitieux mais ambigu

« Si vous m'avez élu à la tête de l'État, c'est pour conduire le changement que chacun d'entre vous appelle de ses vœux » (12 juillet). Dans l'ordre institutionnel, cette volonté de procéder à une transformation prolongerait celle des Français, qui « veulent de profonds changements dans la façon de faire de la politique, et donc, dans le fonctionnement des institutions : plus de transparence, plus de responsabilité, plus de modernité, plus de démocratie. » Des Français qui « aspirent au fond à une démocratie irréprochable, à une république exemplaire » (18 juillet), mais aussi à un État efficace (12 novembre).

Cette triple exigence va revenir comme un leitmotiv dans l'ensemble des discours présentant la

réforme – et ce, bien que les concepts en question puissent se voir reprocher, outre leur relative instabilité (parfois, c'est la république qui devient irréprochable, et la démocratie, exemplaire), leur manque de précision, sinon de consistance – car si l'on devine ce que peut être un État efficace, on distingue mal, en revanche, ce qui permet de qualifier une république d'exemplaire ou une démocratie d'irréprochable, ni en quoi on pourrait accuser la V<sup>e</sup> République de n'avoir jusqu'ici pas correspondu à ces qualificatifs.

#### *Rééquilibrer sans toucher aux équilibres*

Évoquant à nouveau l'ambition de la réforme dans sa conférence de presse du 8 janvier, le chef de l'État affirmait la nécessité d'une plus grande transparence dans l'exercice du pouvoir et, surtout, de la mise en place de « réels contre-pouvoirs, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ». Une république exemplaire serait donc, d'abord, une république équilibrée, ou rééquilibrée, au profit du Parlement, la seule institution à même de « créer un réel contre-pouvoir au pouvoir de l'exécutif » (18 juillet)

Tel est donc, du moins au premier abord, l'axe central de la réforme – lequel donne d'ailleurs son nom au comité nommé en juillet, et sa structure au projet élaboré par celui-ci, un projet articulé en trois séquences embrassant en définitive l'ensemble de la constitution : un pouvoir exécutif mieux contrôlé ; un Parlement renforcé ; des droits nouveaux pour les citoyens.

L'ambition affichée paraît claire : rééquilibrer les pouvoirs en retirant à l'exécutif ce qu'il aurait « en trop », et en attribuant au Parlement ce qui lui manquerait. Cependant, cet objectif vient heurter un certain nombre de logiques et de principes eux aussi explicitement rappelés par le chef de l'État dans ses discours successifs.

L'une des principales innovations de la V<sup>e</sup> République était en effet l'émergence d'un véritable

« pouvoir gouvernemental », certes dominé par l'exécutif et le président, mais supposant la collaboration permanente du Parlement. Pour rendre l'État efficace, il est utile de ne pas tenter d'en neutraliser les pouvoirs ni d'en restreindre l'initiative. D'où la mise en cause de ce que l'on pourrait appeler le « mythe de l'équilibre », perçu par les constituants de 1958 comme un avatar suranné de la vieille théorie des « poids et contrepoids ».

De fait, il semble que l'on ne s'interroge pas suffisamment sur la pertinence de ce lieu commun selon lequel il faudrait impérativement trouver entre les pouvoirs un équilibre – lequel semble conçu, au même titre que la transparence, la justice ou la démocratie, comme une valeur en soi, devant en toute hypothèse être défendue et promue. On ne s'avise pas de ce que l'équilibre entre le mal et le bien n'est pas souhaitable, pas plus d'ailleurs que l'équilibre entre les forces qui, nous rappelle la légende, condamna jadis l'âne de Buridan, placé à égale distance de deux carottes également appétissantes, à se laisser mourir de faim faute de pouvoir choisir entre les deux.

Dans l'ordre politique, si le déséquilibre est parfois néfaste – lorsqu'il se traduit, par exemple, par un régime d'assemblée ou par un despotisme caractérisé –, à l'inverse, un équilibre verrouillé au moyen de contre-pouvoirs dressés les uns contre les autres sera fréquemment synonyme de faiblesse, d'impuissance, d'immobilisme. À cet égard, l'apport de la V<sup>e</sup> République fut donc non seulement de se situer dans une perspective résolument pragmatique souvent méprisée par les républiques précédentes, mais aussi, d'assumer ce qui n'était pas un rééquilibrage entre exécutif et législatif, mais un nouveau déséquilibre. Un déséquilibre qui, dès lors qu'il est encadré et maîtrisé, apparaît même comme la condition de l'efficacité de la machine étatique.

Telle était du reste la perspective reprise, non sans certaines précautions de langage il est vrai, par le président Sarkozy dès le 12 juillet 2007, affirmant que « si l'État en France doit obéir à la séparation des pouvoirs » – qui, en fait, est surtout une distinction entre ces derniers –, « il ne saurait être divisé en pouvoirs rivaux qui se combattent, qui s'affrontent, qui s'affaiblissent l'un l'autre comme c'est le cas dans les États fédéraux où la méfiance des pouvoirs locaux vis-à-vis du pouvoir central est constante. » Il faut des pouvoirs distincts, mais agissant de concert, sous la direction de l'exécutif – et non point des pouvoirs hostiles, défiants, agissant les uns contre les autres, pour le plus grand dommage de l'État et de la volonté politique.

« Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions » (12 juillet), déclarait encore le

président. Or ces équilibres sont, en fait, des déséquilibres – salutaires et maîtrisés, certes, mais des déséquilibres tout de même. En bref, il n'est pas question de démonter la machine.

#### *Limiter les pouvoirs du président tout en le renforçant*

Je souhaite, déclarait le président à Épinal le 12 juillet, que le travail du Comité de réflexion « s'organise autour de la notion de responsabilité ». Et de préciser une semaine plus tard que « la question de la responsabilité est au cœur de la réforme » : qu'elle est même « la question centrale de la réforme des institutions de la république » (19 juillet). Quant à la signification de cette responsabilité, elle paraît aussi classique, qu'exigeante : « Je suis pour que les institutions permettent à la volonté politique de s'exprimer parce que je veux que la France soit gouvernée. Parce que si le gouvernement ne peut pas gouverner, la France ne pourra pas se réformer. Mais [...] il ne peut y avoir de pouvoir fort sans responsabilité forte. [...] C'est pourquoi [...] l'important est que la réforme que vous proposerez conduise à plus de responsabilité dans l'exercice de l'action publique. Si la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale devait être maintenue, elle devrait être assumée pour ce qu'elle est : un mécanisme respectueux de notre tradition parlementaire. Elle ne saurait dédouaner le Président des responsabilités politiques qu'il a devant le peuple et devant le pays » (18 juillet).

Cette affirmation répétée du principe de responsabilité dans les discours précédant la mise en place du comité semble donc avoir un sens très clair : la responsabilité constitue la condition de l'efficacité de l'État, mais aussi le corollaire explicite d'un renforcement du pouvoir présidentiel – conformément à la doctrine gaullienne de la présidence, en accord sur ce point avec le principe démocratique en vertu duquel plus on détient de pouvoir, plus on doit être responsable devant le peuple souverain.

Ce qui implique qu'une telle réaffirmation serait sans objet si le principal objectif de la révision était de restreindre les pouvoirs du président, et d'opérer à ses dépens un rééquilibrage des institutions.

Quant à cette réaffirmation, elle paraît en tant que telle au moins aussi novatrice, ou (ré)novatrice, que les ambitions manifestées dans le reste de la réforme – le principe de la responsabilité présidentielle ayant été largement oublié à partir du milieu des années 1970, ce qui, reconnaît le chef de l'État, a conduit à déliter progressivement le « lien de confiance entre le peuple et les dirigeants, [...] gravement atteint par le déficit de responsabilité » (12 juillet).

