

**Comité
de réflexion et de proposition
sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République**

La réforme institutionnelle deux ans après

17 mai 2010

Composition du Comité

- **M. Edouard Balladur**, ancien Premier ministre, ancien député, président du Comité
- **M. Jack Lang**, ancien ministre, député, ancien professeur de droit public à l'université Paris-X, vice-président du Comité
- **M. Pierre Mazeaud**, ancien président du Conseil constitutionnel, ancien ministre, ancien député, vice-président du Comité
- **M. Denys de Béchillon**, professeur de droit public à l'université de Pau et des pays de l'Adour
- **M. Jean-Louis Bourlanges**, conseiller-maître à la Cour des comptes, représentant au Parlement européen, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris
- **M. Guy Carcassonne**, professeur de droit public à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense
- **M. Jean-Claude Casanova**, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques
- **M. Dominique Chagnollaud**, professeur de droit public et de sciences politiques à l'université Paris-II (Panthéon-Assas)
- **M. Olivier Duhamel**, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien représentant au Parlement européen
- **M. Luc Ferry**, ancien ministre, agrégé de philosophie et de sciences politiques, membre du Conseil économique et social
- **Mme Anne Levade**, professeur de droit public à l'université Paris-XII (Val-de-Marne)
- **M. Bertrand Mathieu**, professeur de droit public à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne), président de l'Association française de droit constitutionnel
- **M. Olivier Schrameck**, conseiller d'Etat, professeur associé à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne)
- **M. Hugues Hourdin**, conseiller d'Etat, rapporteur général du comité

SOMMAIRE

Introduction

- I. Achever le processus de démocratisation engagé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008
 - 1) Les propositions constitutionnelles du Comités reprises pour les trois-quarts d'entre elles
 - 2) Les textes d'application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : un contrat presque rempli

- II. Adapter la pratique politique à la nouvelle donne institutionnelle
 - 1) L'ordre du jour des assemblées impose une nouvelle forme de dialogue des pouvoirs
 - a. Le principe du partage de l'ordre du jour
 - b. L'ouverture de nouveaux espaces de négociation
 - c. Un cadre plus souple en réalité qu'en apparence
 - 2) Le temps comme gage de la qualité de la loi
 - a. La qualité de la loi : un objectif partagé par tous
 - b. Les études d'impact : un mécanisme qui fonctionne enfin
 - c. Un dialogue inédit entre les parlementaires et le Conseil d'Etat
 - d. La procédure accélérée : une utilisation beaucoup plus prudente depuis le 1^{er} mars 2009
 - e. Le rôle des commissions : une révolution discrète, un nouvel équilibre à trouver avec la séance plénière
 - 3) Le contrôle : savoir-faire et faire savoir
 - a. L'affirmation constitutionnelle d'un pouvoir traditionnel revisité
 - b. Trouver le moyen de concilier sérieux du contrôle et écho dans le public
 - 4) Une relation majorité / opposition trop encore fondée sur le conflit plutôt que sur le débat
 - a. L'opposition : un acteur constitutionnel
 - b. La reconnaissance de droits spécifiques par les règlements
 - c. Respecter l'esprit de la révision constitutionnelle

Conclusion

Annexe : les 77 propositions du Comité

INTRODUCTION

Lorsque le 29 octobre 2007, il a remis au président de la République son rapport intitulé : « *Une V^e République plus démocratique* », le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République a souligné l'état d'esprit qui avait présidé à ses travaux et inspiré ses 77 propositions. La ligne directrice était la volonté « *non pas d'affaiblir le pouvoir exécutif, mais de le mieux contrôler et de réaffirmer les droits du Parlement et des citoyens* ». C'est l'idée d'équilibre qui avait prévalu chez tous les membres du Comité, qui s'étaient accordés pour proposer un plan de réformes institutionnelles sans précédent.

On sait le chemin qu'il a fallu parcourir pour que la Constitution soit révisée le 21 juillet 2008 par le Parlement réuni en Congrès à Versailles. On se souvient aussi des débats passionnés qui ont précédé l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, qui portait sur l'organisation du travail parlementaire.

L'ampleur de la révision constitutionnelle de 2008 en fera un jalon dans l'histoire de la V^e République. Quant à ses résultats concrets, le Comité considère qu'ils sont importants ; cette révision porte en germe de profonds changements.

47 articles de la Constitution du 4 octobre 1958 ont ainsi été amendés ou créés. On peut considérer qu'ainsi la moitié de la Constitution a été révisée. Mais si la modification des textes est essentielle, encore faut-il que leur mise en œuvre soit conforme à son esprit. Il a paru aux membres du Comité utile de mesurer le chemin parcouru près de deux ans après la révision constitutionnelle et plus d'un an après la date d'entrée en vigueur de l'essentiel des dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs du Parlement.

Parce qu'il est pluraliste, parce qu'il n'est pas directement impliqué dans le débat politique portant sur le fonctionnement des institutions, le Comité s'estime à même de porter un regard aussi objectif que possible sur la mise en œuvre de la révision constitutionnelle qu'il avait appelée de ses vœux.

Cette appréciation est largement positive. Deux tiers des 77 propositions contenues dans le rapport remis au chef de l'État ont été suivies d'effets, cette proportion atteignant les trois quarts pour les propositions de niveau constitutionnel. Étant donné l'ampleur de cette œuvre de rénovation des institutions de la V^e République, nul ne pouvait s'attendre à ce que, d'un seul coup, parce que les textes avaient été modifiés, puissent être « balayés » cinquante ans de pratiques, d'habitudes, de culture politique fondées sur la domination du pouvoir exécutif. Ces évolutions prennent nécessairement du temps. C'est sur le long terme que l'on pourra juger des effets réels et pérennes de cette révision constitutionnelle.

Pour autant, une attention particulière doit, d'ores et déjà, être portée à l'esprit dans lequel ces textes sont appliqués. Dans ce bilan qui ne prétend pas à l'exhaustivité, le Comité, sollicité par le président de l'Assemblée nationale M. Bernard Accoyer le 12 mars dernier, s'attachera plus particulièrement à la question parlementaire qui a suscité les plus vifs débats, quelle que soit par ailleurs l'importance des droits nouveaux accordés aux citoyens.

Au-delà du constat positif qui est celui du Comité, celui-ci estime qu'**il n'est que temps, aujourd'hui, d'achever ce profond processus de démocratisation** attendu par tous en adoptant tous les textes nécessaires à l'application intégrale de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (I).

Si le renforcement des pouvoirs du Parlement est une réalité, ces progrès doivent encore être valorisés et mieux connus du public à un moment où la démocratie représentative est, si ce n'est contestée, en tout cas soumise à de fortes pressions, avec la revendication constante d'une participation plus directe des citoyens. À cette fin, il est crucial de **parachever l'édifice en réformant non plus les textes et les procédures – l'essentiel a été fait – mais y en adaptant les mœurs** politiques parlementaires trop marquées, aujourd'hui encore, par le conflit, plutôt que par le débat (II).

I. ACHEVER LE PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION ENGAGÉ PAR LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008

1. Les propositions constitutionnelles du Comité reprises pour les trois-quarts d'entre elles

Le Comité avait présenté 77 propositions pour « une V^e République plus démocratique », propositions de nature constitutionnelle, législative, voire réglementaire ou relevant de conventions. Souhaitant ne pas se contenter de formulations générales, les membres du Comité avaient pris le parti de proposer concrètement des rédactions pour les dispositions constitutionnelles (voir annexe).

Le Comité s'est réjoui de constater qu'un très grand nombre de ses propositions ont inspiré la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Sans doute certaines dispositions n'ont-elles pas été reprises mot pour mot par le pouvoir constituant mais il va de soi, aux yeux des membres du Comité, que les textes qu'il proposait devaient servir de fondement au débat, dans l'opinion et au Parlement. Il appartenait tout naturellement à ce dernier de trouver, lui-même, les formulations les plus adaptées.

Si l'on considère l'ensemble des dispositions qui ont été votées par le Congrès réuni à Versailles, on peut estimer que les propositions constitutionnelles avancées par le Comité ont été reprises, au moins dans leur esprit et assez souvent dans leur lettre, à hauteur des trois quarts.

