

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Lors de l'ouverture de la session parlementaire 2014-2015, le Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone a créé un Groupe de travail pluraliste sur l'avenir des institutions, afin de mener une réflexion sur l'adaptation de notre régime aux mutations politiques, économiques, sociales, culturelles et technologiques.

Avec la mise en place de ce Groupe de travail, le Président de l'Assemblée nationale poursuit une tradition, celle de réunir des experts en vue de proposer des réformes institutionnelles. En effet, depuis 1992, chaque président de la République a installé une Commission d'experts chargés de proposer des évolutions d'ordre institutionnel.

Par le décret du 2 décembre 1992, François Mitterrand créait un Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel. Composé également d'universitaires, de magistrats de l'ordre administratif et judiciaire ainsi que de personnalités qualifiées, comme l'ancien Premier ministre, M. Pierre Mauroy, ce Comité devait faire des propositions de réforme constitutionnelle.

Le Comité Vedel rendit son rapport le 15 février 1993, quelques semaines seulement avant les élections législatives qui débouchèrent sur la cohabitation. En raison de ce nouveau contexte politique, les propositions du Comité Vedel n'aboutirent pas.

La question de la responsabilité pénale du chef de l'État a également été soumise à un Comité d'experts présidé par le professeur Pierre Avril. La Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République a été créée par le décret du 4 juillet 2002, par Jacques Chirac. La proposition de révision constitutionnelle faite par ce Comité a abouti à la fin du second mandat de Jacques Chirac.

Dès le début de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a également souhaité confier à un Comité présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, une réflexion globale sur la modernisation des institutions de la V^e République. Ce Comité composé, également d'universitaires, de magistrats de l'ordre administratif, d'un parlementaire, a remis son rapport le 29 octobre 2007, il contenait 77 propositions tendant à permettre de mieux contrôler le pouvoir exécutif, à renforcer le Parlement, à conférer des droits nouveaux aux citoyens. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en reprit une partie, laissant cependant de côté certaines, particulièrement emblématiques comme la réforme du corps électoral sénatorial, la limitation du cumul des mandats ou la suppression de la possibilité pour les anciens chefs de l'État de siéger au Conseil constitutionnel.

Ces questions ont notamment été reprises par la Commission Jospin, installée le 25 juillet 2012, par François Hollande. Dans son rapport celle-ci préconisait, en 35 propositions, plusieurs réformes relatives à l'accession aux mandats politiques, mais aussi plusieurs autres relatives à l'exercice de ceux-ci.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

A la différence de tous ces comités, le Groupe de travail co-présidé par Claude Bartolone et Michel Winock n'a pas été créé par le Président de la République, et surtout sa méthode de travail était particulière puisque ses propositions ont été élaborées à partir des réponses des membres du Groupe à un questionnaire préférentiel qui comptait 83 questions principales, 50 sous-questions et abordait l'ensemble des thèmes sur lesquels le Groupe a réfléchi.

Le 2 octobre 2015, le Groupe de travail a adopté son rapport intitulé « *Refaire la démocratie* ». Il avance dix-sept propositions autour de cinq axes (« *restaurer le lien entre les citoyens et leurs représentants* », « *un citoyen responsable au cœur des institutions* », « *un exécutif plus équilibré et mieux contrôlé* », « *le Parlement du non-cumul* », « *consolider l'État de droit* »).

Plus simplement, le rapport propose d'instaurer un triple équilibre au sein de notre société politique. D'abord un équilibre au sein de l'exécutif, ensuite un équilibre entre les pouvoirs publics, enfin un équilibre entre les gouvernés et les gouvernants.

1. POUR UN ÉQUILIBRE AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

La Cinquième République se caractérise par une hégémonie de l'institution présidentielle. Pour reprendre une formule célèbre, le Président de la République n'est plus seulement l'arbitre que met en place l'article 5 de Constitution, il est devenu le Capitaine, celui qui empiète sur les pouvoirs de Premier ministre et du Gouvernement.

Le Groupe de travail a voulu corriger cette évolution en préconisant « *un exécutif plus équilibré et mieux contrôlé* ». A cette fin il n'a pas retenu de proposition remettant en cause les pouvoirs essentiels du Président de la République. Les membres du Groupe se sont accordés pour redéfinir le rôle du chef de l'Etat en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre. « *Il s'agit de réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation* ». (...) « *c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible* ».

Comme il est quasiment impossible de revenir sur l'élection présidentielle au suffrage universel direct, il faut « *Instaurer un mandat de sept ans non renouvelable* ». (Proposition n° 7).

1.1. En instaurant le septennat non renouvelable

L'allongement du mandat présidentiel aurait pour effet de détacher le président des préoccupations de court terme. Il prendrait également de ce fait ses distances avec les partis politiques puisque son mandat et celui des députés ne coïnciderait plus.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Selon le Groupe de travail le couple Gouvernement-Parlement, serait renforcé et l'on reviendrait à l'esprit des institutions de la V^e République : un Président qui arbitre et un Premier ministre qui gouverne.

