



N° 3486 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES
FICTIVE *AD HOC* PORTANT SUR LA PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE

visant à **établir** un meilleur **équilibre** entre **pouvoirs constitutionnels** (n°3486 rectifié)

PAR MME. ROMANE ESTADIEU
Député MODEM

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

.....

I. RAPPEL DES DISPOSITIONS INITIALES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

II. EXAMEN DES ARTICLES

III. AVANT-PROJET D'AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

TITRE 1ER - DU PRÉSIDENT

TITRE II - DU GOUVERNEMENT ET DE SES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

TITRE III - D'UN POUVOIR PARLEMENTAIRE REPRESENTATIF

TITRE IV - DE LA PROCEDURE DE REVISION CONSTITUTIONNELLE

Mesdames, Messieurs,

Comme l'écrivait Montesquieu : « C'est une expérience éternelle, (...) tout homme qui détient du pouvoir est porté à en abuser ». C'est pourquoi une séparation effective des pouvoirs est primordiale. La proposition de loi constitutionnelle qui va être étudiée est d'ailleurs dans l'optique d'établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels. Cependant, au vu du contexte actuel, il semblerait que les amendements proposés soit insuffisants.

En effet, il est important de rappeler que cette proposition est faite dans un contexte particulier. Il suffit de prendre l'exemple de la principale revendication faite par le mouvement des *gilets jaunes* pour le démontrer. On se souvient encore de ce mouvement de protestation qui avait été créé aux alentours d'octobre 2018 sur les réseaux-sociaux, lieu d'expression d'une partie non négligeable de l'opinion publique. On se souvient de ce groupe qui manifestaient au départ pour montrer leur mécontentement face à l'annonce d'une hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. On ne peut que se souvenir de ce mouvement qui met en avant, encore aujourd'hui, ce qui semblerait être la demande d'une souveraineté populaire plus forte. Bien que peu structuré, ce mouvement existe bel et bien et ce qu'il revendique ne peut être mis de côté. Le taux d'abstention grandissant aux élections montre également que le peuple se désintéresse de la vie politique de son propre pays notamment parce qu'il se sent oublié. Cette revendication d'une souveraineté populaire plus forte doit être prise en compte afin de démontrer à ces personnes qu'elles sont écoutées par leurs représentants. En effet, comme indiqué dans l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Autrement dit, ni le groupe des *Gilets jaunes*, ni le parlement, ni le gouvernement, ni le Président de la République, seul, ne peut s'en attribuer l'exercice. Pour cela, l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels doit être effectif.

Or, pour aller dans ce sens, la proposition de loi constitutionnelle visant à établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels semble être insuffisante. Globalement, ce qui est proposé semble avoir pour objectif la mise en place d'une cohabitation perpétuelle. À première vue, cela pourrait inquiéter puisque si cette dernière est mise en place, certains seront en droit de penser que les politiques envisagées, tant celles du Président de la République que celles du Premier ministre, ne pourront pas voir le jour. Un manque d'entente immobiliserait alors la politique nationale. Cela dit, si l'on en croit l'ancien Président du Conseil constitutionnel, Michel Debré : « Même si les visages étaient fermés, même si ça n'était pas le bonheur pour certains et bien (la cohabitation) a fonctionné ». De plus, comme le rappelle Nicolas Sarkozy : « Cela obligeait chacun d'entre nous à mettre l'intérêt général au-dessus et à se civiliser un petit peu ». La cohabitation perpétuelle ne serait alors pas aussi dangereuse. Cependant, afin d'établir un meilleur équilibre entre les pouvoirs constitutionnels, il semble primordial que ceux-ci doivent avant tout être plus représentatifs. Sans cela, les revendications qui ont précédemment été évoquées ne cesseront. En effet, ce meilleur équilibre doit profiter à la démocratie semi-directe qu'est la République française pour ne pas dire qu'elle doit profiter à une démocratie semi-parlementariste comme le prévoyait initialement la constitution.