On peut en dresser la liste suivante :

- Possibilité pour le président de la République de s'exprimer devant le parlement (**proposition n° 5**) ;
- Contrôle parlementaire des nominations décidées par le président de la République (**proposition n° 8**) ;
- Limitation du droit de grâce aux cas individuels (**proposition n° 9**) ;
- Vérification par le Conseil constitutionnel des conditions d'application de l'article 16 (**proposition n° 11**) ;
- Prise en compte du temps de parole du président de la République dans les médias (**proposition n° 13**) ;
- Contrôle du budget de la présidence de la République (**proposition n° 14**) ;
- Retour des anciens ministres au Parlement (**proposition n° 17**) ;
- Fixation de leur ordre du jour par les assemblées (**proposition n° 19**) ;

- Réserve de deux semaines à l'ordre du jour du Gouvernement (**proposition n° 20**) ;
- Ordre du jour réservé à l'opposition (**proposition n° 21**) ;
- Ordre du jour réservé aux activités de contrôle (**proposition n° 22**) ;
- Limitation de la portée de l'article 49, alinéa 3 (**proposition n° 23**) ;
- Veto opposable à la procédure d'urgence (**proposition n° 24**) ;
- Préparation des projets de loi avec des études d'impact (**proposition n° 25**) ;
- Possibilité de soumettre pour avis des propositions de loi au Conseil d'État (**proposition n° 28**) ;
- Permettre le vote des lois de programmation dans tous les domaines (**proposition n° 29**) ;
- Permettre au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat d'opposer l'irrecevabilité à un amendement de nature réglementaire (**proposition n° 30**) ;
- Organisation du débat législatif et lutte contre obstruction avec une durée programmée des débats (**proposition n° 33**) ;
- Augmentation du nombre de commissions permanentes (**proposition n° 34**) ;
- Procédure d'examen simplifiée (**proposition n° 36**) ;
- Texte de la commission examiné en séance publique (**proposition n° 37**) ;
- Délai minimal entre le dépôt d'un texte et son examen en séance (**proposition n° 38**) ;
- Affirmation du rôle du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques (**proposition n° 41**) ;
- Assistance de la Cour des comptes au Parlement pour les missions d'évaluation et de contrôle (**proposition n° 42**) ;
- Création d'un comité d'audit parlementaire (**proposition n° 43**) ;
- Temps de parole équivalent pour l'opposition et la majorité pour les questions au Gouvernement (**proposition n° 44**) ;
- Questions au Gouvernement pendant les sessions extraordinaires (**proposition n° 45**) ;
- Contrôle de l'exécution des lois en associant majorité et opposition (**proposition n° 46**) ;
- Droit de résolution (**proposition n° 48**) ;
- Création d'un comité ou commission des affaires européennes (**proposition n° 49**) ;
- Révision des conditions d'élargissement de l'Union européenne (**proposition n° 50**) ;
- Contrôle des actes européens par le parlement (**proposition n° 51**) ;

- Information du Parlement de l'engagement de troupes hors du territoire national et autorisation parlementaire de prolongation des opérations extérieures (**proposition n° 53**) ;
- Meilleure information du parlement sur les négociations diplomatiques (**proposition n° 54**) ;
- Communication des accords de défense (**proposition n° 55**) ;
- Droit pour l'opposition de disposer du poste de président ou de rapporteur dans une commission d'enquête (**proposition n° 57**) ;
- Droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête au bénéfice des groupes d'opposition (**proposition n° 58**) ;
- Permettre aux règlements des assemblées de reconnaître des droits particuliers pour les groupes d'opposition (**proposition n° 60**) ;
- Création d'une commission indépendante en matière de redécoupage électoral (**proposition n° 64**) ;
- Reconnaissance de la vocation environnementale du Conseil économique, social (**proposition n° 65**) ;
- Modernisation de la composition du Conseil économique, social (**proposition n° 66**) ;
- Référendum d'initiative partagé (**proposition n° 67**) ;
- Suppression de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le président de la République (**proposition n° 69**) ;
- Élargissement de la composition du Conseil supérieur de la magistrature (**proposition n° 70**) ;
- Compétence consultative du conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des procureurs généraux (**proposition n° 71**) ;
- Permettre aux justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature à titre disciplinaire (**proposition n° 72**) ;
- Exception d'inconstitutionnalité dans le cadre d'une procédure juridictionnelle (**proposition n° 74**) ;
- Contrôle parlementaire des nominations au Conseil constitutionnel (**proposition n° 75**) ;
- Institution d'un Défenseur des droits (proposition n° 76) ;

Mais la révision constitutionnelle constituait la première – et décisive – étape d'une réforme qui en comportait plusieurs. Près de deux ans après le vote de Versailles, la plupart des textes d'application ont été adoptés ou sont en passe de l'être. **Il n'est que temps de clore totalement ce cycle et il appartient au Gouvernement et au Parlement d'y veiller désormais.**

2. Les textes d'application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : un contrat presque rempli

Parmi les dispositions introduites par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, certaines sont entrées immédiatement en vigueur alors que d'autres supposaient l'adoption de lois, le plus souvent organiques, ou la modification des règlements des assemblées.

Plusieurs dispositions sont entrées en vigueur immédiatement, sans délai et sans texte d'application :

- la possibilité d'étendre le champ des mesures propres à favoriser la parité, jusqu'alors limité aux mandats électoraux et fonctions électives, aux responsabilités professionnelles et sociales (article 1^{er} de la Constitution) ; une proposition de loi relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance est d'ailleurs en cours de discussion sur ce fondement ;
- la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels consécutifs (article 6) ;
- la restriction du droit de grâce aux seules grâces individuelles (article 17) ;
- la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés ou 60 sénateurs en cas d'application de l'article 16 de la Constitution ;
- l'extension du domaine des lois de programmation, y compris pour fixer des orientations pluriannuelles pour les finances publiques (article 34) ce qui a permis, par exemple, l'adoption en juillet 2009 de la loi de programmation militaire ;
- l'obligation de ratification expresse des ordonnances (article 38) ;
- le nouveau régime de contrôle parlementaire sur les opérations militaires extérieures ; plusieurs votes sont déjà intervenus sur les opérations en cours, notamment, en septembre 2008, sur l'intervention en Afghanistan, et en janvier 2009, pour les opérations au Kosovo, en Côte d'Ivoire, au Liban, au Tchad et en République centrafricaine ;
- la soumission par le Gouvernement aux assemblées des projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne et ce, sans aucune restriction (article 88-4) ;

- la transformation de la délégation pour l'Union européenne en commission des affaires européennes dans chaque chambre (article 88-4)¹

Plusieurs dispositions relatives aux droits du Parlement sont entrées en vigueur dès le 1^{er} mars 2009 – comme le prévoyait l'article 46 de la loi constitutionnelle – avant même qu'intervienne la modification des règlements des assemblées même si ceux-ci ont pu ensuite préciser les procédures à suivre. Ce fut le cas pour :

- le débat en séance sur le texte issu des travaux de la commission (article 42) ;
- pour les projets comme pour les propositions de loi, les délais minimaux, en première lecture, de six et quatre semaines entre, respectivement, le dépôt sur le bureau de l'assemblée saisie en premier lieu ou la transmission à l'autre assemblée et l'examen en séance publique (article 42) ;
- l'encadrement de la procédure accélérée (article 45) ;
- l'ordre du jour partagé (article 48) ;
- la limitation apportée à l'utilisation de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

La faculté pour le Président de la République de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès (article 18) a pu être utilisée le 22 juin 2009 après la modification du règlement du Congrès le jour même.

On rappellera que **les règlements des deux assemblées** ont été modifiés au printemps dernier permettant à de nombreuses dispositions constitutionnelles d'entrer en application² :

Il en est ainsi des droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en matière de contrôle (article 141 du règlement de l'Assemblée nationale et article 6 *bis* du règlement du Sénat pour la création de commissions d'enquête ou de missions d'information ; article 39, alinéa 3, et article 16 du règlement de l'Assemblée nationale pour la présidence de plein droit de la commission des finances et de la commission chargée d'apurer les comptes de l'Assemblée par un membre d'un groupe d'opposition ; article 133 du règlement de l'Assemblée nationale prévoyant l'égalité de temps de parole entre la majorité et

¹ La transformation des délégations pour l'Union européenne en commissions des affaires européennes a ensuite été formalisée à la fois dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (loi n° 2009-689 du 15 juin 2009) et dans les règlements des deux assemblées.

² Résolution n° 292 du 27 mai 2009 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale ; résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre les méthodes de travail du Sénat adoptée le 2 juin 2009.

l'opposition lors des séances de questions et le fait que la première question est posée par un membre d'un groupe d'opposition, minoritaire ou par un député non-inscrit...).

Les déclarations gouvernementales thématiques qui peuvent faire l'objet d'un vote – à la discrétion du gouvernement – sans engager la responsabilité de ce dernier (article 50-1 de la Constitution) ont conduit également à la modification du règlement des deux assemblées, même si elles auraient pu se dérouler selon une procédure conventionnelle décidée par la conférence des présidents de chaque assemblée.

Observons enfin que l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009, du traité de Lisbonne a permis l'entrée en vigueur, dans sa nouvelle rédaction, du titre XV de la Constitution (« De l'Union européenne »), ce qui permet notamment la saisine de la Cour de justice de l'Union par le Parlement, et même par 60 députés ou 60 sénateurs, pour assurer le respect du principe de subsidiarité par les actes législatifs européens (article 88-6).