Le retour au septennat éviterait surtout l'accentuation du rythme de la vie politique : à peine élu, le Président de la République pense à sa réélection. De ce fait il aura tendance à « arrondir les angles » en oubliant une partie de ses promesses trop peu consensuelles. De plus aucune réforme trop audacieuse ne sera plus tentée. Ces travers du quinquennat pourraient ainsi être surmontés.

Mais le Groupe de travail va plus loin encore. Pour éviter les inconvénients du quinquennat il faut non seulement revenir au septennat, mais de plus rendre celui-ci non renouvelable. Ainsi le Chef de l'Etat, débarrassé de toute velléité électorale pourrait véritablement se préoccuper des questions fondamentales. N'ayant plus à penser à sa réélection, il pourrait alors tenter de laisser une trace dans l'histoire du pays et pour cela prendre cette hauteur de vue qui permet de prendre en compte l'avenir de la France.

Le retour au septennat a souvent été préconisé, autant semble-t-il que l'instauration du quinquennat lorsque le mandat de sept ans était en vigueur. Plus fondamentalement, il faut rappeler que la réduction du mandat présidentiel à cinq ans a été instaurée pour éviter les cohabitations. Se souvient-on, en effet qu'à partir de 1986 et jusqu'en 2002, on assistait à une succession d'alternances et de cohabitation. Cette nouvelle figure de la vie politique a beaucoup plu aux français lorsqu'elle est apparue, mais en se renouvelant d'abord sous sa forme courte de deux ans, puis dans sa version longue de cinq ans, on a pu alors se rendre compte de ses défauts : avec à la tête de la République, deux hommes aux convictions politiques différentes il est parfois difficile de prendre les décisions qui s'imposent.

La cohabitation n'était plus seulement une exception, elle devenait un système. Il fallait réagir. Voilà pourquoi le quinquennat a été mis en place. Le fait de revenir au septennat ressusciterait la cohabitation.

1.2. Ou en maintenant le quinquennat, mais avec la réinversion du calendrier électoral

Selon le Groupe de travail, c'est le quinquennat qui a accentué la dérive présidentieliste. Mais au-delà de la durée elle-même du mandat, c'est la coïncidence des élections présidentielles et législatives qui est en cause et singulièrement l'ordre dans lequel elles se déroulent. Voilà pourquoi, le Groupe préconise qu'en cas de non rétablissement du septennat, il faudra procéder à l'inversion du calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

Ce faisant, l'élection législative précéderait l'élection présidentielle. A une logique présidentielle succéderait une logique parlementaire. En effet, l'élection du

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Président de la République se ferait sur la base du résultat des législatives, sa légitimité en serait affectée, il ne pourrait plus de ce fait prétendre « *déterminer la politique de la Nation* », le gouvernement s'appuyant sur sa majorité récupérerait ainsi ses pouvoirs usurpés. Un nouvel équilibre s'instaurerait au sein de l'exécutif.

Apparemment, la solution est là. Mais, il faut combiner ce scénario avec une autre proposition du rapport : l'introduction de la proportionnelle aux législatives. Or ce qui risque d'arriver dans un tel contexte c'est l'éclatement progressif des partis et du système de partis et donc du fait majoritaire.

Aujourd'hui déjà les partis politiques à droite comme à gauche sont divisés. Le Parti socialiste voit apparaître sur sa propre gauche des « *frondeurs* », et sur sa droite, les déclarations d'Emmanuel Macron tendent à renforcer une ligne plus « libérale ». Chez « Les Républicains » l'organisation de primaires suscite des controverses, provoque et renforce des clivages plus ou moins importants entre les différents leaders. Un fossé se creuse entre une ligne très à droite et une autre plus centriste. Au-delà des deux partis de gouvernement, aux marges du système, des partis, le conteste avec force, de manière puissante à droite avec le Front nationale, de manière plus mesurée à gauche avec le Front de gauche.

L'introduction de la proportionnelle ne ferait que consacrer l'éclatement du système de parti et de ses éléments. Dans ces conditions, lors des élections législatives chaque parti proposerait son programme. Au lendemain des élections ceux-ci essaieraient de former une majorité sur la base d'un programme qu'ils mettraient au point dans le dos des électeurs. Comme le disait Jean-Luc Chabot, avec la proportionnelle: « *l'électorat croit se prendre en photographie et ce sont les appareils des partis qui en assurent le tirage* ». Inéluctablement, le régime des partis s'installerait plus ou moins rapidement.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas instaurer un quinquennat non renouvelable. Le Président de la République conserverait ses pouvoirs, il pourrait ainsi mettre en œuvre des réformes importantes sans être freiné par des considérations électoralistes. Plutôt que de réinventer le septennat ne faudrait-il pas réinventer le quinquennat ?

2. POUR UN ÉQUILIBRE ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS

Le Groupe de travail constate comme ses prédécesseurs le déséquilibre des pouvoirs que ce soit le Comité consultatif pour la révision de la Constitution institué en 1992 (Comité Vedel) ou encore le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République formé en 2007 (Comité Balladur).

Pour arriver à un meilleur équilibre, il est donc nécessaire de renforcer le Parlement aussi bien dans son organisation que dans son fonctionnement.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

2.1. En améliorant l'organisation du Parlement

La réorganisation du Parlement devrait porter selon le Groupe de travail sur ses membres et sur ses structures.

