



N°3486 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES FICTIVE
PORTANT SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE N°3486

visant à établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels

PAR M. LEANDRE GUEVEL
Rapporteur de la Commission

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
RAPPEL DES DISPOSITIONS INITIALES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE	4
EXAMEN DES ARTICLES	5
AVANT-PROJET D'AMENDEMENT SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE	8
<i>Article 1^{er} & 4 (art. 8 et 20 de la Constitution) Procédure d'investiture du Premier ministre & du Gouvernement</i>	5
<i>Articles 2 & 5 (art. 9 et 21 de la Constitution) Présidence du conseil des ministres & Exercice de la présidence du conseil des ministres par le Premier ministre</i>	6
<i>Article 3 (art. 12 de la Constitution) Dissolution de l'Assemblée nationale par le Premier ministre</i>	7

AVANT-PROPOS & RAPPEL DES DISPOSITIONS INITIALES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Mesdames, Messieurs,

Alors que le monde et la France vivent une crise sanitaire, une proposition de loi constitutionnelle a été déposée au bureau de l'Assemblée nationale.

Cette proposition visant à établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels est l'œuvre de la députée Mme. Marietta Karamanli ainsi que de nombreux de ses collaborateurs.

L'objectif concret de cette proposition, d'après la députée Mme. Marietta Karamanli, est donc de défendre l'Assemblée nationale, qui par de nombreuses rationalisations, a perdu énormément du pouvoir qu'elle possédait par le passé, notamment sous la III^{ème} ainsi que sous la IV^{ème} République.

Cette proposition de loi constitutionnelle permettrait de redonner au Parlement le rôle digne qui est le sien afin qu'il redevienne autonome et plus fort, mais également qu'il redevienne ce pour quoi il a été créé à l'origine, c'est-à-dire un lieu de débat et de création de la loi. D'après la députée Mme. Marietta Karamanli, la dévalorisation parlementaire serait « continue » car le Président de la République serait celui qui gouverne notamment en ordonnant au Parlement de respecter ses ordres.

Cette proposition de loi constitutionnelle permettrait également au Gouvernement, notamment au chef du Gouvernement, le Premier ministre, de récupérer ses attributs. Selon l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Concernant le chef du Gouvernement, le Premier ministre, selon l'article 21 de la Constitution, dirige l'action du Gouvernement ; est responsable de la défense nationale ; assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire ; assure la coordination de l'action gouvernementale.

Cependant, l'application matérielle de la Constitution diffère de la Constitution formelle. En effet, au sein de l'exécutif les décisions ne sont plus prises au niveau du Gouvernement, mais directement par le Président de la République.

Sous la V^{ème} République, la France a gagné en démocratie. En effet, la mise en place la V^{ème} République, le 4 octobre 1958, par le Général Charles de Gaulle a fait de la France « une démocratie moderne » selon le constitutionnaliste Guy Carcassonne.

L'objectif, en 1958, était de rationaliser le régime parlementaire afin d'assurer une stabilité politique et institutionnelle. C'est avec la création du Conseil constitutionnel, la valorisation du rôle du Président de la République, mais surtout l'encadrement du Parlement que la France a gagné en démocratie et en modernité.

Néanmoins, la présente proposition de loi constitutionnelle visant à établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels permet de démontrer qu'il est toujours possible de gagner en démocratie et en modernité. Pour ce faire, la proposition de loi constitutionnelle déposée par la députée Mme. Marietta Karamanli vise d'une part le renforcement de la

légitimité du chef du Gouvernement ; d'autre part, la réaffirmation de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle modifie l'article 8 de la Constitution afin que le Premier ministre soit investi, préalablement à sa nomination par le Président de la République, par l'Assemblée nationale.

Ainsi, après ajout de la modification prévue par l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle, la première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 serait rédigée en ces termes « Le Président de la République nomme le Premier ministre *investi préalablement de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité des députés.* »

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle modifie l'article 9 de la Constitution afin de limiter les compétences du Président de la République, qui se retrouverait à présider le conseil des ministres, qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Premier ministre.

Ainsi, après ajout de la modification prévue par l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle, l'article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 serait rédigé en ces termes « Le Président de la République préside le conseil des ministres *en cas d'absence ou d'empêchement du Premier ministre.* »

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle remplace le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Actuellement rédigé en ces termes « Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale » il deviendrait, après ajout de la modification prévue par l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle « *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.* »

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle insère un alinéa à la suite du deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Ainsi, après ajout de l'alinéa prévu par l'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle, l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958 serait rédigé en ces termes

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est investi de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité absolue des députés.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »

L'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle modifie le dernier alinéa de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le Premier ministre remplace le Président de la République à la présidence du Conseil des ministres.

Ainsi, après ajout de la modification prévue par l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle, le dernier alinéa de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 serait rédigé en ces termes « *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.* »

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} & 4

(art. 8 et 20 de la Constitution)

Procédure d'investiture du Premier ministre & du Gouvernement

Acceptés par la Commission

→ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle prévoit que le Premier ministre soit investi par l'Assemblée nationale préalablement à sa nomination par le Président de la République.

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle tire les conséquences de l'article 1^{er} et précise que le Gouvernement est investi de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public, et à la majorité absolue des députés.

→ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

Les articles 8 et 20 de la Constitution n'ont pas fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur.

→ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a accepté ces deux articles, sans proposer de modifications, et vous propose d'adopter le texte de la proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumis concernant ces deux articles.

La première phrase du premier alinéa de l'article 8 de la Constitution, est actuellement rédigée en ces termes « Le Président de la République nomme le Premier ministre. » En l'état actuel, c'est le Président de la République qui choisit librement le Premier ministre dès lors que la place est vacante. Ce pouvoir attribué au Président de la République n'est soumis à aucune limite ni condition, si ce n'est que la place doit être vacante. Cette nomination du Premier ministre par le Président de la République suffit à donner au chef du Gouvernement la plénitude de sa fonction.

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit d'insérer l'alinéa « Il est investi de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité absolue des députés » à la suite du deuxième alinéa de l'article 20 de la Constitution. Le Gouvernement en plus d'être responsable devant le Parlement, serait également investi de la confiance de l'une des chambres, l'Assemblée nationale, au scrutin public et à la majorité absolue des députés.

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle prévoit que le Premier ministre soit investi par l'Assemblée nationale préalablement à sa nomination par le Président de la République. La Commission vous propose d'accepter cet article 1^{er} car ce dernier permettrait au chef du Gouvernement de jouir d'une légitimité renforcée du fait de sa nomination par les

représentants de la Nation. De plus sachant que le Premier ministre ne peut être révoqué par le Président de la République, cette investiture par l'Assemblée nationale lui donnerait une réelle autonomie, il n'est plus le subordonné du Président de la République et n'a pas de compte à lui rendre. Cet article permettrait de réaffirmer la position du Premier ministre comme chef du Gouvernement mais également de réaffirmer la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Responsabilité d'autant plus réaffirmée par la proposition de réforme de l'article 20 de la Constitution, sachant que le Gouvernement serait investi de la confiance de l'Assemblée nationale au scrutin public et à la majorité absolue des députés.

Article 2 & 5

(art. 9 et 21 de la Constitution)

Présidence du conseil des ministres & Exercice de la présidence du conseil des ministres par le Premier ministre

Rejetés par la Commission

→ **Résumé des dispositifs et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit de confier la présidence du conseil des ministres au Premier ministre, en limitant l'exercice de cette prérogative par le Président de la République à son absence ou à son empêchement.

L'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle tire les conséquences de l'article 2 de cette même proposition de loi constitutionnelle. Il est prévu de confier la présidence du Conseil des Ministre au Premier ministre qui pourrait, en cas d'absence ou d'empêchement, déléguer cette présidence au Président de la République.

→ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

Les articles 9 et 21 de la Constitution n'ont pas fait l'objet de modifications depuis leur entrée en vigueur.

→ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a rejeté ces articles.

L'article 9 de la Constitution, est actuellement rédigé en ces termes « Le Président de la République préside le Conseil des Ministres. » En l'état actuel, c'est le Président de la République qui préside le conseil des ministres. Lors d'un Conseil des Ministres, le Président de la République est maître de l'ordre du jour et de la délibération, même s'il l'ordre du jour est décidé après concertation entre le Président de la République et le Premier ministre.

Les articles 2 et 5 de la proposition de loi constitutionnelle prévoient de confier la présidence du conseil des ministres au Premier ministre. La Commission considère cette réforme comme non nécessaire. En effet, le Gouvernement a déjà les outils en sa possession pour se réunir sous la présidence du Premier ministre. Lorsque ce dernier souhaite réunir le Gouvernement, il peut le faire sous forme Conseil de Gouvernement ou Conseil de Cabinet. De plus, les « ordre du jour » des conseils des ministres sont décidés par les deux chefs de l'exécutif après concertation. Le Conseil des Ministres est l'incarnation de la collégialité gouvernementale ; c'est pour cette raison que la Commission rejette cette réforme concernant l'article 9 qui modifierait en conséquence l'article 21 de la Constitution.

Article 3

(art. 12 de la Constitution)

Dissolution de l'Assemblée nationale par le Premier ministre

Amendement proposé par la Commission

→ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit de transférer le pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale du Président de la République au Premier ministre.

→ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

L'article 12 de la Constitution a été modifié par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 de manière à tirer les conséquences de l'instauration de la session parlementaire unique.

→ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumis.

Le premier alinéa de l'article 12 de la Constitution est actuellement rédigé en ces termes « Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. » En l'état actuel, seul le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. En effet, même s'il doit au préalable consulter le Premier ministre ainsi que les Présidents des Assemblées, il est le seul à prendre la décision finale. Ces consultations se résument à des avis et ne comportent aucune contrainte quant au choix final pris par le Président de la République.

La Commission propose un amendement à l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle afin d'une part ; réaffirmer le pouvoir du Premier ministre, sans ; d'autre part supprimer la prérogative attribuée au Président de la République concernant la dissolution de l'Assemblée nationale. La Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumis ;

« La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée sur accord commun du Premier ministre *et du Président de la République* 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. »

AVANT-PROJET D'AMENDEMENT SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

La Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi constitutionnelle qui vous est soumis.

Article 1

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

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 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 sur accord commun du Premier ministre *et du Président de la République* 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. »