Treize dispositions constitutionnelles exigeaient l'adoption d'une loi, le plus souvent de nature organique, pour entrer effectivement en vigueur.

Pour huit d'entre elles, les textes d'application ont été votés et sont entrés en vigueur.

Pour trois de ces dispositions, les lois d'application sont en cours d'adoption et devraient aboutir rapidement.

Enfin, pour deux d'entre elles, le texte d'application n'a soit pas été déposé soit l'a été mais sans que l'assemblée saisie ait, à ce jour, procédé à une première lecture.

▪ ***Les dispositions législatives entrées en vigueur***

1. le ***retour des anciens ministres au Parlement*** : loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution (promulguée après contrôle par le Conseil constitutionnel : CC, 8 janvier 2009, n° 2008-572 DC) ;
2. la ***commission indépendante sur les redécoupages*** de circonscriptions législatives (composition et fonctionnement) : loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (CC, 8 janvier 2009, n° 2008-573 DC) ;
3. la fixation du ***nombre de députés*** sous le nouveau plafond de 577 et la représentation à l'Assemblée nationale des Français établis hors de France : loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article

25 de la Constitution et à l'élection des députés(CC, 8 janvier 2009, n° 2008-573 DC), loi n° 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (CC, 18 février 2010, n° 2010-602 DC), ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France ; reste seulement, sur ce sujet, à adopter un projet de loi organique n° 1887, déposé le 29 juillet 2009, fixant notamment les inéligibilités pour les députés représentant les Français hors de France ;

4. les conditions d'adoption des ***résolutions*** (article 34-1) : loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (CC, 9 avril 2009, n° 2009-579 DC) ;
5. les ***études d'impact*** qui doivent désormais accompagner le dépôt des projets de loi : loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (CC, 9 avril 2009, n° 2009-579 DC) ;
6. la possibilité de ***saisine pour avis du Conseil d'État sur les propositions de loi*** : loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à modifier le code de justice administrative ; décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009 relatif à l'examen par le Conseil d'État des propositions de loi ;
7. les conditions d'exercice du ***droit d'amendement*** : loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (CC, 9 avril 2009, n° 2009-579 DC) ;
8. ***la question prioritaire de constitutionnalité*** : loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (CC, 3 décembre 2009, n° 2009-595 DC ; voir aussi CC, 12 mai 2010, n° 2010-605 DC) ; décision du 4 février 2010 portant règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ; décret n° 2010-148 du 16 février 2010 portant application de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ; décret n° 2010-149 du 16 février 2010 relatif à la continuité de l'aide juridictionnelle en cas d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel. Les deux cours suprêmes se voient confier une mission de filtre dont le Conseil d'Etat joue pleinement le jeu, tandis qu'il est trop tôt pour dire de même de la Cour de cassation. Celle-ci a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une

question préjudicielle portant sur la validité de la loi organique du 10 décembre 2009, ce qui a quelque peu surpris. Elle a en outre décidé de ne pas transmettre au Conseil constitutionnel une question relative à la loi Gayssot réprimant le négationnisme, alors que cette question présentait sans doute un caractère sérieux, au sens de la loi organique, au regard du principe constitutionnel de liberté d'expression. Le Comité s'estime en devoir de rappeler que le pouvoir constituant et le législateur organique, suivant en cela ses propres propositions, ont confié au seul Conseil constitutionnel, et non pas aux cours suprêmes des ordres administratif et judiciaire, le contrôle de constitutionnalité au fond.

▪ ***Les dispositions législatives en cours d'examen au 17 mai 2010***

9. l'encadrement des ***nominations du Président de la République*** en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (PJLO n° 1706 et PJJ n° 1708 déposés le 3 juin 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale : deux lectures déjà dans chaque assemblée, échec de la CMP, et troisième lecture déjà intervenue à l'Assemblée nationale) ;
10. la réforme de la composition et la saisine disciplinaire du ***Conseil supérieur de la magistrature*** par les justiciables (PJLO n° 460-08/09 déposé le 10 juin 2009 au Sénat) : deux lectures au Sénat, Assemblée nationale saisie pour une deuxième lecture programmée le 19 mai 2010, à la suite de quoi pourra intervenir une CMP ;
11. le ***Conseil économique, social et environnemental*** (PJLO n° 1891 déposé le 25 août 2009 à l'Assemblée nationale) : une lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, commission mixte paritaire convoquée pour la mi-mai en vue d'une adoption définitive du texte avant la fin du mois, avant contrôle par le Conseil constitutionnel ;
12. le ***Défenseur des droits*** (PJLO n° 610-08/09 et PJJ n° 611/09 déposés au Sénat le 9 septembre 2009) : examen programmé au Sénat en première lecture pour la première semaine de juin 2010.

▪ ***Reste un texte qui, à ce jour, n'a pas encore été déposé :***

13. le ***référendum d'initiative partagée (article 11 de la Constitution)***.

A cet égard le comité ne peut s'empêcher d'observer qu'il aura fallu plus de deux ans pour que l'ensemble des textes d'application soient déposés. Le programme était certes lourd et parfois délicat.

*

Malgré le retard pris pour l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009 (dite « loi organique parlementaire ») relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et les règlements des deux assemblées qui auraient dû être modifiés pour le 1^{er} mars 2009, la transition s'est opérée dans de bonnes conditions au regard de l'ampleur des changements apportés par la loi constitutionnelle de 2008.

Sans doute a-t-on pu observer quelques tâtonnements dans les premières semaines suivant le 1^{er} mars 2009, à un moment où la loi organique parlementaire et les règlements des assemblées n'étaient pas encore adoptés ou modifiés. Mais les assemblées se sont mises en ordre de marche malgré tout, permettant l'application de règles aussi nouvelles que l'examen en séance du texte de la commission saisie au fond et non plus du projet du Gouvernement.

L'ampleur de cette réforme institutionnelle est indéniable et les membres du Comité considèrent qu'il y a là la possibilité d'un changement fondamental dans notre vie démocratique. Tous les instruments sont désormais entre les mains de parlementaires pour exercer pleinement leurs responsabilités. Il faut laisser à cette réforme le temps de produire ses effets qui ne seront ni immédiats ni nécessairement spectaculaires. C'est aussi la règle du jeu de la démocratie représentative que le Comité avait souhaité voir renforcée par ces réformes.

Reste que ces procédures, ces droits nouveaux, ne peuvent porter entièrement leurs fruits que si les mœurs politiques s'adaptent à cette nouvelle donne. Les deux phénomènes s'alimentant l'un l'autre, on peut espérer que la réforme institutionnelle conduira à faire évoluer ces mœurs démocratiques mais il faut aussi que tous les acteurs – l'exécutif, le législatif, la majorité, l'opposition, les élus, l'autorité judiciaire, les citoyens – prennent la mesure des changements dont notre démocratie a besoin pour donner à cette réforme institutionnelle sa pleine portée.

On ne peut, en quelques mois, mettre de côté cinq décennies de pratique politique et parlementaire. Qui espérait ou feignait d'espérer que, comme par enchantement, le visage de notre démocratie changerait d'un seul coup méconnaissait le poids des habitudes et l'inertie de la culture politique. Mais, à l'inverse, les prendre en compte n'équivaut nullement se résigner. De grands progrès ont été accomplis qui en annoncent d'autres.

En attendant, les membres du Comité estiment, à ce stade, que le Gouvernement et les assemblées doivent tout mettre en œuvre pour achever ce cycle de réformes en permettant aux textes en navette d'aboutir dans les meilleurs délais (l'encadrement des nominations ; le Conseil supérieur de la magistrature ; le Conseil économique, social et environnemental ; le

Défenseur des droits) ainsi que celui relatif au référendum d'initiative partagée qui doit être prochainement déposé.

Reste par ailleurs à adopter la loi organique relative au statut du chef de l'Etat, prévue par la révision constitutionnelle, non pas du 23 juillet 2008, mais du 21 février 2007. Le Gouvernement a prévu de déposer un texte à l'été.

II. – ADAPTER LA PRATIQUE POLITIQUE À LA NOUVELLE DONNE INSTITUTIONNELLE

Les conditions d'application des nouvelles règles du jeu parlementaire, qui constituaient l'un des principaux éléments de la réforme, ont pu être l'occasion d'un débat polémique dans lequel le Comité n'entend pas entrer. Il est question ici d'apprécier la manière dont ont été mises en œuvre les quatre grandes orientations de la révision constitutionnelle qui reprenait, ainsi, les préoccupations des membres du Comité :

- la maîtrise de leur ordre du jour par les assemblées ;
- l'amélioration de la qualité de la loi ;
- l'affirmation du pouvoir de contrôle ;
- la reconnaissance de la place de l'opposition.

1. L'ordre du jour des assemblées impose une nouvelle forme de dialogue des pouvoirs

a) Le principe du partage de l'ordre du jour

L'article 48 de la Constitution tel qu'il a été substantiellement modifié par le Constituant reprend, pour l'essentiel, les **propositions n^{os} 19 à 22** du Comité.