Pour ce qui est des parlementaires, leur nombre devrait être réduit et leur mode d'élection devrait être modifié en instaurant la proportionnelle.

Pour ce qui est des structures, le bicamérisme devrait être plus ou moins profondément réformé et la limitation du nombre de commissions devrait être supprimée.

2.1.1. Par la réduction du nombre de parlementaires

La réduction du nombre des parlementaires est une question récurrente en France car leur nombre n'a cessé d'augmenter sous la V^e. Ils étaient 579 députés en 1958. Puis 482 en 1962, après l'indépendance de l'Algérie et la suppression des sièges dans les départements algériens et le Sahara. Les réorganisations des départements franciliens (1966), lyonnais (1972) et corses (1975) ont entraîné une légère augmentation des effectifs. En 1986, le nombre de députés s'élèvera de 90 sièges avec l'instauration par François Mitterrand de la proportionnelle aux législatives pour atteindre 577. Malgré le rétablissement du mode de scrutin majoritaire il restera à ce niveau qui sera plafonné par la Constitution lors de la révision de 2008. Pour les sénateurs l'évolution est semblable.

Le nombre de parlementaires en France est relativement élevé, en comparaison des démocraties parlementaires des pays développés. La France compte aujourd'hui 925 parlementaires, alors que les Etats-Unis n'en disposent que de 535 pour un pays presque 5 fois plus peuplé et l'Allemagne 700 pour 1,25 fois notre population.

La France compte 14 parlementaires (députés et sénateurs) par million d'habitants, contre 1,7 aux Etats-Unis. La France se positionne cependant dans la moyenne des démocraties occidentales.

Pays	Nbre d'habitants	Nombre de parlementaires			Ratio Total parlementaires/habitants
		Députés	Sénateurs	Total	
Allemagne	82 millions	631	69	700	1 pour 117 142
Belgique	11 millions	150	71	221	1 pour 166 916
Espagne	47 millions	350	256	606	1 pour 77 557
Etats Unis	316 millions	435	100	535	1 pour 590 654
France	66 millions	577	348	925	1 pour 71 351

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Italie av Renzi	61	630	315	945	1 pour 64 550
Italie ap Renzi	millions	630	0	630	1 pour 96 825
Royaume Uni	63 millions	650	760	1410	1 pour 44 680

Nombre de députés en France						
Législatures	I	II	III à IV	V	VI et VII	VIII à XIV
Sièges	579	482	487	490	491	577

Nombre de sénateurs en France								
1959	1962 et 1965	1968 à 1974	1977	1980	1983 à 2001	2004	2008	2011 à 2014
307	274	283	318	316	321	331	343	348

Dans ces conditions rien d'étonnant à ce que le Groupe de travail recommande la diminution du nombre de parlementaires (Proposition n° 9). Dans son rapport il propose de ramener le nombre de députés à 400 et celui des sénateurs à 200. Tous les grands leaders politiques à droite comme à gauche sont d'accord sur ce point, même s'il peut y avoir quelques petites divergences sur le nombre exact auquel on devrait arriver.

A priori, la mesure pourrait sembler s'inscrire dans une démarche antiparlementaire et populiste, dictée par la volonté de réduire le coût de l'Etat et de ses institutions. En réalité, ce n'est pas l'objectif budgétaire qui est mis en avant par le rapport. L'idée n'est pas tant de faire des économies que de redéployer le budget des assemblées pour les parlementaires qui restent. Moins nombreux ils seraient mieux équipés et plus puissants. C'est d'ailleurs ce que le président de l'Assemblée nationale a mis en avant en déclarant « *Des parlementaires moins nombreux, ce sont des parlementaires mieux identifiés et plus puissants* ».

La réforme pourrait se faire sans difficulté puisque la plupart des politiques semblent d'accord, et qu'il n'est pas nécessaire de réviser la Constitution. Une loi organique suffirait. Mais elle déboucherait sur une difficulté : la nécessité de procéder à un redécoupage électoral. Or on sait que ce genre d'opération est toujours délicat. Et ce d'autant plus que se poserait le problème des départements peu peuplés comme la Lozère ou la Creuse qui risqueraient de se retrouver sans élu.

Le rapport précise aussi (Proposition n° 2) que ces élus moins nombreux devraient bénéficier d'un véritable statut sans toutefois en préciser les contours. Mais une autre proposition, celle de limiter à trois le nombre de mandats identiques successifs peut y être rattaché.

Cette limitation du cumul de mandats dans le temps viendrait compléter la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Elle pourrait favoriser l'accès de jeunes

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils.

2.1.2. Par l'introduction d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale

Depuis la première présidence de François Mitterrand, il est question de l'«*instillation*» d'une dose de proportionnelle dans le scrutin majoritaire. Il faut dire qu'en 1986, François Mitterrand est allé bien au-delà de l'«*instillation*» puisque c'est la proportionnelle intégrale qui a été mise en place. Depuis, on est revenu au traditionnel scrutin majoritaire à deux tours. Mais, la question de la proportionnelle a toujours été posée et débattue ici et là et surtout lors des campagnes électorales.