Enfin, il est utile de rappeler que tout ceci est une fiction et que c'est parce que tout ceci est une fiction que l'on se doit d'en profiter afin de réussir à aboutir non pas à l'utopie d'une démocratie française directe mais plutôt à l'idéal d'une démocratie semi-directe, au moins dans le texte. C'est pourquoi il s'agira d'apporter une modification à la proposition de loi qui a été faite.

I. RAPPEL DES DISPOSITIONS INITIALES DE LA PROPOSITION DE LOI

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

TITRE 1ER

DU PRÉSIDENT Article 1er

« La première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complétée par les mots : « investi préalablement de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité des députés ».

Article 2

L'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par les mots : « en cas d'absence ou d'empêchement du Premier ministre ».

Article 3

Le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé :

« La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée par le Premier ministre en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée nationale. La dissolution est prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République. »

TITRE II

DU GOUVERNEMENT ET DE SES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

Article 4

Après le deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Il est investi de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité absolue des députés ».

Article 5

Le dernier alinéa de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé : « Il préside le Conseil des ministres et peut déléguer au Président de la République ce droit en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ».

II. EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Avant tout énoncé de propositions, il semble utile de rappeler que la France, telle que le prévoit la Constitution de 1958, est une République démocratique.

En effet, la France n'est plus une monarchie depuis bien longtemps. Elle n'est pas non plus sensée être une aristocratie, un régime politique dans lequel le pouvoir est détenu par une élite dominante.

De la même manière, le fait que la France soit une République démocratique présuppose une certaine séparation des pouvoirs. La France Ve République ne peut et ne doit pas ressembler aux IIIe et IVe République. Elle ne peut pas non plus ressembler à la Seconde République française.

C'est pourquoi l'équilibre entre pouvoirs constitutionnels doit absolument être effectif afin de faire perdurer la démocratie semi-parlementariste française prévue initialement par la Constitution de 1958. C'est d'ailleurs dans cette optique la que se dirige la proposition de loi constitutionnelles qui va être étudiée. Il conviendra par conséquent de garder en tête les éléments précités afin d'apprécier plus convenablement les commentaires qui vont suivre.

S'agissant de l'article premier de la proposition, il semblerait que les sénateurs aient été oubliés. Le Parlement est composé de deux chambres qui doivent être, en quelque sorte, interdépendantes afin de maintenir une stabilité parlementaire. C'est pourquoi il est proposé que l'article premier soit reformulé ainsi :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complétée par les mots : « investi préalablement de la confiance de l'Assemblée nationale *et du Sénat* au scrutin public et à la majorité *des députés* ».

Une question de confiance renforcée permettrait un rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels à la faveur des représentants et donc indirectement du peuple souverain. L'objectif étant ici de rappeler dans la Constitution que la séparation des pouvoirs constitutionnels est une séparation « souple » puisque la République française n'est pas un régime présidentiel mais au contraire un régime semi-parlementaire. Cela permettrait alors, en pratique, de réellement se rapprocher d'une séparation dite *souple* des pouvoirs et par conséquent de faire en sorte que notre régime soit plus équilibré en renforçant l'interdépendance entre les pouvoirs exécutifs et législatifs.

S'agissant de l'article 2 de la proposition de loi étudiée, il semblerait que celui-ci n'ait nul besoin d'être modifié. En effet, c'est dans une même logique que le Premier ministre devrait pouvoir effectuer les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution. Il s'agit là de ne faire qu'une simple clarification :

« L'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par les mots : « en cas d'absence ou d'empêchement du Premier ministre ».

Une fois cette clarification opérée, la séparation des pouvoirs constitutionnels serait vraiment équilibrée. Elle redonnerait au Premier ministre son rôle initial de chef de l'Etat. Il en va de sa légitimité. Ne pas accepter d'adopter cet article reviendrait à nier que la Constitution de 1958 attribue le rôle de chef de l'Etat au Premier ministre.

S'agissant de l'article 3, il en est de même que pour l'article premier. Le Sénat ne doit être oublié afin de maintenir une interdépendance entre les deux assemblées qui puisse être profitable à l'effectivité d'un régime stable. Il conviendrait alors de le rédiger ainsi :

« Le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé : « La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée par le Premier ministre en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée nationale *et du président du Sénat*. La dissolution est prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République ».