Aux termes de cet article, l'ordre du jour de chaque assemblée est désormais, par principe, entre ses mains et les parlementaires se prononcent sur cet ordre du jour en séance publique. Le Gouvernement ne dispose plus que de deux semaines sur quatre par priorité. Il peut choisir librement ces deux semaines au sein d'une séquence de quatre comme le Conseil constitutionnel l'a jugé en examinant la proposition de résolution modifiant le règlement du Sénat le 25 juin 2009 (CC, 25 juin 2009, n^o 2009-582 DC). Les deux autres semaines sont à la libre disposition de l'assemblée concernée, l'article 48, alinéa 4, disposant que l'une de ces semaines est destinée *par priorité* à des activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Quelle est la pratique observée depuis le 1^{er} mars 2009, date où cette nouvelle répartition est entrée en vigueur ?

b) L'ouverture de nouveaux espaces de négociation

On observe, tout d'abord, que le mécanisme qui rompait avec cinquante ans de pratique institutionnelle s'est mis en place sans heurt manifeste.

Auparavant le ministre chargé des relations avec le Parlement se rendait à la Conférence des présidents après avoir fait connaître, par courrier, l'ordre du jour fixé par le Gouvernement. Le débat en Conférence des présidents tournait souvent court. Désormais, le même ministre fait connaître les choix du Gouvernement uniquement pour deux semaines sur quatre. Pour le reste, une discussion s'instaure entre les membres de la Conférence, en particulier les présidents de groupe et de commission. Il apparaît que le président du groupe majoritaire a un rôle prédominant à l'Assemblée nationale puisque son groupe dispose à lui seul, sous la XIII^e législature, de la majorité des voix à la Conférence des présidents ; ce qui ne s'est produit qu'à quatre reprises depuis 1958. Au Sénat, la situation est différente, puisque aucun groupe ne représentant à lui seul une telle majorité. De fait, l'espace de négociation semble donc y être plus ouvert.

En avançant les propositions n^{os} 19 à 22, l'objectif du Comité était bien d'organiser de tels espaces et de considérer que les assemblées devaient être en mesure d'assumer seules la tenue de leur agenda – ou tout du moins d'une grande partie de celui-ci – comme c'est le cas dans toutes les autres démocraties parlementaires. **L'objectif est-il atteint ? En grande partie, mais des points restent à améliorer.**

c) Un cadre plus souple en réalité qu'en apparence

Le Comité n'a jamais souhaité que la répartition de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées apparaisse comme un cadre trop rigide. Le texte de l'article 48 de la Constitution peut en avoir l'apparence, mais l'apparence seulement.

Écartons d'emblée un malentendu : le Comité n'a pas considéré que l'ordre du jour dont l'assemblée a la maîtrise devait être nécessairement employé à l'examen de propositions de loi. Certes, l'idée était bien de développer les initiatives législatives parlementaires ; c'est aussi le sens de la possibilité offerte par l'article 39 de la Constitution de saisir pour avis le Conseil d'État sur une proposition de loi (**proposition n^o 28**). Le Comité indiquait clairement que l'assemblée pourrait inscrire dans son ordre du jour « *non seulement des textes d'initiative parlementaire mais aussi, si cela apparaissait opportun, des projets de loi déposés par le Gouvernement* » (p. 71).

De même, si concernant la semaine de contrôle, le constituant a mentionné à l'article 48 que la priorité était donnée à ce type d'activités mais on sait bien que, ce faisant, il a entendu permettre que des textes législatifs soient éventuellement inscrits à l'ordre du jour pendant cette semaine.

Dans la pratique, on a pu observer, depuis une année, une attitude sensiblement différente au Sénat et à l'Assemblée nationale. Celle-ci s'est employée,

dès l'origine, à tirer parti de toute la latitude que la Constitution laisse à l'assemblée pour organiser son ordre du jour. Des projets de loi ont pu être examinés pendant les « semaines législatives parlementaires », des propositions de loi l'ont été pendant les « semaines gouvernementales » et des textes ont été débattus lors des semaines réservées en priorité au contrôle. Au Sénat semble s'être développée, au moins dans les premiers temps, une conception plus rigoriste de la répartition de l'ordre du jour en ce qui concerne les rapports avec l'exécutif ; sans doute cela s'explique-t-il par la tradition sénatoriale toujours très soucieuse de ses prérogatives et de la relation institutionnelle naturellement plus distante vis-à-vis du Gouvernement. En revanche, depuis juillet 2009, le Sénat organise les semaines dont il a la maîtrise au terme d'une discussion entre les différents groupes, aucun ne disposant de la majorité absolue dans cette chambre.

Le Comité n'a évidemment pas de jugement à porter sur ces différentes pratiques, il tient simplement à rappeler les trois objectifs qu'il avait à l'esprit :

– la maîtrise de leur ordre du jour par les assemblées ne doit pas conduire à une paralysie du processus législatif et donc, de l'action du Gouvernement ; nous demeurons bien dans les institutions de la V^e République, ce choix ayant été clairement assumé par le Comité ; il est donc normal que le Gouvernement dispose de temps pour faire examiner ses textes qui sont la mise en œuvre d'un programme choisi par une majorité de Français lors de l'élection présidentielle puis législative ;

– l'organisation de l'ordre du jour doit faire l'objet de discussions avec tous les acteurs, y compris l'opposition dans le respect des droits et du rôle de chacun ; à cet égard toute pratique trop rigide risquerait de conduire à une stratégie d'affrontement institutionnelle qui n'est pas souhaitable ;

– l'agenda parlementaire doit s'organiser autour de l'idée qu'il faut moins et mieux légiférer. Les nouvelles contraintes constitutionnelles concernant l'agenda parlementaire devraient conduire, en toute logique, à éviter l'examen de textes trop longs, contenant des dispositions souvent de nature réglementaire, dont la discussion sur plusieurs semaines n'est pas compatible avec l'idée de séquences partagées entre Gouvernement et Parlement. Autrement dit, en appeler à une certaine souplesse dans l'organisation de l'agenda parlementaire n'équivaut pas à considérer comme normale la thrombose de l'ordre du jour en raison de l'examen de textes gouvernementaux trop volumineux. À cet égard, on peut s'interroger sur l'allongement à l'infini de la session parlementaire avec la pratique systématique de sessions extraordinaires en juillet et en septembre voire en août. On constate d'ailleurs que, pour la première fois depuis que ce plafond constitutionnel a été introduit en 1995, le seuil maximal de 120 jours de séance par session ordinaire, sauf décision expresse du Premier ministre ou de la majorité des membres de chaque assemblée (article 28 de la Constitution), a été dépassé en 2009. Enfin, l'introduction du temps législatif programmé à l'Assemblée nationale (**proposition**

n° 33 du Comité ; article 44 de la Constitution, article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 ; article 49 du règlement de l'Assemblée nationale) a permis de maintenir la discussion des textes dans des délais raisonnables tout en préservant, pour chaque groupe, la possibilité de s'exprimer et de défendre ses amendements. Mettant fin à une obstruction pratiquée par toutes les oppositions depuis les années 80, le temps programmé qui avait existé jusqu'en 1969 au Palais Bourbon apparaît comme un moyen pour le Gouvernement et l'Assemblée de construire un agenda parlementaire qui offre une certaine prévisibilité et de permette à la majorité de faire adopter ses projets dans des délais raisonnables, ce qui constitue la règle minimale de la démocratie. Raison de plus pour trouver un « rythme parlementaire » qui laisse le temps d'examiner les textes dans de bonnes conditions pour en assurer la meilleure qualité possible et d'offrir à l'opposition la possibilité d'exprimer son point de vue dans des conditions satisfaisantes.

2. Le temps comme gage de qualité de la loi

a) *La qualité de la loi : un objectif affiché par tous*

Le Comité avait mis en évidence la nécessité absolue de laisser plus de temps aux assemblées pour examiner les textes de loi : il estimait qu'il s'agissait là d'une condition pour améliorer la qualité de la loi, tout en observant que « *les défauts qui entachent la loi ne peuvent être imputés au seul Parlement* ». (p. 80) Le processus législatif est, en effet, encore principalement engagé par le Gouvernement et la qualité des projets de loi souffre, depuis de nombreuses législatures, souvent de la précipitation dans laquelle ces textes sont élaborés sans toujours qu'une réflexion approfondie soit menée sur l'intérêt de légiférer et sur la portée concrète de nouvelles dispositions législatives.