C'est ainsi qu'en février 1993 la Commission de réforme du mode de scrutin présidée par le Doyen Georges Vedel proposa dans son rapport diverses possibilités d'introduction d'une part de proportionnelle dans le scrutin des législatives. Le Comité Balladur quant à lui retenait dans sa proposition n° 62 l'introduction « *d'une part de proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale (20 à 30 sièges) pour assurer la représentation des formations politiques minoritaires* »

Quant à la Commission Jospin, elle ne souhaitait pas « *remettre en cause les acquis du fait majoritaire* » : « *Favoriser la constitution d'une majorité claire, afin d'assurer la stabilité gouvernementale* ». Aussi précisait-elle que le scrutin uninominal majoritaire à deux tours devait être maintenu pour la plus grande partie des députés, mais un nombre limité (« 10 % au plus, soit 58 députés ») devraient être élus à la proportionnelle.

Le rapport « *Refaire la démocratie* », quant à lui préconise (Proposition n° 3) à son tour l'introduction de la proportionnelle car elle permettrait une meilleure représentation non seulement des différentes couches sociales, mais aussi des différentes opinions politiques, mais aussi des femmes.

La majorité du Groupe de travail est d'accord pour que la moitié au moins des députés soient élus à la proportionnelle, car si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'améliorer la représentativité des élus ne pourrait être satisfaite.

Plusieurs modalités ont été envisagées par le Groupe de travail : un scrutin proportionnel à deux tours avec prime majoritaire, sur le modèle des élections régionales et municipales ou un système proportionnel, d'inspiration allemande, avec prime personnalisée et un système mixte combinant un scrutin proportionnel. Les membres du Groupe de travail n'ont pas arrêté de position majoritaire sur l'une ou l'autre de ces modalités.

2.1.3. Par la rénovation du bicamérisme

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Pour le Groupe de travail, le rôle du Sénat doit être modifié (Proposition n° 10). Mais il n'est pas arrivé à dégager une solution unique. Pour certains - les moins nombreux - il suffirait de limiter les compétences du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales et faire du Conseil économique, social et environnemental (CESE), la chambre du débat participatif.

Pour les plus nombreux il faudrait aller plus loin en fusionnant le Sénat et le CESE, en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays. L'enjeu d'une telle réforme n'est pas de diminuer le rôle du Sénat mais de mettre fin aux doublons et aux redondances de la procédure législative. Sans reprendre complètement la réforme voulue par le Général De Gaulle en 1969 à travers le référendum du 27 avril, il s'agirait de faire du Sénat une chambre qui interviendrait essentiellement comme «*pôle de contrôle parlementaire* ». A cette fin le Sénat travaillerait plus étroitement avec la Cour des comptes et pourrait ainsi assumer une fonction d'expertise de la qualité de la norme.

Le Sénat conserverait cependant une compétence législative. Les amendements sénatoriaux devraient, dans ce cadre, être adoptés à une majorité positive des 3/5. Ces amendements seraient ensuite examinés par l'Assemblée nationale qui les reprendrait ou non. Mais tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle serait retiré au Sénat.

2.1.4. Par la suppression de la limitation du nombre de commissions.

C'est en commission que se fait l'essentiel du travail législatif, c'est la raison pour laquelle le Comité Balladur avait en son temps suggéré, après le Comité Vedel d'augmenter le nombre de Commissions permanentes.

En 1958, la Constitution les avait limitées à six pour empêcher qu'elles ne jouent le rôle néfaste qu'elles avaient eu sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Raymond Poincaré ne les qualifiait-il pas de « *Parlements dans le Parlement* » ou encore d'« *organes parasites* ». Il est vrai que, convoquant de nombreux hauts fonctionnaires et Ministres, elles avaient tendance à s'ingérer dans le fonctionnement de l'administration et à suppléer le Gouvernement. Mais tout cela est bien loin aujourd'hui.

La limitation du nombre de commissions permanentes, prévue par la Constitution en 1958, a été confirmée par la révision constitutionnelle de 2008, même si leur nombre maximal a été porté de six à huit. Le rapport « *Refaire la démocratie* » préconise la suppression de cette limitation. Peut-être faudrait-il seulement augmenter le plafond et le porter à 10 comme le préconisait le Comité Balladur.

2.2. En améliorant le fonctionnement du Parlement

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

2.2.1. Par la réforme de la procédure législative

Nombreux sont les présidents de l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de Philippe Séguin, de Jean-Louis Debré, de Bernard Accoyer qui ont souhaité améliorer l'élaboration des lois et réduire l'inflation législative. Claude Bartolone lui aussi s'est préoccupé de cette question. A cette fin il a créé en 2013, une mission d'information pour « *améliorer la fabrique de la loi* ».