Cela permettrait de clarifier, une fois de plus, l'importance du rôle du Premier ministre.

S'agissant à présent de l'article 4 de la proposition étudiée, la même observation peut être faite. L'oubli d'un bicamérisme serait malvenu au vu de l'objectif de clarification de la Constitution par la présente proposition de loi. Elle devait au demeurant être ainsi modifiée :

« Après le deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Il est investi de la confiance de l'Assemblée nationale **et du Sénat** au scrutin public et à la majorité absolue ~~des députés~~ ».

Cela permettrait de renforcer une fois de plus le rôle des parlementaires afin qu'une interdépendance entre les pouvoirs exécutifs et législatifs soit plus importante. Il en va encore une fois de la nécessité de renforcer l'idée selon laquelle le peuple français est à juste titre souverain puisqu'il vit en démocratie.

Enfin s'agissant du 5e article, il ne semble pas nécessaire de le modifier. Il ne fait que compléter ce qui a été précédemment défendu lors de la consultation de l'article 2. C'est parce qu'il en va de la légitimité du Premier ministre que le détail de sa fonction doit être précisé dans la Constitution de la manière suivante :

« Le dernier alinéa de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé : « Il préside le Conseil des ministres et peut déléguer au Président de la République ce droit en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ».

Comme énoncé précédemment, ne pas accepter d'adopter cet article reviendrait à nier que la Constitution de 1958 attribue le rôle de chef de l'État au Premier ministre.

Comme précisé dans l'avant-propos, la proposition étudiée semble ne pas être suffisante au vu de l'objectif d'établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels. C'est pourquoi, des articles supplémentaires devraient être rattachés à cette proposition de loi.

Un article 6 pourrait être ainsi formulé :

« Le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par les mots : « Par un scrutin à la proportionnelle ».

En ajoutant un mode de scrutin à la proportionnelle aux élections législatives, les représentants élus seraient alors plus représentatifs. Cette modification entrerait en accord avec l'article 3 de la Constitution de 1958. Il semble nécessaire que le peuple souverain se sente effectivement représenté. Il devrait pouvoir se reconnaître dans ses représentants. C'est dans l'objectif d'une démocratie plus forte, plus équilibrée et donc plus représentative qu'un mode de scrutin à la proportionnelle pour les législative devrait être établi.

Une nouvelle modification pourrait être faite afin de préciser l'importance du rôle du Premier ministre. Cette dernière consisterait à modifier le premier alinéa de l'article 89 de la manière qui suit :

« L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, **au Premier Ministre** et aux membres du Parlement. L'initiative de la révision de la Constitution initiée par le Président de la République **ou par le Premier Ministre** doit être présentée par décret avec l'émarginement conjoint du Président de la République et du Premier Ministre ».

Il faut une fois de plus rappeler que ne pas vouloir adopter cet article reviendrait à nier l'importance du rôle du Premier ministre que la Constitution de 1958 lui attribue initialement.

De plus, pour en revenir à l'importance de la souveraineté des français au sein de l'équilibre constitutionnel, il semble nécessaire d'ajouter un alinéa additionnel après le second alinéa de l'article 89 de la Constitution qui serait ainsi rédigé :

« Le référendum doit avoir lieu quatre-vingt-dix jours au moins et cent-vingt jours au plus après le vote en termes identiques du projet ou proposition de révision par les deux assemblées ».

La souveraineté populaire est une base prééminente dans un régime démocratique. La constitution en est une autre. La modifier en faisant appel au peuple souverain suppose que celui-ci devra, comme il l'a déjà eu fait, s'impliquer en déterminant si oui ou non la constitution pourra être modifiée. Cette implication n'est pas des moindres. Le peuple devrait avoir suffisamment de temps pour réellement réfléchir aux potentielles modifications qui pourraient être apportées afin de modifier la Constitution.