Se fondant sur les recommandations du Comité, la révision constitutionnelle a doté le Parlement de nouveaux instruments visant à l'amélioration de la qualité de la loi, préoccupation ancienne, constamment rappelée, qu'il faut désormais mettre en œuvre dans les faits.

b) *Les études d'impact : un mécanisme qui fonctionne enfin*

L'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 ont prévu que désormais les projets de loi seraient déposés sur le bureau de l'assemblée saisie accompagnés d'une **étude d'impact** extrêmement précise. L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2008 détermine le contenu de ces études :

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. »

Ils exposent avec précision :

- l’articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d’élaboration, et son impact sur l’ordre juridique interne ;*
- l’état d’application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;*
- les modalités d’application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;*
- les conditions d’application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l’absence d’application des dispositions à certaines de ces collectivités ;*
- l’évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d’administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;*
- l’évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l’emploi public ;*
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d’État ;*
- la liste prévisionnelle des textes d’application nécessaires. »*

Si cette étude est jugée insuffisante et ne répond pas aux exigences de la loi organique, la Conférence des présidents de l’assemblée saisie peut refuser l’inscription à l’ordre du jour du projet en cause. En cas de désaccord entre l’assemblée et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être appelé à trancher (article 39, alinéa 4, de la Constitution).

À l’Assemblée nationale, ce sont les commissions permanentes et, le cas échéant, le Comité d’évaluation et de contrôle, qui examinent le contenu de ces études d’impact. Chaque membre de la Conférence des présidents a la faculté de demander la non-inscription du texte à l’ordre du jour¹.

Le Gouvernement a pris la mesure de l’importance des études d’impact comme en témoigne la circulaire du 15 avril 2009 prise par le Premier ministre. Le secrétariat général du Gouvernement veille particulièrement à la qualité de l’étude d’impact élaborée par les ministères en charge du projet de loi ; cette étude est soumise au Conseil d’État saisi du projet de loi en application de l’article 39 de la Constitution et les sections administratives de la Haute juridiction s’attachent à en vérifier le sérieux.

¹ Voir rapport d’information présenté par M. Claude Goasguen et M. Jean Mallot, au nom du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur les critères de contrôle des études d’impact accompagnant les projets de loi, n° 2094, 19 novembre 2009.

La pratique se révèle, à ce stade, satisfaisante. Les études, parfois inégales pour les premiers textes qui furent soumis à cette exigence, apparaissent comme des instruments extrêmement utiles. En amont même du dépôt des textes, elles conduisent l'administration et le Gouvernement à modifier leurs projets pour tenir compte des éléments ainsi recueillis. Elles sont, ensuite, très précieuses non seulement pour les parlementaires, mais également pour toute personne qui souhaite connaître l'exacte portée du texte proposé ; d'autant que l'Assemblée nationale vient de prévoir sur son site Internet un formulaire offrant à chacun la possibilité de faire connaître ses observations qui seront ensuite, en vertu de l'article 86, alinéa 8, du règlement, analysées et synthétisées par le rapporteur du projet de loi dans une annexe de son rapport. Il est clair, enfin, que ces documents seront également très utiles *a posteriori*, lorsqu'il s'agira de contrôler l'application de la loi et d'évaluer ses effets concrets.

Devoir rédiger une telle étude impose une discipline stricte aux administrations et oblige les ministres qui proposent un texte à argumenter de manière serrée pour justifier leurs choix entre différentes options, l'opportunité de légiférer, les moyens qui sont envisagés... **La démocratie y gagne en transparence, le Parlement en information, le Gouvernement en efficacité et la loi en qualité.**

c) Un dialogue inédit entre les parlementaires et le Conseil d'État

D'autres mécanismes ont également été introduits par la révision constitutionnelle et ses textes d'application. Il s'agit de la possibilité de **soumettre au Conseil d'État des propositions de loi** (article 39 de la Constitution). Le président de l'Assemblée nationale a saisi par deux fois¹ le Conseil et la procédure suivie s'est révélée – aux yeux de tous les acteurs concernés – extrêmement concluante. Ce dialogue inédit entre le Conseil d'État, conseiller traditionnel du Gouvernement, et les assemblées n'allait pas de soi. Il est heureux qu'il ait pu être engagé dans des conditions si satisfaisantes.

d) La procédure accélérée : une utilisation plus prudente depuis le 1^{er} mars 2009

Une forme de consensus s'est fait jour dans les milieux parlementaires sur la nécessité d'améliorer la qualité de la loi. C'est par exemple dans cet esprit qu'a été ajouté à l'article 41 de la Constitution une disposition permettant désormais au président de l'Assemblée nationale comme au président du Sénat d'écarter les amendements de nature réglementaire – ce qui suppose certes qu'en amont, le Gouvernement lui-même n'introduise pas dans ses projets des dispositions de nature réglementaire (**proposition n° 30 du Comité**).

¹ Sur une proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (octobre 2009) et sur une proposition de loi visant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation (janvier 2010).

Il ne faudrait pas que ces instruments et ces efforts fussent mis en échec par une pratique trop courante encore : **la procédure accélérée**.

L'article 45 de la Constitution prévoit que la commission mixte paritaire peut être convoquée après une seule lecture dans chaque chambre lorsque la procédure accélérée a été décidée *sans que les Conférences des présidents des deux assemblées s'y soient conjointement opposées*. La procédure accélérée a ainsi remplacé la procédure d'urgence.

Elle a les mêmes conséquences que cette dernière pour ce qui est du nombre de navettes. Le Gouvernement peut la réduire à une seule lecture par chambre. En revanche, la procédure accélérée a également pour effet d'écartier l'application des dispositions de l'article 42 de la Constitution qui prévoient qu'un délai de six semaines doit s'écouler entre le dépôt d'un texte et son examen en première lecture devant la première assemblée saisie et de quatre semaines devant la seconde.

Ce double effet de la procédure accélérée repose sur une logique imparable mais qui ne peut se justifier que dans quelques cas, lorsqu'il est besoin d'aller vite pour faire adopter un texte en raison d'une nécessité que l'on qualifiera d'objective. Ce n'est que dans ce cas qu'on peut comprendre que l'on réduise le nombre de navettes et qu'on passe outre les délais minimaux prévus à l'article 42.

Mais, dans les faits, on doit malheureusement constater que le recours à la procédure accélérée demeure non pas la règle – comme certains le pensent à tort, marqués par la pratique de l'urgence avant le 1^{er} mars 2009 et le fait que nombre de textes sont aujourd'hui en cours d'examen sur le fondement de cette ancienne procédure – mais une commodité encore trop courante pour des projets dont l'examen rapide n'est pas justifié dans les faits.

Or la qualité de la loi peut en pâtir. La combinaison de la lecture unique par chacune des assemblées, de la suppression des délais minimaux d'examen et de la règle de discussion en séance sur la base du texte issu des travaux de la commission change les équilibres institutionnels et ne favorise pas un travail de qualité. Il importe donc d'être vigilant en ce domaine et les présidents des deux assemblées y portent une attention particulière.

Sur les sessions 2007-2008 puis 2008-2009, autour de 40 % des textes faisaient l'objet d'une déclaration d'urgence. Pour la période de 2008 au 1^{er} mars 2009 (date d'entrée en vigueur de la procédure accélérée), l'urgence a même été déclarée dans près de 70 % des cas. **Mais pour la période du 1^{er} mars 2009 à février 2010 la proportion de textes déposés pour lesquels cette procédure a été déclarée est tombée à 26 %, ce qui constitue une baisse considérable.** La diminution est certes moins sensible si l'on raisonne en termes de textes discutés, mais ceci tient pour l'essentiel à l'effet de stock, nombre des textes aujourd'hui en

débat ayant été déposés avant la réforme. Pour le reste, on peut estimer que, pour l'essentiel, la procédure accélérée pouvait se justifier, par exemple, pour prolonger le mandat de tel ou tel organe – même si elle aurait aussi pu être évitée si le Gouvernement avait mieux anticipé l'organisation des travaux parlementaires pour programmer l'examen de ces textes suffisamment en amont.

Il faut néanmoins voir dans cette évolution sur une période récente et relativement courte, *qui reste donc à confirmer*, la prise en compte par le pouvoir exécutif de la nécessité de mieux respecter le travail parlementaire en permettant au processus de navette de suivre son cours normalement. Les reproches faits à cet égard publiquement, et sans doute officieusement, par les présidents des deux assemblées, ont dû jouer un rôle non négligeable dans cette évolution.

Le Comité estime qu'il importe que la procédure accélérée soit utilisée le plus rarement possible afin que la navette parlementaire ait tout son sens et que les conditions d'élaboration de la loi assurent la qualité de la norme. Parallèlement, il importe tout autant que la deuxième lecture apparaisse comme le moyen d'améliorer réellement le texte en discussion et non, comme trop souvent, la simple répétition de la discussion qui a eu lieu en première lecture. Les amendements déposés en deuxième lecture constituent la plupart du temps le simple décalque de ceux qui ont été examinés lors de l'examen initial du texte. Cela ne contribue pas à la recherche d'une amélioration du projet ou de la proposition en discussion.

e) Le rôle des commissions : une évolution encore trop timide, un équilibre encore à trouver avec la séance plénière

Le constituant, suivant en cela les propositions du Comité, a voulu une novation fondamentale dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées.