Selon le Groupe de travail co-présidé par Claude Bartolone, « *Cette inflation législative* » se manifeste moins par l'augmentation du nombre de lois votées annuellement – qui reste stable – que par celle de la longueur de ces textes, à laquelle l'exercice du droit d'amendement contribue pour une bonne part »

C'est pourquoi, les auteurs du rapport « *Refaire la démocratie* » se sont intéressés à la question du droit d'amendement. A cet égard, ils ont fait des propositions qui semblent contradictoires puisqu'ils proposent d'une part de « *Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier en abrogeant l'article 40 de la Constitution* » et d'autre part d'« *Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, a minima, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.* » Or, comme l'ont souligné bon nombre d'observateurs, le nombre d'amendements gonfle considérablement les textes, quitte à les rendre parfois incompréhensibles.

Ainsi, les parlementaires ont-ils modifié à 94% le texte sur la lutte contre la fraude fiscale, promulgué en décembre 2013, avec un taux d'adoption des amendements parlementaires de 41%. D'autre part, le projet de loi pour la croissance et l'activité, (Loi Macron) comptait 106 articles. Il comprenait, après la première lecture à l'Assemblée nationale, 295 articles et finalement 308 articles.

Dans ces conditions, le problème n'est peut-être pas de libérer le droit d'amendement des parlementaires, même si les mesures tendant à encadrer le pouvoir d'amendement du Gouvernement semblent aller dans le bon sens.

D'autres mesures paraissent également efficaces. Il en va ainsi de la mise en place d'une procédure visant à écarter de la discussion en séance publique les amendements déjà discutés en commission. Il en va également du droit qu'il faudrait reconnaître au Président de l'assemblée d'écarter les amendements identiques ou similaires.

Plus fondamentalement, le rapport « *Refaire la démocratie* » préconise un respect « *plus stricte de la séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement* »

En rupture avec la tradition, la Constitution de 1958 a adopté une conception formelle et matérielle de la loi, en précisant qu'elle est non seulement votée par le Parlement, mais qu'elle fixe les règles et détermine les principes fondamentaux dans des matières qu'elle énumère dans son article 34. Cette « *révolution juridique* » consistant à assigner un domaine précis à la loi a cependant été

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

gommée par le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence « *Blocage des prix et des revenus* » (Décision 82-143 DC du 30 juillet 1982.) : « *On ne saurait se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution* »

Revenir à un domaine de la loi tel que les constituants de 1958 le voulaient semble cependant difficile. Cela entraînerait bien des difficultés. Ainsi, par exemple dans la loi sur les retraites, les éléments quantitatifs étaient réglementaires, alors qu'ils étaient les plus importants de la réforme.

L'«*inflation législative*» s'est également traduite par une multiplication de dispositions non normatives. En effet, trop de lois comportent des dispositions purement déclaratives, voire des annexes descriptives comportant des objectifs ou des principes d'action. Or, la loi n'a pas pour objet d'affirmer des évidences et des projets politiques, mais de fixer les normes comme le rappelle le Conseil constitutionnel : « *La loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* », (CC « Loi Fillon », décision n° 2005-512 DC, 21 avril 2005). Mais, depuis la censure prononcée en 2005, le Conseil n'a pas déclaré contraires à la Constitution d'autres dispositions de caractère non normatif figurant dans les lois.

Jean-Louis Debré, lorsqu'il était président de l'Assemblée nationale, avait déposé une proposition de loi constitutionnelle rappelant que : « *Sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, elle est par nature de portée normative* », sans succès. Dans ces conditions, « *prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives* », comme le recommande le Groupe de travail, semble relever plus de l'incantation que de la proposition ayant de réelle chance d'aboutir.

Enfin pour améliorer la « *fabrique de la loi* » le rapport « *Refaire la démocratie* » propose de « *limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.* »

La procédure accélérée permet à la fois de limiter à une seule le nombre de lectures préalables à la réunion d'une commission mixte paritaire. Elle permet aussi d'écarter les délais de six et quatre semaines entre le dépôt ou la transmission d'un texte et le début de sa discussion.

Cette procédure est trop souvent utilisée par le Gouvernement. En limiter le recours permettrait sans doute d'améliorer le travail législatif.

2.2.2. Par le renforcement des droits de l'opposition et du contrôle parlementaire

Comme le remarquait Céline Vintzel, devant le Groupe de travail « *un Parlement puissant est un Parlement dans lequel l'opposition est forte* ». Aussi, le rapport

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

«*Refaire la démocratie*» propose-t-il d' «*Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition* ».

Pour ce qui est des droits de l'opposition, la Proposition n° 13 envisage la possibilité d'instituer un contre-rapporteur de l'opposition. Ce dernier, nommé au côté du rapporteur principal, disposerait de droits et de moyens en propre. En séance publique, il serait autorisé à émettre un avis sur les amendements au même titre que le rapporteur. Une telle possibilité existe déjà en Grande-Bretagne et au Parlement européen et donne de bons résultats.

De même l'instauration d'un «*droit de réplique*», permettant à l'auteur d'une question au Gouvernement de reprendre la parole et d'avoir le dernier mot permettrait notamment à l'opposition d'exercer un contrôle plus efficace.

Mais la proposition qui paraît être la plus importante dans la perspective de l'amélioration du contrôle parlementaire est celle qui consiste à modifier le système des nominations. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conditionné le pouvoir de nomination du Président de la République à l'avis public de la commission compétente dans chacune des assemblées. La nomination ne peut avoir lieu si le total des votes exprimés au sein des commissions est négatif à plus des 3/5.