*Changer la République tout en la conservant*

Préservation des équilibres institutionnels fondamentaux, réaffirmation d'une responsabilité conçue comme la contrepartie d'un renforcement du pouvoir présidentiel; ces bases posées, le « discours sur la méthode » du président débouche naturellement sur un éloge appuyé de la V<sup>e</sup> République, qu'il n'est pas question de remettre en cause : « La V<sup>e</sup> République a sauvé la République. Elle a permis enfin que le chef de l'État en soit un, que le gouvernement gouverne, que le Parlement légifère. [...] Elle a permis qu'en toutes circonstances la France soit gouvernée. Elle a permis que dans tous les domaines il y ait enfin véritablement une politique. [...] La V<sup>e</sup> République a donné à la République pour la première fois dans notre histoire la stabilité gouvernementale. Ce n'est pas rien. Il ne faut donc y toucher qu'avec beaucoup de précautions [...]. Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions. [...] *Je ne tournerai pas la page de la V<sup>e</sup> République.* »

**Des justifications incertaines**

« Notre démocratie a besoin de voir ses institutions modernisées et rééquilibrées » (lettre de mission, p. 1) Besoin? Il n'est évidemment pas question d'idéaliser la V<sup>e</sup> République, ni d'oublier la crise de confiance qu'elle traverse depuis des années, et qui nourrit les thèses réformistes comme le discours des partisans de la VI<sup>e</sup> République.

Pourtant, lorsque l'on étudie la réforme en cours, les arguments avancés pour la justifier ont quelque peine à convaincre. Réformer, certes, mais pour quoi faire?

Tantôt, le discours relatif à la réforme proclame la nécessité d'une modernisation. « Si vous m'avez élu à la tête de l'État, c'est pour conduire le changement que chacun d'entre vous appelle de ses vœux. Vous le presentez tous : dans le monde tel qu'il est, la France serait condamnée au déclin si elle restait immobile. Nous avons tous, au fond de nous, la conviction que la France a déjà trop attendu, qu'il y a urgence, que cela ne peut plus attendre, que les réformes ne peuvent plus attendre » (12 juillet).

Mais, en matière institutionnelle, la modernité est une chose très relative, comme le rappelle la bonne santé de la Constitution américaine de 1787, ou le fait qu'il n'est pas forcément très « moderne » de vouloir revenir, à certains égards, vers des solutions institutionnelles caractéristiques de la III<sup>e</sup> République. La modernité institutionnelle dépend en vérité moins des normes que des hommes, de l'interprétation qu'ils donnent de ces dernières, et de leur capacité à les adapter aux changements significatifs. Il est dans cet ordre des stabilités salutaires et des innovations imprudentes

– en particulier, celles qui n'ont pas été assez mûrement réfléchies.

À d'autres moments, on évoque, pour justifier la réforme, le vœu des Français, qui souhaiteraient de profonds changements en la matière. Mais les esprits critiques pourront mettre en doute l'intérêt véritable des Français pour ce genre de question –, et rappeler que le record d'abstention obtenu au referendum sur le quinquennat de septembre 2000 témoigne bien de cette indifférence. Ce que confirme du reste la décision de ne pas soumettre à cette « grande révision » au référendum – contrairement à l'esprit et à la lettre de la constitution, qui ne prévoyait initialement d'utiliser la procédure du congrès (article 89 alinéa 3) que pour les révisions mineures ou purement techniques, celles que le général de Gaulle appelait les « réformattes ».

Si la révision constitutionnelle ne correspond (dans son ampleur et dans son ambition) ni à un besoin incontestable ni à une demande expresse du peuple souverain, pourquoi donc s'y engager?

Les observateurs ont pu avancer à cet égard plusieurs types d'explications. Certains estiment que l'insistance sur la restauration du Parlement aurait pour but de donner le change et de dissimuler un tournant présidentialiste du régime – une interprétation que pourrait d'ailleurs accréditer la réaffirmation du principe de responsabilité, lequel, on l'a vu, ne peut se justifier que par la volonté de fonder démocratiquement le pouvoir du président, et donc de légitimer son renforcement. D'autres, notamment dans le camp souverainiste, affirment, sans preuves décisives il est vrai, que l'ensemble de la révision n'aurait pour objectif que de réformer l'article 88-5, relatif au référendum obligatoire en cas d'élargissement de l'Union européenne.

Certains estiment que le président aurait conçu cette réforme afin de ménager sa majorité au Parlement, et qu'elle serait ainsi une sorte de monnaie d'échange. D'autres, plus modestement, se contentent de rappeler que, depuis Giscard, tous les présidents disposant d'une majorité au Sénat et à l'Assemblée nationale ont entrepris, aussitôt après leur élection, de modifier le texte constitutionnel – à la fois pour marquer leur passage et pour signifier la nouvelle orientation qu'ils entendaient donner au régime : libérale en 1974, sociale en 1995, parlementaire et volontariste en 2007-2008.

La réforme pour la réforme, alors? De fait, même si elles entendent traduire une attitude ouverte et constructive, les remarques adressées par le chef de l'État aux parlementaires et aux membres du Comité de réflexion laissent entrevoir, de sa part, une certaine incertitude quant aux contours, au périmètre et aux finalités de la réforme – ainsi,

lorsqu'il déclarait souhaiter que toutes les questions puissent être posées : « Quel pouvoir donner au Parlement ? Quel rôle peut y jouer l'opposition ? Voici les questions auxquelles le comité et vous-mêmes aurez à répondre. [...] Faut-il redonner au Parlement davantage de maîtrise de son ordre du jour ? [...] Faut-il créer d'autres commissions ? [...] Quels moyens de contrôle supplémentaires doivent être donnés aux assemblées ? Je souhaite que toutes les questions puissent être posées. Je veux qu'il n'y ait aucun tabou. Je veux qu'il n'y ait aucune autocensure. Je veux même qu'il n'y ait aucun interdit. [...] J'ai vu qu'il y avait un débat sur le rôle du Premier ministre ? Il est aussi ancien que la V<sup>e</sup> République. Prenons ce débat à bras-le-corps au lieu de l'éviter. Il y a un débat sur l'étendue des pouvoirs du président de la République ? Eh bien mettons le sujet sur la table. [...] Il y a un débat sur le retour à un parlementarisme plus pur ? Je n'y suis pas favorable. Mais ce n'est pas une raison de ne pas en parler et de ne pas aller jusqu'au bout. Vous l'avez compris : je souhaite que l'essentiel soit mis sur la table et je n'ai pas voulu apporter des réponses à toutes ces questions. Je veux ouvrir un débat, pas le refermer. [...] Je souhaite que l'on examine concrètement tous les moyens qui permettront à notre république et à notre démocratie de progresser. J'ai une conviction : il ne faut jamais fuir le débat, il ne faut jamais en avoir peur » (12 juillet).

Il faut changer. Et au fond, c'est ce changement qui semble importer d'abord, ce changement en soi, et le caractère massif et ambitieux de celui-ci – une orientation dont on retrouve l'écho dans la présentation de la réforme figurant sur le site officiel de la Présidence, qui souligne d'abord, avec insistance, et comme s'il s'agissait de sa principale qualité, qu'elle est « la plus grande [...] depuis 1958 ».