Un rôle nouveau échoit désormais aux commissions, en raison de cette révolution très discrète qui consiste, depuis le 1^{er} mars 2009, à voir les textes issus des travaux de la commission examinés en séance plénière, contrairement au principe qui prévalait depuis 1958 pour les projets de loi, qui arrivaient en séance publique dans la version déposée par le Gouvernement. Il s'agissait de la **proposition n° 37** du Comité, qui a conduit à la modification de l'article 42 de la Constitution.

Le fait que le texte de la commission serve désormais de fondement au débat en séance (hormis pour les projets de loi constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale) a déplacé le centre de gravité de la procédure parlementaire. Les travaux de la commission suscitent plus d'intérêt : les médias les suivent mieux ; les ministres y sont, désormais, le plus souvent présents, le Conseil constitutionnel ayant expressément jugé que les articles 31, 38, 40 et 41 de la Constitution imposaient que le Gouvernement puisse participer aux travaux

des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet, et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ; les groupes, enfin, doivent s'assurer de la présence effective de leurs commissaires lors de ces réunions. On notera à ce propos que l'Assemblée nationale a adopté dans son règlement une disposition sanctionnant financièrement un trop grand nombre d'absences lors des réunions de commission du mercredi matin, et que cela semble avoir eu pour effet d'améliorer la participation à ces réunions (article 42 du règlement de l'Assemblée nationale).

On a pu observer que le Gouvernement éprouve régulièrement plus de difficultés à revenir en séance sur les votes de la commission. Le fait de disposer de moins de leviers de procédure en commission pour imposer ses vues oblige le Gouvernement à savoir se montrer plus persuasif, à mieux entendre le point de vue des parlementaires, et en particulier du rapporteur du texte. Le Comité ne peut qu'exprimer sa satisfaction face à cette évolution qu'il appelait de ses vœux.

Le Gouvernement doit intervenir beaucoup plus tôt mais aussi laisser du temps à la commission pour travailler. Tel n'est pas toujours le cas avec le recours à la procédure accélérée qui permet d'écarter le délai de six semaines comme nous l'avons vu.

D'aucuns ont pu craindre que déplacer ainsi le centre de gravité de la discussion parlementaire vers l'amont risque d'importer en commission certains travers de la séance publique, comme l'obstruction. Tel n'a pas été le cas à ce jour, même s'il est vrai que les commissions sont saisies d'amendements bien plus nombreux et qu'elles ont dû adapter leur mode d'organisation pour faire face à une charge de travail beaucoup plus lourde encore.

En revanche, l'effet escompté d'une baisse massive du nombre d'amendements venant en séance n'a pas été observé dans les faits. Certains amendements ne sont pas présentés à nouveau en séance après avoir été examinés en commission mais la proportion reste limitée. C'est, en tout cas à ce stade – on peut espérer que la situation évolue – une déception pour les membres du Comité qui attendaient que la séance plénière soit débarrassée des débats trop techniques et des amendements rédactionnels. C'est en partie le cas, mais pas suffisamment. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. L'opposition continue à percevoir la séance publique comme le seul lieu légitime et efficace pour se faire entendre des citoyens et des médias. À terme, il faudra que chacun, parlementaire ou non, considère le travail en commission comme aussi valorisant que celui en séance. **La publicité des travaux des commissions par leur ouverture à la presse et leur médiatisation sont sans doute l'une des clés de cette évolution**, même si les membres du Comité ont conscience que cette évolution risque de changer la nature des échanges en commission, avec une politisation accrue.

Le Comité regrette par ailleurs que les formations politiques n'aient pu trouver un accord pour mettre en œuvre de véritables procédures d'examen simplifiée (voir **proposition n° 36**). En dépit d'une modification de l'article 44 de la Constitution qui ouvrait la voie à cette solution de nature à désengorger la séance publique, la loi organique du 15 avril 2009 est apparue très en retrait sur ce sujet. Un seul groupe peut s'opposer à une telle procédure qui, de ce fait, n'est jamais mise en œuvre hormis pour les projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales.

En dépit de ces réserves, la disposition selon laquelle le texte de la commission est examiné en séance change radicalement le point de vue gouvernemental sur le travail législatif. Des espaces de négociation sont désormais ouverts beaucoup plus fréquemment.

Reste aux parlementaires à mieux faire valoir leurs droits en terme de délais et leurs points de vue sur le fond des textes ; mais aucune procédure ne peut se substituer à la liberté des parlementaires et à leur capacité à exercer cette liberté. Il faut, surtout, que les parlementaires acceptent l'idée que leur travail sera tout aussi visible en commission qu'il l'est en séance plénière.

3. Le contrôle : savoir-faire et faire savoir

a) L'affirmation constitutionnelle d'un pouvoir traditionnel revisité

Le Comité a proposé que la fonction de contrôle, ainsi que celle de l'évaluation des politiques publiques, soient désormais inscrites à l'article 24 de la Constitution, ce qui a été fait lors du Congrès de Versailles du 21 juillet 2008. Les assemblées disposaient de nombreux instruments pour exercer cette mission avant même la révision constitutionnelle : les commissions d'enquête, les missions d'information, les questions orales et écrites, les délégations parlementaires, les rapports spéciaux des commissions des finances... Mais l'affirmation constitutionnelle de ce pouvoir de contrôle et l'apparition de la notion plus récente d'évaluation des politiques publiques sont de nature à stimuler ce rôle important qui doit être celui du Parlement dans une société où l'on entend donner toute sa place à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Fortes de cette « nouvelle » mission constitutionnelle, les assemblées ont commencé à développer plusieurs instruments pour remplir pleinement cette fonction. Elles doivent cependant composer avec la difficile articulation à trouver entre le sérieux du travail de contrôle et la médiatisation nécessaire de ces actions.

b) Trouver le moyen de concilier sérieux du contrôle et écho dans le public

Les assemblées engagent de nombreux travaux de contrôle approfondis et, de l'avis du plus grand nombre, de très grande qualité. Reste que l'écho qui est donné à ces travaux demeure aujourd'hui encore trop limité au regard du travail accompli.

Parmi les nouveaux instruments qui laissent espérer un renforcement de la fonction de contrôle du Parlement, on peut évoquer les auditions et le droit de veto sur certaines nominations qui incombent au Président de la République en application de l'article 13 de la Constitution. Le Comité d'évaluation et de contrôle institué à l'Assemblée nationale peut aussi constituer un outil de coordination important et permettre aux députés de s'investir plus encore dans l'évaluation des politiques publiques, qui est un exercice différent de celui du contrôle de l'action du Gouvernement. A cet égard, le resserrement des liens avec la Cour des comptes, qui diffuse aux parlementaires, systématiquement désormais, les référés qu'elle adresse aux ministres ainsi que les réponses de ces derniers, est également une évolution positive¹.

Un exemple simple nous en est fourni par la manière dont se déroulent les séances de contrôle en hémicycle lors de la semaine réservée à cet effet. Les assemblées ont mis en place, dès le mois de mars 2009, de nouveaux mécanismes pour nourrir ces séances. Le Sénat a créé le système des questions cribles ; l'Assemblée nationale a organisé des questions à un ministre sur un thème donné. Des débats se déroulent aussi autour, par exemple, des conclusions d'une mission d'information ou d'un thème européen. Toutefois, si dynamiques que puissent parfois être ces séances, elles ne suscitent que peu d'écho au-delà des murs du Palais Bourbon ou du Palais du Luxembourg.

Certes, la tenue de ces séances peut apparaître austère, voire formelle mais les médias sont également responsables du faible impact de ces séances. Ils sont les premiers à s'étonner du succès relatif de ces nouvelles procédures alors qu'ils leur portent un intérêt tout aussi relatif dès lors que « le sensationnel » n'est pas au rendez-vous.

Cela étant, les assemblées tireraient sans doute un grand bénéfice à mieux cibler ce type de séances en se focalisant sur des thèmes susceptibles de retenir l'attention des organes de presse et, ce faisant, du public. Il faut en la matière, faire preuve d'imagination, tout en maintenant les exigences de fond qui s'imposent à l'institution parlementaire. Il n'est pas douteux que les assemblées sauront trouver des solutions allant dans ce sens. Par ailleurs, la dynamique du contrôle doit s'appuyer également sur ce moteur que peut constituer le couple majorité / opposition. Or les relations entre ces deux forces sont encore bien trop marquées par la culture du conflit, plutôt que par celle du débat.

¹ On évoquera également – bien que cette procédure relève plus de la fonction tribunicienne des assemblées que de celle de contrôle – les résolutions (article 34-1 de la Constitution) dont la première a été adoptée à l'Assemblée nationale le 25 mars 2010 et la deuxième le 11 mai.