Le Groupe de travail propose que ces nominations soient conditionnées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 des membres des commissions compétentes.

3. POUR UN ÉQUILIBRE ENTRE LES GOUVERNÉS ET LES GOUVERNANTS

Ce nouvel équilibre implique d'accorder aux citoyens une place plus importante au sein des institutions. Non seulement la société civile doit pouvoir agir, mais elle doit aussi pouvoir être mieux protégée. En d'autres termes l'Etat de droit doit être consolidé.

3.1. En renforçant la place des citoyens au sein des institutions

3.1.1. Par la réforme du référendum

En réalité le rapport «*Refaire la démocratie* » préconise deux réformes en la matière. En premier lieu il s'agit d'élargir le champ du référendum prévu par l'article 11 de la Constitution. Elargi par les lois constitutionnelles des 4 août 1995 et 23 juillet 2008, le domaine du référendum demeure actuellement limité aux «*projet[s] de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, [aux] réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services*

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions».

Malgré les deux élargissements de 1995 et 2008, aucun référendum n'a été organisé, c'est pourquoi il faudrait aller plus loin selon le Groupe de travail et élargir le champ du référendum à l'ensemble du domaine de la loi tel qu'il est défini par l'article 34.

Cette mesure risque de ne pas être suffisante car si le référendum est semble-t-il tombé en désuétude depuis vingt ans, c'est sans doute parce que comme le rappelait Guy Carcassonne : « *Le monopole donné, en fait, au chef de l'Etat conduit fatalement à ce que les électeurs répondent non seulement à la question, mais aussi, dans une proportion variable, à son auteur* ».

Bien sûr, la révision constitutionnelle de 2008 a instauré le référendum d'initiative minoritaire partagée dans lequel une minorité de parlementaires soutenus par une minorité de citoyens peut prendre l'initiative. Mais, le nombre de soutiens populaires est d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit approximativement 4,5 millions de citoyens, ce qui est considérable et qui rend illusoire l'organisation d'un tel référendum.

Le rapport « *Refaire la démocratie* » propose en conséquence la mise en place d'un véritable référendum d'initiative populaire, mais un contrôle de constitutionnalité ainsi qu'une condition de quorum pour la validité de ses résultats devrait être maintenus. (Proposition n° 4).

Malheureusement, qu'il soit d'initiative populaire ou non, le référendum est une technique relativement fruste, elle ne permet pas d'entrer dans les détails, c'est tout ou rien. De ce fait les questions traitées sont nécessairement simples pour ne pas dire simplistes quand elles ne relèvent pas d'un populisme qui ne demande qu'à se développer. Que l'on pense aux votations suisses sur les minarets notamment.

3.1.2. Par la participation plus importante des citoyens à l'élaboration de la loi

Le Groupe de travail voudrait permettre aux citoyens d'intervenir dans le processus législatif. A cette fin, des « *ateliers législatifs* » pourraient être organisés. Ils fonctionneraient au niveau local, et réuniraient citoyens, associations et professionnels. En amont de sa discussion au Parlement, un texte leur serait présenté qui serait suivi d'un débat. Le parlementaire à l'origine de la proposition pourrait ainsi la défendre et la compléter par des amendements suggérés par l'atelier.

Une autre proposition va dans le même sens qui consisterait dans le dépôt « *d'amendements citoyens* ». Ces amendements pourraient être librement déposés par des citoyens sur une plateforme en ligne développée par les assemblées, et être cosignés par d'autres citoyens. Cette plateforme pourrait être conçue comme

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

une sorte de réserve à amendements, que les députés et sénateurs pourraient utiliser librement. Au fond, il s'agit tout simplement de la reprise de la pratique des lobbies qui proposent des amendements clef en main.

Cette proposition ne semble pas faire l'unanimité au sein du Groupe de travail. Le président de l'Assemblée nationale lui-même n'y est pas favorable :
« *Est-ce le meilleur mécanisme pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration de la loi ? La question se pose. De plus, (...) je ne peux que constater que nous croulons d'ores et déjà sous les amendements : 24 000 amendements ont été déposés pour la seule session 2014-2015 !... Enfin, soyons clairs : amender un texte est une technique compliquée qui nécessite de bien connaître la procédure législative.* »

3.2. En consolidant l'Etat de droit

L'Etat de droit implique nécessairement l'existence d'un ordonnancement juridique hiérarchisé, et un pouvoir judiciaire apte à arrêter le pouvoir politique qui franchirait les limites posées par ces règles de droit.

L'Etat de droit est une construction permanente. Il faut donc le renforcer constamment. C'est pourquoi le Groupe de travail préconise la transformation de « *l'autorité judiciaire* » en un véritable « *pouvoir judiciaire* ». Au-delà de la modification des termes utilisés par la Constitution, il est proposé de faire du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le seul et véritable garant de l'indépendance de la magistrature en lieu et place du Président de la République.

Pour bien remplir ce rôle, le CSM doit selon le rapport « *Refaire la démocratie* » comprendre autant de magistrats que de personnalités qualifiées. Ces derniers devraient être nommés par les commissions compétentes de chacune des deux assemblées à la majorité positive des 3/5.