Ces incertitudes quant aux objectifs, aux moyens ou au périmètre de la réforme, explique le caractère passablement chaotique de l'élaboration de projet de loi constitutionnelle. Étape n° 1, avant la remise du rapport par le Comité de réflexion, chacun se demande s'il n'en sortira pas l'ébauche d'un nouveau régime ; étape n° 2 : le rapport présente, en 77 propositions, « Une V<sup>e</sup> République plus démocratique » ; étape n° 3 : dans sa lettre du 12 novembre, le président évacue la principale innovation du texte (article 5, sur le rôle du président, chargé de définir la politique de la nation), et y rajoute des éléments qui avaient été expressément refusés (limitation du nombre des mandats présidentiels) ; étape n° 4 : un premier avant projet en 28 articles reprend certains points du rapport, et en laisse beaucoup d'autres (comme l'exception d'inconstitutionnalité) ; étapes n° 5 et n° 6 : un second avant-projet, puis le projet de loi constitutionnelle, en 35 articles, manifestent que tout n'est pas encore fixé.

Une incertitude qui se traduit par conséquent dans le corps du texte, articulé en trois volets : Un exécutif à la croisée des chemins, un Parlement « dérationalisé », une libéralisation en demi-teinte.

## I – UN EXÉCUTIF À LA CROISÉE DES CHEMINS

L'incertitude qui caractérise le projet se marque, d'emblée, dans le premier volet de la réforme – qui semble hésiter entre deux tentations opposées : celle d'une présidentialisation et celle d'un exécutif modeste, encadré, limité et contrebalancé...

### La tentation présidentialiste

En France, sous la V<sup>e</sup> République, le régime présidentiel constitue une tentation ancienne, le cheval de bataille traditionnel du réformisme de centre gauche et de centre droit.

En effet, malgré les apparences, ce régime ne consiste pas, contrairement à ce que l'on appelle parfois le présidentielisme, à conférer tous les pouvoirs au chef de l'État : au contraire, il consiste, selon le modèle américain, à ménager une séparation assez stricte entre le législatif et l'exécutif, se traduisant, sur le plan institutionnel, par le fait que ceux-ci ne peuvent intervenir l'un sur l'autre. Le gouvernement, dépendant exclusivement du président, ne peut voir sa responsabilité politique engagée devant l'Assemblée, qui, de son côté, ne saurait être dissoute, ni dépossédée de son pouvoir législatif, par le chef de l'État. En somme, cette séparation se traduisant par la restauration de l'indépendance du Parlement vis-à-vis de l'exécutif, le régime présidentiel apparaît (paradoxalement) comme le meilleur moyen de remédier aux déséquilibres des pouvoirs et à la primauté de l'exécutif qui caractérisent le régime mis en place en 1958.

D'où la séduction qu'il exerce depuis toujours sur les centristes et les libéraux, soucieux de rétablir un tel équilibre, mais aussi son succès inattendu du côté de la gauche, traditionnellement attachée à la prééminence du corps législatif. Cette dernière n'étant plus défendable telle quelle dès lors que l'élection du président au suffrage universel direct est un fait acquis, le régime présidentiel est apparu à la gauche réformatrice comme le pis-aller le plus réaliste pour rendre malgré tout au Parlement une place significative au sein du jeu institutionnel.

En bref, dans la perspective d'un « rééquilibrage » significatif de la V<sup>e</sup> République, il n'était pas illogique de choisir, pour assurer la présidence et l'une des deux vice-présidences du comité chargé de réfléchir à la modernisation et au rééquilibrage des institutions, deux personnalités aussi notablement attachées à la solution présidentielle que

l'ancien Premier ministre Édouard Balladur et l'ancien ministre socialiste Jack Lang.

Pourtant, dès le départ, le chef de l'État va récuser explicitement cette solution. Dans son discours du 12 juillet, il souligne ainsi que « la France n'est pas prête à cette évolution, et que les conditions ne lui paraissent pas réunies pour qu'un tel système fonctionne correctement ». Ainsi qu'il l'avait rappelé dans le même discours, « je ne tournerai pas la page de la V<sup>e</sup> République ». Il n'y aura donc pas de régime présidentiel : et ce qui subsiste, en définitive, dans les avant-projets puis dans le projet de loi constitutionnelle, c'est un certain nombre d'éléments qui, dissociés d'une approche globalement présidentielle, inclineraient plutôt à parler de « présidentielisme » – ce système se distinguant du régime présidentiel classique par le fait que la séparation des pouvoirs y est souple, ce qui signifie que le Parlement ne bénéficie pas d'une protection consistante face à un chef de l'État occupant la place centrale dans le système institutionnel.

Parmi les éléments établissant cette « atmosphère » présidentialiste, on pourrait retenir la limitation du nombre des mandats à deux, qui rappelle certes le système américain, mais qui a pour objectif majeur d'éviter l'usure du pouvoir ; ou encore, la notion de majorité, qui fait son entrée pour la première fois dans la constitution française, dessinant la marche en avant vers un bipartisme dominé par la majorité du président.

Mais à cet égard, l'élément le plus significatif, et d'ailleurs, le plus âprement débattu, est sans doute le nouvel article 18, prévoyant que le président de la République peut prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès ou devant l'une ou l'autre de ses assemblées.

Car sur ce point, les arguments avancés par le chef de l'État, notamment dans sa lettre au Premier ministre en date du 12 novembre 2007, ne semblent pas susceptibles de dissiper tous les malentendus.

Le premier de ces arguments insistait sur le caractère désuet de la procédure actuelle, qui interdit au chef de l'État de s'exprimer directement devant les parlementaires. De fait, la règle remonte à 1873, lorsqu'il s'agissait d'empêcher un président très charismatique, Adolphe Thiers, de profiter de sa présence physique pour imposer sa prééminence à l'Assemblée nationale. Mais que cette règle ait été conservée par la suite indique qu'elle va bien au-delà de l'anecdote et du cas d'espèce : qu'elle se fonde sur une raison de principe, celui de la séparation des pouvoirs – qui, en l'espèce, se traduit symboliquement par une séparation physique. En somme, ce premier argument n'a qu'une valeur relative, cet interdit n'étant pas, en soi, plus

archaïque que le principe de séparation des pouvoirs lui-même.

Le second argument, qui tente de rattacher cette nouvelle rédaction de l'article 18 à la volonté de revaloriser le rôle du Parlement, n'est pas non plus très convaincant. Il s'agirait, expliquait déjà le rapport du comité, d'« inviter le président de la République à rendre compte de son action devant la représentation nationale. » (p. 14). Mais en droit, il faut bien reconnaître que l'on n'invite en rien le président à rendre compte, puisqu'il est parfaitement libre de s'inviter lui-même, et qu'il n'a aucun compte à rendre au Parlement... Dans le mécanisme prévu, en effet, le président aurait toute latitude pour décider du moment, de l'occasion et des raisons de cette prise de parole ; il peut décider de s'y prêter lorsqu'il le souhaite, c'est-à-dire, lorsqu'il estime y avoir intérêt. Bref, il demeure incontestablement le maître du jeu. En parallèle, précise la nouvelle rédaction de l'article 18, cette prise de parole pourra donner lieu à un débat. À un débat, mais pas à un vote, ni à une résolution. Ce qui signifie que le discours, sans aucun risque pour le président, est également sans intérêt pour le Parlement, qui n'a rien à y gagner.

En définitive, la véritable raison de cette nouvelle procédure, qui se trouve d'ailleurs être la première qu'évoque Nicolas Sarkozy dans sa lettre du 12 novembre au Premier ministre, tient à la centralité du chef de l'État : « Il me paraît [...] naturel qu'en raison du rôle éminent que la Constitution lui confie et de la légitimité que lui donne son mode d'élection, le chef d'État puisse venir s'exprimer en personne devant la représentation nationale ». C'est donc parce qu'il a, de par la Constitution, une place déjà dominante au sein du système politique que le président ne doit pas se heurter à une porte close, cette dernière fût-elle essentiellement symbolique.