4. Une relation majorité / opposition encore trop fondée sur le conflit plutôt que sur le débat

a) L'opposition : un acteur constitutionnel

La question de la place de l'opposition demeure, aujourd'hui encore, en suspens. Il faut tout d'abord observer que pour la première fois, est apparu dans la Constitution le terme même d'opposition à deux reprises : à l'article 51-1 qui permet aux règlements des assemblées de leur reconnaître, ainsi qu'aux groupes minoritaires, des « droits spécifiques ». Il en est de même à l'article 48 qui prévoit qu'un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ou des groupes minoritaires¹.

b) La reconnaissance de droits spécifiques par les règlements

Les règlements des assemblées ont reconnu de nombreux droits à l'opposition, que ce soit dans la répartition du temps de parole pour les débats législatifs ou les questions orales, par la constitution de « binômes » majorité – opposition pour les activités de contrôle, pour la création de commissions d'enquête ou de missions d'information, avec la présidence de la commission des finances à l'Assemblée nationale, ou de certains organes comme la délégation aux droits des femmes au Sénat.

Sans chercher naturellement à déterminer la responsabilité de chacun, le Comité observe que les relations entre la majorité et l'opposition demeurent empreintes de tensions qui ne sont pas en adéquation avec l'esprit qui devrait régir le fonctionnement du Parlement après la révision constitutionnelle de 2008. **Le jeu politique est ce qu'il est et il serait illusoire, voire contraire à l'idée même de démocratie, de prôner ou d'espérer un quelconque unanimisme. Néanmoins, les relations entre la majorité et l'opposition pourraient se construire sur un mode plus coopératif qu'il ne l'est actuellement.**

c) Respecter l'esprit de la révision constitutionnelle

Deux exemples l'illustrent : l'organisation de la journée réservée aux groupes d'opposition à l'Assemblée nationale et le droit de tirage en matière de commissions d'enquête.

Si au Sénat, la situation semble moins conflictuelle en raison de la tradition propre à cette assemblée et au fait qu'aucun groupe n'y dispose de la majorité absolue, à l'Assemblée nationale l'organisation de la journée d'opposition, le jeudi, est loin d'être satisfaisante. L'usage s'est introduit d'utiliser dans des conditions qui

¹ On rappellera que les groupes minoritaires sont ceux qui ont décidé de ne pas choisir entre la majorité et l'opposition.

prêtent le flanc à la critique – non pas juridique certes, mais politique ou institutionnelle – deux instruments du régime parlementaire rationalisé.

En application de l'article 96 du règlement de l'Assemblée, le Gouvernement demande désormais presque systématiquement la réserve du vote sur tous les amendements et articles des propositions de loi présentées par l'opposition. Le vote solennel ayant été demandé en Conférence des présidents par l'opposition ou par la majorité et se déroulant le mardi suivant, et le Gouvernement faisant usage de la prérogative constitutionnelle du vote bloqué (article 44, alinéa 3), les textes présentés par les groupes d'opposition sont discutés dans un hémicycle souvent déserté par les députés de la majorité qui n'entendent pas débattre avec leurs collègues de l'opposition et n'ont pas besoin d'être présents le jeudi même, puisque tous les votes sans exception sont repoussés au mardi suivant après les questions d'actualité.

La situation n'est pas satisfaisante ; les responsabilités sont sans doute partagées. Il n'est pas heureux que la réserve de vote et le vote bloqué soient utilisés pour pallier ou organiser l'absentéisme des parlementaires de la majorité. C'est un nouvel usage de ces procédures qui, s'il était poussé à l'absurde, pourrait conduire à ce que tous les textes soient traités de la sorte. On imagine ce qu'il adviendrait du débat parlementaire.

On a pu l'observer aussi lors de l'examen du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, à l'occasion duquel, faute de parlementaires de la majorité en séance, le Gouvernement a dû faire usage de la réserve de vote. Le président de l'Assemblée nationale a fait suspendre les travaux pour marquer son désaccord, mais c'est un sujet de préoccupation qui demeure.

Le second exemple du caractère encore trop conflictuel des relations entre la majorité et l'opposition est la manière dont sont mises en œuvre les nouvelles règles de création des commissions d'enquête à l'Assemblée nationale. L'article 141 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire – à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée – en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première séance de contrôle et d'évaluation. Une telle démarche ne peut alors être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

Le Sénat a adopté un système différent. Aux termes de l'article 6 *bis* du règlement, « *chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire* ». Il apparaît que la mise en œuvre de ce droit a connu moins de difficultés qu'à l'Assemblée nationale. En témoigne la constitution, à la demande des sénateurs du groupe CRC-SPG (Communiste républicain et

citoyen et des sénateurs du parti de gauche), d'une commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H¹N¹). Si à l'Assemblée nationale a été créée une commission d'enquête sur un sujet proche, c'est à la demande du groupe Nouveau centre qui, tout en étant un groupe minoritaire, appartient à la majorité. En revanche, les trois demandes formulées à ce jour par des groupes de l'opposition ont connu un sort moins favorable.

La première proposition de résolution, déposée par le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC), tendait à la création d'une commission d'enquête sur les études d'opinion commandées et financées par la Présidence de la République. S'en est suivi un débat – du reste fort riche – sur la constitutionnalité de cette proposition de résolution. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a estimé que cette proposition avait pour conséquence – voire pour objet – de mettre en cause la responsabilité du Président de la République ; or, en application de l'article 67 de la Constitution, le chef de l'État n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 (Cour pénale internationale) et 68 (Haute Cour). Cette analyse, qui a suscité un vif débat, a été confirmée par le Bureau et le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux pouvoirs traditionnels de ces organes.

Le sort réservé aux deux autres propositions de résolution a soulevé davantage de difficultés :

- celle tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conséquences, sur la santé des salariés, des restructurations permanentes, des nouvelles formes d'organisation du travail et des méthodes de gestion du personnel à France Télécom comme dans l'ensemble des secteurs de l'économie nationale (groupe GDR - gauche démocratique et républicaine)
- celle tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007 (groupe SRC).

Ces deux propositions de résolution ont été examinées en commission et ont été amendées par la majorité de telle sorte que leur contenu en a été substantiellement modifié. Le constatant, les deux groupes d'opposition ont préféré renoncer à leur droit de tirage en critiquant fermement ce qu'ils ont estimé être un refus de mise en œuvre de ce nouveau droit reconnu par le règlement de l'Assemblée nationale.

Le Comité exprime à cet égard une préoccupation. L'esprit qui a présidé à la révision de 2008 voudrait que la majorité, sauf à se borner à assurer le respect des principes et règles constitutionnels, s'abstienne de

modifier les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête qui relève du droit de tirage de l'opposition.

En contrepoint, et dans un domaine autre que les commissions d'enquête, l'opposition sait qu'elle n'est pas la majorité et que, dès lors, ses propositions de loi, par exemple, peuvent ne pas être adoptées. Peut-être serait-il d'ailleurs plus opérant que l'opposition oriente son action vers les activités de contrôle, qui constituent sa vocation première dans la plupart des démocraties parlementaires.

Cela suppose aussi que majorité et opposition réussissent à trouver des terrains d'entente, sans nier pour autant leurs intérêts divergents sur bon nombre de questions. Des propositions d'initiative conjointe ont d'ailleurs été récemment adoptées par l'Assemblée nationale, telles que la proposition de loi sur la prévention et la répression des violences faites aux femmes ou celle concernant les règles de publicité applicables devant les juridictions pour mineurs.

*

* *

CONCLUSION

Le bilan que le Comité vient de dresser de la mise en œuvre de la réforme institutionnelle engagée en 2008 est largement positif. De cette réforme, on peut attendre beaucoup mais il faut faire preuve d'une certaine patience : on ne change pas les mœurs aussi vite qu'on vote les lois. Mais la patience n'est pas synonyme de résignation. La vigilance s'impose. C'est ce à quoi le Comité appelle chacun, car les institutions représentatives ne peuvent vivre si elles suscitent l'indifférence. Les citoyens, les organes d'information, ont aussi, en cela, leur part de responsabilité.

Il est décevant, même si beaucoup a été fait, que tous les textes d'application de la révision constitutionnelle n'aient pas été adoptés voire déposés, bientôt deux ans après le vote du Congrès, le 21 juillet 2008. Il appartient au Gouvernement et au Parlement d'achever ce processus ; le Comité les y invite instamment.

Quant à la mise en œuvre des textes, il est essentiel qu'elle permette de trouver les nouveaux équilibres qui, désormais, doivent présider aux travaux des assemblées. Deux sujets ont paru au Comité devoir être plus particulièrement mis en relief à cet égard.