Enfin, c'est parce que cette proposition de loi repose sur un idéal de rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels qu'il semblait important de réfléchir à une dernière modification de la Constitution. La clé d'un régime démocratique se trouve dans la souveraineté populaire. Celle-ci, pour des raisons pratiques, doit être additionnée à la souveraineté nationale. Cependant, il pourrait être malvenu d'oublier que c'est le peuple qui est souverain comme le rappelle l'article 3 de la Constitution. C'est bien parce que la souveraineté populaire est le pilier de la démocratie qu'il faut avant tout et dès que cela est possible, le mettre en avant. L'exercice du référendum est rare en France. Comme précisé précédemment, cela s'explique par des raisons pratiques. En revanche, l'exercice du référendum portant sur une potentielle modification constitutionnelle l'est encore plus. C'est pourtant un droit qui est reconnu au peuple souverain par l'article 89. Il sera alors proposé de modifier comme suit le troisième alinéa de l'article 89 :

« Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque les dispositions de l'article 16 de la présente Constitution ont été engagées de plein droit. Le Président de la République doit le soumettre au Parlement convoqué en Congrès et dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale ».

L'exercice du référendum dans les circonstances précitées est rare puisque c'est, la plupart du temps, au Congrès que revient finalement la charge de voter l'adoption de ces potentielles modifications. Or, est-il encore utile de rappeler que la démocratie est le modèle que notre République reconnaît depuis 1958 dans sa Constitution? Il est impératif que notre Constitution soit modifiée, non pas dans l'optique de la corriger mais de la préciser afin de limiter les interprétations qui ont jusque-là été faites sans vraiment la prendre en compte l'importance de ce texte. Un rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels par la modification formelle de la Constitution permettra en principe d'enfin l'appliquer matériellement comme il se doit. C'est dans cette optique que cette proposition de modification devrait alors être adoptée tout comme celles précédemment développées.

III. AVANT-PROJET D'AMENDEMENTS SUR LA PROPOSITION DE LOI

AMENDEMENTS PROPOSÉS :

TITRE 1ER DU PRÉSIDENT

Article 1er

« La première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complétée par les mots : « investi préalablement de la confiance de l'Assemblée nationale *et du Sénat* au scrutin public et à la majorité ~~des députés~~ ».

Article 2

L'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par les mots : « en cas d'absence ou d'empêchement du Premier ministre ».

Article 3

Le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé :

« La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée par le Premier ministre en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée nationale *et du président du Sénat*. La dissolution est prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République»

TITRE II DU GOUVERNEMENT ET DE SES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

Article 4

Après le deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il est investi de la confiance de l'Assemblée nationale *et du Sénat* au scrutin public et à la majorité absolue ~~des députés~~ ».

TITRE III

D'UN POUVOIR PARLEMENTAIRE REPRESENTATIF

Article 5

Le dernier alinéa de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigé :
« Il préside le Conseil des ministres et peut déléguer au Président de la République ce droit en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ».

Article 6

proposé par Mme Romane Estadieu, député du MODEM, (Haute-Garonne - 8e circonscription)

Le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 est complété par les mots :
« Par un scrutin à la proportionnelle. »

TITRE IV

DE LA PROCEDURE DE REVISION CONSTITUTIONNELLE

proposé par M. Mathieu-Rey Domingos, député du PS (Haute-Garonne - 1ère circonscription)

Article 7

Modifier ainsi l'alinéa premier de l'article 89 :

« L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, au Premier Ministre et aux membres du Parlement. L'initiative de la révision de la Constitution initiée par le Président de la République ou par le Premier Ministre doit être présentée par décret avec l'émargement conjoint du Président de la République et du Premier Ministre. »

Article 8

Ajouter un alinéa additionnel après le second alinéa de l'article 89 de la Constitution :

« Le référendum doit avoir lieu quatre-vingt-dix jours au moins et cent-vingt jours au plus après le vote en termes identiques du projet ou proposition de révision par les deux assemblées. »

Article 9

Modifier comme suit le troisième alinéa de l'article 89 :

« Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque les dispositions de l'article 16 de la présente Constitution ont été engagées de plein droit. Le Président de la République doit le soumettre au Parlement convoqué en Congrès et dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. »