C'est d'ailleurs bien dans ce registre que l'on se situe en l'occurrence, celui des symboles, puisque le surcroît de pouvoir ou le supplément de légitimité que le président pourrait tirer de ses interventions orales serait somme toute assez limité. Bref, cet élément de la révision ne modifierait en rien le rapport des forces existant, il se bornerait à le conforter.

### La tentation d'un exécutif modeste

D'un côté, donc, il semble que l'on aille dans le sens que laissent entrevoir les références répétées à la notion de responsabilité présidentielle : dans le sens d'un accroissement des pouvoirs du chef de l'État. Mais, d'un autre côté, on ne peut que reconnaître la présence de la tentation contraire, consistant à rabattre de façon significative sur les prérogatives de l'exécutif – avec, en particulier, un

président sous contrôle, et un gouvernement paradoxalement déstructuré.

#### *Un président sous contrôle*

La modernisation de la constitution, explique le rapport du comité, et les « exigences d'une démocratie qui se veut exemplaire » impliquent que le pouvoir soit borné, c'est-à-dire suffisamment contrôlé – ce qui, estime-t-il, ne serait pas le cas à l'heure actuelle.

Si l'on met de côté l'encadrement du droit de grâce, dont le projet de loi propose qu'il s'exerce après l'avis d'une commission dont la composition serait fixée à loi, le contrôle s'effectue, pour l'essentiel, sous le regard du Parlement, dans la perspective du rééquilibrage institutionnel évoqué plus haut.

En premier lieu, explique donc le Comité, il s'agit de circonscrire le champ des nominations susceptibles d'être visées par une procédure d'encadrement dans le but de d'éviter qu'elles n'apparaissent comme le « fait du prince »

Pour éviter ce sentiment, le comité a conçu un encadrement des nominations dans le cadre d'une procédure d'audition parlementaire, dont il précise qu'elle se développe au sein de l'Union européenne et dans de nombreux pays démocratiques. Celle-ci présenterait de « solides avantages », et en particulier, estime le comité, celui de permettre de vérifier les compétences de l'intéressé.

En fait, même si la commission parlementaire prévue ne dispose que d'un pouvoir consultatif, et donc même si elle n'est à proprement parler associée à un pouvoir de codécision, cette innovation constitue l'un des signes d'une volonté de rééquilibrage; d'autant qu'elle serait étendue à la nomination, par le chef de l'État, de trois des membres du Conseil constitutionnel, dont le président de celui-ci. D'où la nouvelle rédaction proposée de l'article 13 : « Une loi organique fixe la liste des emplois, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa du présent article, pour lesquels, *eu égard à l'importance qu'ils revêtent pour la protection des libertés, la régulation des activités économiques ou le fonctionnement des services publics*, la nomination intervient après avis d'une commission parlementaire constituée à cet effet » (article 13).

Toujours dans l'ordre des symboles, mais de façon encore plus nette, étant donné l'odeur de soufre que continue de répandre l'article 16 et l'extrême rareté de son utilisation, le comité a entendu permettre aux parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel à l'issue d'un délai de 30 jours, aux fins d'apprécier si les conditions de mise en œuvre des pouvoirs de crise sont toujours bien réunies –

conseil devant alors rendre un avis dans les moindres délais.

En cas de transgression, estime le rapport du comité, les parlementaires auraient la faculté, sur le fondement de l'article 68, de destituer le chef de l'État aux motifs que ce dernier se serait rendu coupable d'un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions ».

Où l'on retrouve le décalage entre la lettre du texte et la vraisemblance politique : la procédure de l'actuel article 68, héritière de l'ancienne « haute trahison », n'a jamais été engagée, et l'on doute qu'elle puisse l'être dans le contexte d'une crise majeure, fût-ce à la suite d'un avis défavorable du Conseil constitutionnel.

#### *Un gouvernement déstructuré*

Selon l'esprit de la Constitution de 1958, le gouvernement est organisé autour du Premier ministre, avec lequel il décide de la politique de la nation. Dans ce cadre, il est spécifiquement en charge de l'intérêt général – d'où la volonté de le séparer organiquement du Parlement. Or, la réforme constitutionnelle a pour effet d'affaiblir le Premier ministre, et de brouiller la logique de la fonction ministérielle.

L'affaiblissement du Premier ministre tel qu'il apparaît dans le projet de loi constitutionnelle est, il est vrai, beaucoup moins spectaculaire que celui que prévoyait le rapport du comité. Ce dernier avait en effet imaginé, dans la logique quasi présidentielle qui était la sienne, de confier au président, au nom d'une « clarification des responsabilités au sein du couple exécutif », le pouvoir de « déterminer la politique de la nation » (article 5), prenant acte de la suprématie du chef de l'État. Par suite, le projet prévoyait aussi que le Premier ministre et le gouvernement se borneraient à « mettre en œuvre » cette politique (article 20).

En somme, dans le but de réconcilier la lettre de la norme fondamentale et sa pratique effective, le comité prétendait établir, dans le texte même de la constitution, une hiérarchisation explicite entre un président chargé de décider et un Premier ministre ravalé au rôle d'exécutant – et ce, malgré sa responsabilité devant le Parlement.

Cette proposition difficilement tenable, tant en pratique qu'en théorie, fut opportunément refusée par le chef de l'État, lequel estimait à juste titre que « dès lors qu'un changement de la nature du régime est écarté, toute modification de la rédaction actuelle (des articles 5, 20 et 21) paraît [...] présenter plus d'inconvénients que d'avantages ».

Toutefois, on peut se demander si, malgré cette opportune volte-face, la fonction de Premier

ministre n'a pas été atteinte malgré tout – une atteinte confortée par la politique activiste de la présidence, comme d'ailleurs par les prises de parole dans lesquelles le nouveau chef de l'État aurait déclaré que le Premier ministre n'était que son « collaborateur ». Interrogé à ce propos par *Le Monde* le 19 décembre 2007, le Premier ministre a d'ailleurs précisé, à propos de la révision, qu'il était « chargé d'exécuter la politique décidée par le président de la République » – reprenant ainsi, presque mot pour mot, les termes que le rapport du comité suggérait d'introduire dans les articles 5 et 20.

En définitive, la perte de substance du Premier ministre pourrait apparaître, au moins en principe, préjudiciable aux deux branches de l'exécutif : au président, d'abord, qui perd ainsi un fusible parfois indispensable ; mais aussi au gouvernement, qui voit de la sorte s'affaiblir ce qui devrait être son épine dorsale, son élément structurant.

Selon l'esprit de la V<sup>e</sup> République, par ailleurs, le gouvernement est en charge de l'intérêt général, alors que le Parlement représente les intérêts particuliers, ceux des électeurs, des circonscriptions, des partis, etc. D'où, on vient de le rappeler, la volonté très ferme de rompre toute liaison organique entre les deux, que traduit la règle cardinale de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires.

Or, le rapport du comité, suivi en cela par le projet de loi constitutionnelle, prévoit de permettre aux anciens ministres d'origine parlementaire de retrouver leur siège après leur départ du gouvernement. Ce faisant, on revient en pratique sur l'interdit fondamental énoncé dans les articles 23 et 25. Sans doute les ministres ne seront-ils pas en même temps parlementaires – mais ils le resteront virtuellement, le projet de loi évoquant à cet égard leur « remplacement temporaire », au Parlement, « en cas d'acceptation, par eux, de fonctions gouvernementales ». Ainsi, les ministres demeurent-ils des parlementaires *en puissance*. On peut noter à ce propos que le rapport du comité compensait en partie cette atteinte à l'esprit de la Constitution en proposant une rédaction plus large de l'article 23, rendant incompatibles les fonctions de ministre avec l'exercice de tout mandat électif, notamment local.