Le nouveau CSM, plus indépendant, verrait ses pouvoirs étendus à la nomination de l'ensemble des magistrats du siège. De plus le Groupe de travail voudrait lui confier des pouvoirs d'inspection sur le système judiciaire. Enfin, le Conseil supérieur de la magistrature, devrait permettre la publication d'opinions dissidentes.

Selon le Groupe de travail, « *l'autorité judiciaire* » deviendra un véritable « *pouvoir judiciaire* » quand le parquet sera indépendant et pour cela il faudrait rompre le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux.

Le renforcement de l'Etat de droit implique également la transformation du Conseil constitutionnel en une véritable Cour Constitutionnelle. Là encore au-delà des mots le Groupe de travail propose de modifier le mode de nomination.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Depuis 2008, les nominations des membres du Conseil sont soumises à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Cela signifie que les propositions du Président de la République, des présidents des assemblées parlementaires doivent être examinées par les commissions compétentes des assemblées. Celles-ci peuvent s'opposer à la nomination à la majorité des 3/5. Pour le Groupe de travail, les nominations au Conseil constitutionnel pourraient être subordonnées à une approbation formelle par les commissions compétentes à la majorité des 3/5. De plus, le Groupe de travail, estime qu'il faudrait mettre fin à la présence de droit, des anciens Présidents de la République au sein de l'institution.

Les membres de cette nouvelle Cour constitutionnelle devraient disposer d'une certaine compétence juridique, que celle-ci résulte d'une carrière professionnelle ou universitaire ou de l'exercice de mandats, fonctions et responsabilités sans pour autant restreindre l'accès à la Cour aux seuls professionnels du droit.

Enfin, la publication d'opinions dissidentes pourrait être admise.

* *
*

Bon nombre de ces propositions ont déjà été faites notamment par la commission Jospin ou encore par le Comité Vedel, voire le Comité Balladur. Le fait qu'on les retrouve montre combien il serait illusoire de penser qu'elles pourront voir le jour. Pour cela il faudrait réviser la Constitution. Or la majorité des 3/5 au Congrès est loin de pouvoir être atteinte. On se souvient que la révision de 2008 issue des travaux du Comité Balladur a été adoptée à 1 voix de majorité.

Aujourd'hui, le Président de la République ne peut pas espérer une telle situation. Et d'ailleurs le voudrait-il vraiment ? Il pourrait tout au plus faire passer quelques réformes ne nécessitant pas de révision constitutionnelle, comme l'introduction de la proportionnelle aux législatives. Mais on peut en douter, car même s'il l'avait promis pendant la campagne présidentielle, il n'a rien fait en ce sens, alors que le rapport Jospin la recommandait.

ANNEXES

Le Groupe de travail sur l'avenir des institutions est composé de :

Co-présidents

- M. Claude Bartolone (président de l'Assemblée nationale) ;
- M. Michel Winock (historien) ;

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Élus et personnalités qualifiées

- M. Bernard Accoyer (député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale) ;
- Mme Marie-Louise Antoni (personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise) ;
- M. Denis Baranger (professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas) ;
- Mme Karine Berger (députée des Hautes-Alpes) ;
- Mme Marie-George Buffet (députée de la Seine-Saint-Denis) ;
- M. Luc Carvounas (sénateur du Val-de-Marne) ;
- Mme Marie-Anne Cohendet (professeur de droit public à l'École de droit de la Sorbonne, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) ;
- Mme Seybah Dagoma (députée de Paris) ;
- Mme Cécile Duflot (députée de Paris) ;
- M. Michaël Foessel (professeur de philosophie à l'école Polytechnique) ;
- Mme Mireille Imbert-Quaretta (conseillère d'État, présidente de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet) ;
- Mme Christine Lazerges (professeure émérite de droit privé et sciences criminelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme) ;
- M. Ferdinand Mélin-Soucramanien (professeur à l'université de Bordeaux, déontologue de l'Assemblée nationale) ;
- M. Arnaud Richard (député des Yvelines) ;
- M. Alain-Gérard Slama (historien, éditorialiste) ;
- M. Bernard Thibault (personnalité du monde syndical, membre du conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail représentant les travailleurs) ;
- Mme Virginie Tournay (chercheuse en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po) ;
- M. Alain Turret (député du Calvados) ;
- M. Guillaume Tusseau (professeur de droit public à Sciences Po Paris) ;
- Mme Cécile Untermaier (députée de Saône-et-Loire) ;
- Mme Marie-Jo Zimmermann (députée de la Moselle)

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

Proposition n° 1 – Imposer le non-cumul des mandats dans le temps.

- Limiter à trois le nombre de mandats identiques successifs.

Proposition n° 2 – Mettre en place un véritable statut de l'élu.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

Proposition n° 3 – Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale.

UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS

Proposition n° 5 – Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales.

Proposition n° 4 – Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire.

- Élargir le champ du référendum prévu au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution à l'ensemble des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.
- Créer un véritable référendum d'initiative populaire encadré par un contrôle juridictionnel et assorti d'un quorum.

UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ

Proposition n° 6 – Redéfinir le rôle du Président de la République.

- Maintenir l'élection au suffrage universel direct.
- Moderniser le rôle d'arbitre du Président de la République en réorientant son action vers les enjeux de long terme.

Proposition n° 7 – Réinventer le septennat.

- Instaurer un mandat de sept ans non renouvelable.
- En cas de non rétablissement du septennat, procéder, a minima, à l'inversion du calendrier électoral afin que les élections législatives aient lieu avant l'élection présidentielle.

Proposition n° 8 – Renforcer la responsabilité de l'exécutif et mieux le contrôler sur les questions européennes.

- Rendre obligatoire le principe d'un vote d'investiture par l'Assemblée nationale lors de la formation d'un nouveau Gouvernement.
- Instaurer un débat à l'Assemblée nationale, avec le Président de la République, en amont des Conseils européens

LE PARLEMENT DU NON-CUMUL

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions.

Proposition n° 10 : Rénover le bicamérisme.

- Fusionner le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE), en créant éventuellement une assemblée parlementaire à deux collèges, pour mieux représenter les forces actives du pays.
- Le Sénat conserverait une compétence législative, mais son action serait davantage orientée vers l'évaluation et le contrôle. Plus étroitement assisté par la Cour des comptes, il deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire ».
- Tout pouvoir de blocage en matière constitutionnelle serait retiré au Sénat.
- L'échelon d'élection des sénateurs serait régionalisé.
- À défaut, limiter les compétences du Sénat aux questions relatives aux collectivités territoriales et faire du CESE la chambre du débat participatif.

Proposition n° 11 : Libérer le Parlement de ses carcans.

- Supprimer la limitation du nombre de commissions.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

- Libérer le droit d'amendement dans le domaine financier en abrogeant l'article 40 de la Constitution.

- Interdire au Gouvernement d'amender ses projets de loi ou, a minima, soumettre ses amendements à un délai de dépôt.

Proposition n° 12 : Améliorer la fabrique de la loi.

- Limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session et instaurer une nouvelle forme de procédure accélérée dont l'usage ne serait pas contingenté.

- Respecter une plus stricte séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement et prévoir une procédure pour écarter des lois les dispositions non normatives.

- Rénover la procédure de discussion des textes.

- Rénover la procédure d'examen des amendements.

Proposition n° 13 : Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition.

- Supprimer la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions.

- Instituer un contre-rapporteur de l'opposition.

- Instaurer un « droit de réplique », dont pourrait user l'auteur d'une question au Gouvernement.

- Renforcer le contrôle sur les nominations envisagées par le Président de la République en substituant au système actuel une majorité positive des 3/5.

- Obliger le Gouvernement à justifier devant les commissions parlementaires compétentes la non-publication des décrets d'application à l'expiration d'un délai de six mois.

Proposition n° 14 : Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes.

- Développer les ateliers législatifs citoyens.

- Expérimenter le dépôt d'amendements citoyens.

- Faire entrer plus largement l'Europe au sein du Parlement en créant une commission des affaires européennes de plein exercice et en consacrant aux affaires européennes une séance mensuelle de questions au Gouvernement.

CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT

Proposition n° 15 : Renforcer l'indépendance de la justice.

- Consacrer dans le titre VIII de la Constitution l'existence non d'une « autorité » judiciaire, mais d'un « pouvoir » judiciaire.

- Consacrer l'indépendance et l'impartialité de la justice dans le titre VIII de la Constitution en faisant du Conseil supérieur de la magistrature le garant de cette indépendance en lieu et place du Président de la République.

- Accroître l'indépendance du parquet en rompant le lien de subordination hiérarchique qui le soumet au garde des Sceaux et en conditionnant les nominations qu'il propose à un avis conforme et non plus simple du Conseil supérieur de la magistrature.

- Réviser la composition du Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il compte autant de magistrats que de personnalités qualifiées.

LE RAPPORT BARTOLONE - WINOCK « REFAIRE LA DEMOCRATIE »

- Réviser le mode de désignation du Conseil supérieur de la magistrature en conditionnant la nomination des personnalités qualifiées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans les commissions compétentes de chacune des deux assemblées.
 - Étendre les pouvoirs de nomination du Conseil supérieur de la magistrature à l'ensemble des magistrats du siège et lui confier des pouvoirs d'inspection.
 - Permettre la publication, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, des opinions dissidentes.
- Proposition n° 16* : Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales.
- Proposition n° 17* : Moderniser le Conseil constitutionnel.
- Conditionner la nomination des membres du Conseil constitutionnel à l'obtention d'une majorité positive des 3/5 dans chacune des commissions parlementaires compétentes.
 - Mettre un terme à la présence de droit, au sein du Conseil constitutionnel, des anciens Présidents de la République.
 - Prendre acte de l'évolution du rôle du Conseil constitutionnel en modifiant sa dénomination et en consacrant ainsi l'existence, en France, d'une véritable « Cour constitutionnelle ».
 - Permettre la publication d'opinions dissidentes dans le cadre des travaux du Conseil constitutionnel.