Mais cette exigence, ce refus du mélange des genres, qui paraissait du reste particulièrement justifié à une époque où la décentralisation a donné une importance inédite aux mandats locaux, fut finalement écarté du projet de loi constitutionnelle. Ce qui fait que l'on pourra désormais siéger au gouvernement tout en étant titulaire d'un mandat

électif local, et en demeurant un parlementaire « temporairement remplacé ».

## II – UN PARLEMENT « DÉRATIONALISÉ » ?

Le second volet du rapport, très largement repris par le projet de loi constitutionnelle, représente sans doute la partie vive, le noyau dur d'une réforme qui, déclarait le Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 20 mai, « fait la part belle au Parlement ».

En soi, ce second volet se distingue des deux autres par sa cohérence interne. Non seulement celle-ci est manifeste, traduisant la volonté d'une restauration du Parlement, mais elle n'a pas été remise en cause, après le rapport du comité, dans les moutures successives du projet de loi.

Ce second volet est dominé par une idée simple, longuement déclinée par le rapport du comité : « Le parlementarisme rationalisé dont la Constitution du 4 octobre 1958 porte la marque fut sans doute utile, voire indispensable en son temps » (p. 30). Mais tel n'est plus le cas : le parlementarisme rationalisé a fait son temps.

Ici, la question n'est donc pas celle des incohérences ou des contradictions du projet, mais plutôt celle de l'opportunité d'un tel bouleversement et, subsidiairement, de sa faisabilité dans le cadre de la V<sup>e</sup> République... En somme, faut-il prendre le risque d'une telle mutation ? Et les parlementaires pourront-ils, ou voudront-ils, se saisir de ces pouvoirs nouveaux ?

Avant d'aller plus loin, on peut observer que ce questionnement ne concerne que certains points, les plus saillants, de la réforme. Par ailleurs, celle-ci suggère en effet un certain nombre d'améliorations techniques souvent opportunes, tant sur le plan juridique que sur le plan politique.

Il en va ainsi, d'abord, en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle, attribution traditionnelle du Parlement. Le rapport du comité prévoyait de « conforter la mission du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques » et de lui permettre de mieux contrôler l'application des lois. À cet effet, il proposait que soit expressément inscrite dans le texte constitutionnel cette mission de contrôle ; par ailleurs, il suggérait aussi que soit attribué au Parlement un certain nombre de moyens lui permettant d'assurer cette fonction : assistance de la Cour des comptes, création d'un comité d'audit parlementaire, séance hebdomadaire de questions au gouvernement.

De tout cela, le projet de loi a retenu essentiellement le principe – c'est-à-dire le fait d'inscrire ces missions dans la Constitution, en supprimant

toutefois la mention précisant que le Parlement « concourt à l'évaluation des politiques publiques », fonction dévolue à la Cour des comptes (47-2) chargée d'assister le Parlement.

Toujours dans le cadre de cette fonction de contrôle, le Parlement sera amené à jouer un rôle accru en cas d'intervention armée à l'étranger. Informé « dans les délais les plus brefs », il pourra en débattre. Mieux, si l'intervention se prolonge au-delà de six mois, le gouvernement devra obtenir à cet effet l'autorisation formelle du Parlement – avec, en cas de refus du Sénat, la possibilité de demander à l'Assemblée de statuer définitivement. Pouvoir de contrôle considérable puisque le Parlement se voit ainsi attribuer, dans une matière particulièrement sensible, un véritable droit de veto.

Par ailleurs, en matière européenne, le Parlement se voit reconnaître des compétences élargies, avec la possibilité de voter les résolutions sur tout sujet européen, le gouvernement ayant quant à lui l'obligation de lui soumettre, dès leur transmission au Conseil, tous documents émanant des institutions européennes.

Sur le plan de la technique législative, par ailleurs, le rapport du comité puis le projet de loi ont prévu une série de modifications inspirées par le souci d'améliorer le travail parlementaire, et de mettre sur un pied d'égalité le gouvernement et le Parlement.

Ainsi, le président d'une assemblée pourra-t-il saisir le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel, le premier pour avis sur une proposition de loi, le second pour examiner la recevabilité financière d'un amendement. Illustration caractéristique : le fait que la discussion portera désormais, sauf projet de révision constitutionnelle, projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale, sur le texte adopté en commission, qu'il s'agisse d'une proposition ou d'un projet de loi. À quelques exceptions près, le gouvernement perd ainsi son privilège.

Quant à la préparation du travail législatif, elle se trouve améliorée notamment par l'augmentation du nombre des commissions, qui passent de six à huit par assemblée, et par le temps accru dont disposent les parlementaires.

Égalité des armes, allongement du temps, pouvoirs renforcés des présidents des assemblées : autant de réformes qui améliorent la qualité du travail législatif sans pour autant bouleverser le système. Mais il n'en va pas de même des dispositions phares de ce second volet – lesquelles visent à remettre en cause un parlementarisme rationalisé décrit par le comité comme « fondamentalement inadapté aux nécessités de notre temps ».

## La question de l'ordre du jour

Contrairement aux républiques précédentes, où l'ordre du jour des assemblées dépendait entièrement de ces dernières, la V<sup>e</sup> République a voulu faire du gouvernement le véritable maître du travail législatif, en lui confiant la tâche d'établir l'ordre du jour prioritaire, lequel, dispose l'article 48, comporte les projets de loi déposés par lui et celles des propositions qu'il accepte de mettre en discussion. D'où, même après la modeste ouverture résultant de la révision du 4 août 1995, le sentiment d'un « profond déséquilibre » : « Les prérogatives du gouvernement l'emportent sur la capacité de chacune des deux assemblées à déterminer par elle-même l'ordre dans lequel elle souhaite organiser ses propres travaux. Aussi le comité s'est-il attaché à tracer les voies d'un meilleur équilibre. Tâche malaisée, dans la mesure où doit être prise en compte une triple nécessité : donner au Parlement la maîtrise de son ordre du jour, permettre au gouvernement de mettre en discussion, dans des délais raisonnables, les projets traduisant ses choix politiques, ouvrir à l'opposition la possibilité d'exprimer effectivement ses critiques et ses propositions » (Comité, p. 31-32). Tel est donc le texte figurant dans le projet de loi constitutionnelle, version simplifiée de celui qui avait été conçu par le Comité : « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par la conférence des présidents. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, à l'examen des textes dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des lois de finances, des lois de financement de la Sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis un mois ou plus, des lois relatives 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. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la conférence des présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui ne déclarent pas soutenir le gouvernement. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement. »

Au total, même s'il ne s'agit pas d'un retour à la IV<sup>e</sup> République, on ne peut que s'interroger sur l'opportunité et la faisabilité de la chose, notamment au regard des besoins effectifs du gouvernement, mais aussi, des résultats décevants de l'ouverture ménagée en 1995. Enfin, on peut se demander si les raisons avancées – rééquilibrage et modernisation – justifiaient bien un bouleversement de cette ampleur

### L'article 49 alinéa 3

Même question à propos de l'article 49 alinéa 3, bête noire, depuis toujours, des partisans d'un Parlement fort, mais outil objectivement précieux – et dont le président Sarkozy déclarait, le 12 juillet 2007, que « sa suppression, sans doute, modifierait profondément les équilibres de la V<sup>e</sup> République » auxquels il déclarait ne pas vouloir toucher. Pourquoi le faire, d'ailleurs ? « L'usage de l'article 49, alinéa 3, expliquait le comité dans son rapport, s'est peu à peu banalisé : il a été utilisé 82 fois depuis 1958 ; une motion de censure a été déposée en réponse à son application à 48 reprises et il a permis l'adoption de 46 textes dont, il est vrai, 3 seulement au cours de la dernière législature. L'examen de la nature des textes ainsi adoptés montre qu'il s'agit de projets qui ne sont pas tous appelés à passer à la postérité, même si quelques textes importants n'ont pu voir le jour que par cette "manière forte". Surtout, il apparaît que parmi les textes le plus souvent adoptés grâce à l'article 49 alinéa 3, figurent au premier rang les lois de finances et les lois portant sur la matière sociale » (p. 34).

Mais peut-on en déduire qu'un changement s'impose, sinon, peut-être, pour des raisons essentiellement idéologiques, où l'on retrouve un écho de l'idée ancienne selon laquelle le Parlement serait au fond le véritable représentant du peuple ?

Du reste, ce n'est pas à la suppression du mécanisme de l'article 49 alinéa 3 que l'on assiste, mais à une diminution de son champ d'application, tout à la fois drastique et incomplète.

Drastique, puisque l'on ne pourra y recourir qu'une fois par session, sauf pour les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Ce qui, au vu de l'histoire de l'article 49 alinéa 3, laisse craindre des périodes de blocage et de longues plages de négociations complexes entre le gouvernement et des majorités plus ou moins fictives. Des majorités qui risquent d'être particulièrement rétives sur les textes les plus difficiles, qui sont parfois les plus importants.

Drastique, mais incomplète : car si l'on avait véritablement voulu rendre ses pouvoirs au Parlement, il aurait fallu ne pas introduire l'exception relative aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, puisqu'alors, on aurait effectivement placé entre les mains du Parlement un moyen de pression extrêmement efficace – ce qui est évidemment beaucoup moins le cas dans la solution choisie.

### Le vote de résolutions

Dernier élément de cette déconstruction du parlementarisme rationalisé : le comité proposait que soit rendu aux assemblées le pouvoir de

« voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement » (article 24, proposition 48).

Certes, il ne s'agissait pas, dans le rapport, de conférer aux assemblées, par ce biais, un véritable pouvoir décisionnel. Lesdites résolutions n'auraient eu, en effet, aucune portée juridiquement contraignante à l'égard du gouvernement. En fait, l'objectif du rapport était d'offrir une sorte d'exutoire aux parlementaires, leur permettant d'assumer leur fonction tribunitienne sans être obligés pour autant de polluer des textes de loi, voire de voter des « lois bavardes », dépourvues de portée normative.

Toutefois, la possibilité de voter de telles résolutions, non plus simplement sur les questions européennes, comme le prévoit déjà l'article 88-4, mais sur tout sujet, n'était pas sans risques – au regard de la logique d'ensemble de la Constitution. Ce n'est pas sans raison que le constituant de 1958 l'a expressément proscrit, y voyant l'une des pièces maîtresses de la rationalisation du parlementarisme, mais aussi d'un réarmement du pouvoir gouvernemental.

Le fait d'introduire dans le projet de loi constitutionnelle cette « innovation » (laquelle n'est, en réalité, qu'un retour à l'avant-1958) confirme donc la mise à mal de ce parlementarisme rationalisé auquel, affirmait pourtant le président de la République dans son allocution du 18 juillet, les Français demeurent attachés...

### III – UNE LIBÉRALISATION EN DEMI-TEINTE ?

Ce à quoi « nos concitoyens aspirent profondément » (12 novembre) ? À une réforme constitutionnelle tendant à une démocratie irréprochable », leur permettant de participer plus directement aux décisions de la cité, et leur assurant une meilleure garantie de leurs droits.

Or, à cet égard, le troisième volet de la loi constitutionnelle laisse un sentiment plutôt mitigé. Alors que d'un côté, en ce qui concerne la protection des droits individuels, il s'avère indiscutablement innovant, fidèle en cela aux principes de la pensée libérale, de l'autre, la promesse d'établir une démocratie plus proche des citoyens, qui avait conduit le comité à proposer des avancées audacieuses, se solde finalement par des aménagements de détail.

#### Une démocratie irréprochable ?

Qu'est-ce que c'est qu'une « démocratie irréprochable » ? C'est, déclarait le président de la République le 18 juillet 2007, « une démocratie qui progresse sans cesse dans le sens d'un renforcement des pouvoirs et des libertés conférées aux citoyens ». Une évolution d'ailleurs conforme à la logique des

institutions et à l'identité nationale, avait-il déjà souligné le 12 juillet précédent, puisqu'« en France, les valeurs de la République et la conception de la nation *créent un penchant pour la démocratie directe plus marqué que dans les autres grandes démocraties.* » Passant des principes à la concrétisation, le président évoquait du reste, dans sa lettre de mission en date du 19 juillet, « les moyens d'instiller plus de démocratie directe dans notre fonctionnement institutionnel ».

En bref, le « renforcement des pouvoirs » des citoyens impliquait à la fois une plus large participation politique et une capacité accrue à faire entendre ses propres opinions. Or, sur ce plan, le contraste est frappant entre ces déclarations, que prolonge la relative audace du rapport, et la timidité du projet de loi constitutionnelle finalement présenté aux parlementaires.

« L'œuvre de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République ne saurait se limiter à la clarification et à l'encadrement des prérogatives des gouvernants, non plus qu'au renforcement du Parlement. Elle implique que des droits nouveaux soient reconnus aux citoyens eux-mêmes, seuls détenteurs de la souveraineté et, d'une manière plus générale, à tous les individus. [...] Le premier de ces droits est, pour les citoyens, celui d'être représentés dans la diversité de leurs opinions, consultés à raison de leur situation et de leurs intérêts, entendus dans l'expression de leurs aspirations. Aussi le comité a-t-il porté ses réflexions sur les modes de scrutin, sur la réforme du Conseil économique et social et sur le droit d'initiative populaire. »

Plus précisément, les propositions du comité se déploient sur deux plans parallèles mais complémentaires : un « élargissement du champ de la démocratie » et un renforcement du pluralisme, lui-même considéré constitutionnellement comme l'une des conditions de la démocratie (DC 2000-433, 27 juillet 2000, c. 9).

#### *Un élargissement du champ de la démocratie*

La démocratisation des institutions que le comité « appelle de ses vœux », implique, soulignait ce dernier, « un élargissement du champ de la démocratie ». Un élargissement ? Certes, mais limité, dans la mesure où le fait de « reconnaître aux citoyens un droit d'initiative peu ou mal encadré ne serait pas dépourvu de risques, surtout à une époque où les moyens technologiques rendent vaines les garanties tenant au nombre de signatures nécessaires pour déposer une demande d'initiative populaire », et où, sur un autre plan, « il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois

d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe » (p. 74.) – le comité restant à cet égard sur la ligne ultra-classique qui assimile toute avancée de la démocratie participative à un recul de la démocratie représentative, et donc du Parlement.

Exemple type : la réforme de la procédure de révision. Le comité souhaitait que l'article 89 de la Constitution soit modifié pour permettre qu'en cas de refus d'une révision constitutionnelle par l'une des deux assemblées tandis que l'autre a adopté le texte à la majorité des trois cinquièmes, il soit organisé un référendum, de telle sorte que le peuple souverain soit appelé à trancher (proposition n° 68). Cette proposition, consistant à « démocratiser la procédure de révision de la constitution », paraissait donc très prometteuse.

Certes, cette innovation n'était pas sans susciter certaines interrogations. « Chacune des deux assemblées, dans la situation actuelle, dispose [...] d'un pouvoir de blocage de toute révision constitutionnelle ». Mais ce pouvoir ne leur a pas été attribué sans raison : il renvoie à l'idée que seule une révision consensuelle, évidemment nécessaire, et perçue comme telle par la grande majorité de l'opinion comme de la classe politique, devrait pouvoir être adoptée. Lorsqu'une telle évidence n'est pas constituée, il serait au fond préférable de faire prévaloir la stabilité de la norme constitutionnelle, conformément à l'idée très classique selon laquelle celle-ci doit être modifiée aussi prudemment et aussi rarement que possible. La loi constitutionnelle, contrairement à la loi ordinaire, ne doit pas être trop facile à modifier : en la matière, les notions d'immobilisme et d'innovation ne sauraient avoir cours – un adage de bon sens politique partagé par les constituants de 1958, que les révisions à répétition qui se sont multipliées depuis le début des années 1990 ont malencontreusement fait oublier.

En revanche, lorsqu'elle est envisagée non plus du point de vue de son objet, mais de celui de sa procédure, la proposition du comité apparaît tout à fait intéressante. Intéressante, puisqu'en cas de blocage, c'est-à-dire en cas de conflit sur la révision entre l'exécutif et l'une des deux assemblées, le peuple peut être appelé à trancher, et, à travers le référendum, à donner raison à l'un ou à l'autre. Cette idée du peuple arbitre, renouant avec l'esprit de la V<sup>e</sup> République, permet de rendre au souverain une partie de la fonction de constituant, qui avait jusqu'ici été abusivement transférée au Congrès à la faveur d'une utilisation systématique de l'article 89 alinéa 3.

Parallèlement, cette solution permettrait d'éviter à l'avenir la tentation d'un recours, illicite mais

dépourvu de sanctions juridiques, à l'article 11 pour surmonter le veto du Sénat – une tentation à laquelle avait cédé le général de Gaulle en 1962 et en 1969, et qu'évoquait tout récemment encore la candidate socialiste à la présidence, Ségolène Royal, qui y aurait eu recours pour mener à bien ses projets de réforme institutionnelle en cas de victoire à l'élection présidentielle.

Enfin, cette proposition aurait l'intérêt de permettre au président, en cas de cohabitation, de mesurer la confiance que lui accorde l'opinion : associé au Sénat, le président pourrait en effet, en lançant une procédure référendaire, prendre le peuple à témoin, et, le cas échéant, retrouver, face à une Assemblée nationale et à un gouvernement hostiles, une certaine légitimité, et une nouvelle marge de manœuvre politique.

#### *Un renforcement du pluralisme*

Le renforcement du pluralisme consiste à permettre à chacun, même s'il n'appartient pas à la majorité, de faire entendre sa voix. Cette exigence se traduit, dans le rapport, par une série de propositions souvent innovantes : réforme du parrainage, encadrement du temps de parole du président de la république dans les médias, limitation du cumul des mandats, et surtout, mode de scrutin et découpage électoral

« Au nom de quoi, s'interrogeait le président de la République le 12 juillet 2007, peut-on refuser de discuter de l'introduction d'une dose de proportionnelle dans l'une de nos assemblées, qui permettrait d'améliorer la représentativité du Parlement sans remettre en cause le fait majoritaire? » Sur ce plan, comme le montraient les programmes de l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle, la volonté de sortir d'un mode de scrutin strictement majoritaire, qui ne peut donner qu'une image brute et caricaturale de l'opinion publique, est une exigence désormais consensuelle.

Le comité l'a donc prise en compte, de façon modeste mais ferme : prenant acte du souhait que la surreprésentation des grands partis résultant du scrutin majoritaire uninominal « au détriment de formations politiques dont les candidats réunissent pourtant un nombre significatif de suffrages soit corrigée par l'introduction, pour l'élection de l'Assemblée nationale, de ce qu'il est convenu d'appeler la représentation proportionnelle « compensatrice ». « Ce mode de scrutin, réservé à un nombre de sièges compris entre 20 et 30, permettrait aux partis que le scrutin majoritaire a défavorisés parce que le nombre de leurs élus est proportionnellement très inférieur au nombre de voix qu'ils ont obtenues et dont le total des voix aurait, au premier tour, franchi un seuil de

5% des voix, de bénéficier d'une représentation plus équitable » (rapport, p. 69).

Autre problème, le découpage électoral. Sur ce plan, il y a en effet une discordance entre la règle constitutionnelle rappelée par le conseil constitutionnel dans sa décision du 18 novembre 1986, et la réalité pratique.

Selon la constitution, en effet, il ne saurait exister d'inégalités de représentation entre les électeurs, sauf à transgresser le principe démocratique fondamental, un homme, une voix, en vertu duquel il doit exister une égalité entre électeurs. À cet égard, l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit donc « être élue sur des bases essentiellement démographiques », « règle fondamentale » dont le législateur ne saurait « atténuer la portée », sinon en fonction des impératifs d'intérêt général précis, et en toute hypothèse, dans une mesure limitée. Or, notait le comité, aucun redécoupage des circonscriptions n'est intervenu depuis la loi du 24 novembre 1986, « autrement dit, c'est le recensement général de 1982 qui demeure la base du découpage actuel des circonscriptions. » D'où l'existence d'écarts considérables entre les circonscriptions, dont « le Conseil constitutionnel s'est ému à plusieurs reprises ». Prenant acte de ces recommandations, le Comité réclamait donc, non sans audace, « un redécoupage transparent, impartial et périodique des circonscriptions électorales. »

« Surtout, il demande que ces opérations soient conduites selon des règles strictes d'impartialité et dans la plus grande transparence. À cet effet, il forme le vœu que l'article 25 de la Constitution prévoie une révision régulière des circonscriptions, par exemple tous les dix ans, et renvoie à une loi organique le soin de préciser les garanties procédurales particulières qui conviennent. Il souhaite notamment que soit instaurée une commission indépendante chargée de veiller au respect du principe d'impartialité dans la préparation de cette opération » (p. 71)

#### *Un recul global*

Bien que le président de la république ait proposé, le 12 novembre 2007, que les suggestions du comité Balladur « soient pour l'essentiel reprises », assurant à ce propos que les droits des citoyens « doivent évoluer au même rythme que la société », force est de constater le décalage entre les espoirs suscités par le rapport, et les éléments finalement retenus dans l'avant-projet. Alors que certaines avancées notables disparaissent, ce qui subsiste s'avère soit relativement subsidiaire, soit franchement régressif.

Ce qui disparaît ? En particulier, les évolutions prévues en matière de démocratie directe, et notamment, la révision des articles 11, relatif au référendum législatif, et 89, relatif à la procédure de révision. À cet égard, on peut comprendre les réticences que suscite l'usage du référendum ; néanmoins, il n'est pas contestable que les espoirs suscités par les déclarations du chef de l'État, puis par les propositions précises et argumentées figurant dans le rapport du comité, laissent place à un certain sentiment de déception.

Il en va de même en ce qui concerne le pluralisme. Ainsi, si modestes soient-elles, les propositions relatives à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans l'élection des députés ont finalement été récusées. Il en va de même des dispositions relatives au parrainage, au non-cumul des mandats, ou encore au découpage des circonscriptions électorales. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas d'une disparition, mais, en tout état de cause, d'une amputation. À la place d'une instance chargée d'assurer le redécoupage périodique et transparent des circonscriptions, le nouvel article 25 de la Constitution se bornerait en effet à évoquer « une commission indépendante », qui « se prononce par un avis public sur les projets et propositions tendant à délimiter les circonscriptions pour l'élection des députés des sénateurs ». Plus rien ne garantirait donc que ce redécoupage ait effectivement lieu – et qu'il ne nous faudrait pas attendre encore quelques années, voire quelques décennies, avant que le fait soit enfin mis en accord avec le droit.

Ce qui subsiste ? D'une part, un certain nombre d'avancées objectivement peu significatives, notamment, celles qui concernent le Conseil économique et social. Outre une assez modeste extension de son domaine de compétence (en vertu du nouvel article 70, le conseil pourrait être consulté par le gouvernement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental), le Conseil économique et social pourrait être saisi par voie de pétition, dans des conditions fixées par une loi organique. « Après examen de la pétition, il fait connaître au gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ». (article 69) Des suites qui, étant donné ses pouvoirs, resteront forcément lettre morte, à moins que le gouvernement ou le Parlement ne s'en saisissent. En somme, une procédure lourde et complexe, ne débouchant de façon immédiate sur rien de concret, et risquant par conséquent de n'être pas très souvent empruntée...

Mais ce qui subsiste aussi, c'est la nouvelle rédaction de l'article 88-5 qui, dans le projet de loi, est remplacé par les dispositions suivantes : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne

ou aux communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89. »

Il y aurait évidemment beaucoup à dire sur cet article, notamment sur le plan de la forme, sur cette motivation par renvoi. Toujours est-il que, sur le fond, cette nouvelle rédaction met fin à une innovation aussi récente (elle remonte à 2005) qu'intéressante, le référendum obligatoire, jusqu'alors inédit en droit français. En matière constitutionnelle, celui-ci existe, on le sait, dans nombre de pays démocratiques, où toute révision de la constitution est subordonnée à l'approbation par le peuple souverain. Il s'agit, beaucoup l'ont dit, de la forme la plus incontestable de référendum, la seule qui ne puisse être soupçonnée de dérives plébiscitaires ou populistes. Ce qui signifie que sa remise en cause apparaît, sur le plan démocratique, et malgré les habillages habiles tentés par certains, comme une véritable régression. Une régression d'autant plus contestable qu'elle est n'est plus compensée, comme c'était le cas dans le rapport du comité, par d'autres avancées relativement significatives de la démocratie directe.

### Des droits mieux défendus

Seule consolation, sur ce dernier plan : un certain nombre d'avancées, parfois attendues depuis bien longtemps, sur le plan de la protection des droits et des libertés.

#### *Rénover le Conseil supérieur de la magistrature*

Le Conseil supérieur de la magistrature, initialement placé sous la présidence du chef de l'État et composé exclusivement de membres nommés par ce dernier, fut profondément modifié par la révision du 27 juillet 1993, dans le sens d'une plus grande indépendance. Pourtant, cette révision a rapidement été jugée insuffisante.

Le projet de loi constitutionnelle en prend acte. D'abord, en coupant le cordon ombilical qui continuait de rattacher le Conseil supérieur de la magistrature à l'exécutif (le ministre de la Justice ne pouvant plus, selon le projet, qu'assister aux séances, et à condition qu'elles ne soient pas en matière disciplinaire). Ensuite, en remettant en cause son caractère quelque peu corporatiste, puisqu'il est prévu que, dans chacune des deux formations (l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, présidée par le premier président de la Cour de cassation, l'autre, compétente pour les magistrats du parquet, présidée par le Procureur général près la Cour de cassation), les magistrats de l'ordre judiciaire soient désormais en minorité.

À vrai dire, l'urgence d'une telle réforme n'apparaît pas absolument évidente – même si on peut

espérer qu'elle permettra, au moins à la marge, d'améliorer la qualité du service public de la justice.

#### *Élargir la saisine du Conseil constitutionnel*

En France, observait le rapport du comité, le contrôle de constitutionnalité de la loi « n'est plus guère contesté ». En outre, depuis la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 et l'élargissement du droit de saisine à soixante députés ou soixante sénateurs, « une grande majorité des textes législatifs importants sont soumis à ce contrôle. Pour autant, les lois antérieures à 1958 et certains des textes adoptés depuis lors qui, pour des raisons diverses, accidentelles ou parfois plus politiques, n'ont pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel sont valides, sans qu'il soit loisible aux juges judiciaires ou administratifs qui ont à en faire application de les déclarer contraires à la Constitution. Sans doute cette anomalie ne vaut-elle que pour un nombre relativement limité de textes de forme législative. Il n'en reste pas moins qu'elle introduit dans notre système juridique un élément de trouble, et qu'elle peut priver les citoyens de la faculté de faire valoir la plénitude de leurs droits. » C'est pourquoi, au moins depuis le milieu des années 1980, des voix nombreuses s'étaient fait entendre en faveur de l'introduction d'une ouverture de la saisine aux citoyens, en matière de droits et de libertés.

D'où une audacieuse ouverture, le rapport prévoyant l'introduction, dans un article 61-1 nouveau, d'un système de contrôle par voie d'exception, le conseil pouvant être saisi à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction « aux fins d'apprécier la conformité d'une loi aux libertés et droits fondamentaux reconnus par la constitution ».

Quant aux effets de ce contrôle, ils étaient détaillés dans un nouvel alinéa de l'article 62, précisant qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être appliquée aux procédures juridictionnelles en cours, et qu'elle est abrogée à compter de la date fixée par le Conseil constitutionnel dans sa décision.

Après avoir disparu du premier avant-projet, cette innovation réapparaît opportunément dans le projet de loi. Une procédure conçue pour éviter un embouteillage, grâce au filtrage assuré par la Cour de cassation et le Conseil d'État – en fonction de l'ordre juridictionnel devant lequel aura été soutenue l'inconstitutionnalité d'une disposition définitivement promulguée. Une procédure protectrice des droits dont l'importance suffirait, en un sens, à faire de la révision à venir un événement majeur dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République.

## CONCLUSION

Au total, quel regard porter, à quelques semaines du passage devant le Congrès, sur cet imposant chantier ?

Un regard favorable, d'une part, si l'on considère les nombreuses améliorations techniques qu'il apporte, ainsi que les innovations opportunes qu'il propose, sur le plan de la protection des droits et des libertés.

Mais un regard sceptique, d'autre part, au vu de la logique d'ensemble et du côté sombre toute aventureux du projet de révision constitutionnelle. En 2000, à propos de la révision relative au quinquennat, l'auteur de ces lignes soulignait déjà, avec le professeur Christophe Boutin, combien cette réforme, adoptée la fleur au fusil par une classe politique globalement enthousiaste, au nom, déjà, de la modernisation des institutions, paraissait lourde de conséquences inaperçues. Huit ans plus tard, c'est, nous explique-t-on, notamment pour en corriger les effets que l'on entreprend la nouvelle révision. Sans vouloir comprendre que le problème n'est pas de réformer, mais de savoir où l'on va, et où l'on risque d'arriver. « Il faut s'approcher de la Constitution de 1958 avec le respect que l'on doit à un grand texte qui a jusqu'à présent rendu de grands services à notre pays, déclarait à ce propos le président Sarkozy. Je ne suis pas sûr que dans le passé on n'ait pas déjà pris trop de libertés avec notre Constitution sans en mesurer et en peser toutes les conséquences. »

De fait, il serait dommage d'oublier, après la leçon donnée par la révision de 2000, qu'il n'est jamais sans danger de jouer aux apprentis sorciers.



ISBN : 978-2-917613-11-5

3 €