Le premier concerne la répartition entre le travail en commission et celui en séance publique, encore trop marquée par les pratiques anciennes. Le travail en commission, qui a toujours été reconnu comme le lieu d'un examen précis et technique des textes, est désormais le pilier de la procédure législative et de la vie parlementaire en général. Mais toutes les conséquences n'en ont pas été tirées. Trop souvent, la séance publique répète les travaux de la commission au lieu de se concentrer sur un débat politique, clair et lisible. Ce nouvel équilibre ne pourra être atteint que si, sauf exception dûment justifiée, les commissions ouvrent leurs travaux au public, tant pour les auditions que pour les travaux législatifs. Il y a là un enjeu technique, mais aussi démocratique de première importance. La réforme parlementaire ne peut réussir que si elle parvient à capter l'attention des citoyens et leur redonne confiance en la démocratie représentative. C'est le sens profond des propositions qui avaient été avancées par le Comité et qui ont été inscrites dans la Constitution.

Le Comité appelle en second lieu à ce que le droit de tirage théoriquement reconnu aux groupes minoritaires ou d'opposition en matière de création de

commissions d'enquête parlementaires ne soit pas dénaturé par la prétention de la majorité à réécrire l'objet des enquêtes dont la mise en place est demandée dans ce cadre. A moins qu'elle ne soit directement et exclusivement motivée par le souci d'en assurer la conformité à la Constitution, une telle ingérence n'est pas conforme à l'esprit de la révision des institutions.

Plus largement, il appartient à la majorité comme à l'opposition de s'accorder durablement sur leurs règles de conduite, car chacun sait que leurs rapports respectifs sont naturellement marqués au sceau de la précarité, l'alternance étant la condition même de la démocratie. La réforme des institutions doit faire naître les comportements nécessaires pour en faire vivre l'esprit.

Le Comité ne doute pas que, d'ici quelque temps, avec, entre autres innovations, un Parlement aux pouvoirs mieux affirmés, le contrôle des nominations, la possibilité pour les citoyens de faire pleinement respecter la Constitution par la voie de l'exception, le Défenseur des droits qu'il faut instituer maintenant, chacun aura fait le constat que nous vivons dans une V^e République plus démocratique.

Synthèse des propositions du Comité

(Avertissement : sont mentionnées comme ayant été accomplies les réformes qui soit constituent une reprise des propositions du Comité, soit s'en inspirent largement)

Un pouvoir exécutif mieux contrôlé				
N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
1	Rôle du Président de la République	<i>Donner une définition plus exacte du rôle du Président de la République</i>	<p>Article 5</p> <p>Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.</p> <p>Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.</p> <p>Il définit la politique de la nation.</p>	Non
2	Rôle du Gouvernement	<i>Donner une définition plus exacte du rôle du Gouvernement</i>	<p>Article 20</p> <p>Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.</p> <p>Il dispose à cet effet de l'administration et de la force armée.</p> <p>Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.</p>	Non
3	Rôle du Premier ministre en matière de défense nationale	<i>Clarifier le rôle du Premier ministre en matière de défense nationale</i>	<p>Article 21</p> <p>Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement.</p> <p>Il met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.</p> <p>(...)</p>	Non

* En gras figurent les modifications proposées par le Comité ; les dispositions dont il propose la suppression apparaissent rayées d'un trait. Sauf indication contraire, dans la colonne de droite, les articles modifiés sont ceux de la Constitution du 4 octobre 1958

N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
4	Simultanéité des législatives	<i>Sauf cas de désynchronisation des calendriers, organiser le premier tour des élections législatives le jour du second tour de l'élection présidentielle</i>	Code électoral et décrets de convocation des électeurs	Non
5	Messages du Président de la République au Parlement	<i>Permettre au Président de la République de rendre compte de son action devant la représentation nationale</i>	<p align="center">Article 18</p> <p align="center">Le Président de la République peut prendre la parole devant l'une ou l'autre des assemblées du Parlement. Son allocution peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.</p> <p align="center">Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. (...)</p>	Oui
6	Président de la République et commissions d'enquête parlementaires	<i>Permettre à une commission d'enquête parlementaire d'entendre le Président de la République à la demande de ce dernier</i>	<p align="center">Article 18</p> <p align="center">(...)</p> <p align="center">Le Président de la République peut être entendu à sa demande par une commission d'enquête parlementaire.</p>	Non
7	Pouvoir de nomination	<i>Clarifier les compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre en matière de nomination aux emplois civils et militaires</i>	Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État	Non

N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
8	Nominations du Président de la République	<i>Introduire une procédure de contrôle parlementaire sur certaines nominations relevant du Président de la République (voir aussi les propositions n° 68, 69, 74 et 77)</i>	<p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.</p> <p>Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.</p> <p>Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.</p> <p>Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.</p> <p>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. Elle détermine les modalités selon lesquelles cet avis est émis.</p>	Oui
9	Droit de grâce	<i>Réserver la grâce aux cas individuels et prévoir un avis du Conseil supérieur de la magistrature</i>	<p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>Le président de la République a le droit de faire grâce après que le Conseil supérieur de la magistrature a émis un avis sur la demande.</p>	Oui mais sans avis du CSM

N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
10	État d'urgence et état de siège	<i>Mieux encadrer l'état d'urgence et l'état de siège</i>	<p align="center">Article 36</p> <p>L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en conseil des ministres.</p> <p>Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.</p> <p>Une loi organique définit ces régimes et précise leurs conditions d'application.</p>	Non
11	Article 16	<i>Permettre au Conseil constitutionnel de vérifier si les conditions de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 16 demeurent réunies</i>	<p align="center">Article 16</p> <p>Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.</p> <p>Il en informe la nation par un message.</p> <p>Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.</p> <p>Le Parlement se réunit de plein droit.</p> <p>Au terme d'un délai de trente jours, le Conseil constitutionnel peut être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins d'apprécier si les conditions fixées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce par un avis qu'il rend dans les moindres délais. Il procède de lui-même à cet examen après soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà.</p> <p>L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
12	Révision constitutionnelle	<i>Priver le Président de la République de la possibilité de ne pas donner suite à un projet ou une proposition de révision constitutionnelle voté par les deux assemblées (voir en complément la proposition n° 68)</i>	<p align="center">Article 89</p> <p>L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p><i>Lorsque le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par un référendum organisé dans les six mois par le Président de la République.</i></p> <p>Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; 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.</p> <p align="center">(...)</p>	Non
13	Interventions du Président de la République dans les médias audiovisuels	<i>Prendre en compte les interventions présidentielles dans le temps de parole de l'exécutif</i>	Recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel	Oui
14	Budget de la Présidence de la République	<i>Prévoir dans le budget de la Présidence de la République la prise en compte de la totalité des crédits nécessaires à son fonctionnement et instituer un contrôle par la Cour des comptes de leur utilisation, comme pour les autres pouvoirs publics constitutionnels</i>	Loi de finances ou loi ordinaire complétant sur ce point le code des juridictions financières	Oui dans les faits

N°	Objet	Proposition	Texte à modifier*	Réforme accomplie
15	Sélection des candidats à l'élection présidentielle	<i>Substituer au système actuel de parrainage une pré-sélection des candidats par un collège de 100 000 élus</i>	<p align="center">Article 7</p> <p>Le Président de la République est élu, parmi les candidats habilités à présenter leur candidature dans les conditions prévues par une loi organique, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour (...).</p> <p><i>Modifier également la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (article 3)</i></p>	Non
16	Cabinets ministériels	<i>Clarifier les conditions d'emploi des membres des cabinets ministériels</i>	Loi de finances	Non
17	Retour des anciens ministres au Parlement	<i>Permettre aux ministres de retrouver leur siège au Parlement lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions gouvernementales</i>	<p align="center">Article 25</p> <p>Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.</p> <p>Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.</p> <p>(...)</p>	Oui
18	Cumul des mandats pour les ministres	<i>Interdire tout cumul entre une fonction ministérielle et un mandat électif</i>	<p align="center">Article 23</p> <p>Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.</p> <p>(...)</p>	Non

Un Parlement renforcé

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
19	Ordre du jour	<i>Donner à la conférence des présidents de chaque assemblée parlementaire le pouvoir de fixer son ordre du jour</i>	<p style="text-align: center;">Article 48</p> <p>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, dont la composition est fixée par le règlement de ladite assemblée. (...)</p>	Oui, fixation par l'assemblée elle-même
20	Ordre du jour	<i> limiter à la moitié du temps de séance (contre la totalité aujourd'hui) la faculté pour le Gouvernement d'imposer l'examen de textes ou débats préparés ou acceptés par lui</i>	<p style="text-align: center;">Article 48</p> <p>(...) Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement. (...)</p>	Oui
21	Ordre du jour – travail législatif – garanties de l'opposition	<i>Instituer une semaine sur quatre consacrée exclusivement aux activités législatives et réserver une partie substantielle de cet ordre du jour à l'opposition</i>	<p style="text-align: center;">Article 48</p> <p>(...) Une semaine de séance sur quatre est réservée à la discussion des projets et propositions de loi. Un jour de séance est réservé par priorité à l'ordre du jour fixé par les groupes parlementaires qui n'ont pas déclaré appartenir à la majorité qui soutient le Gouvernement. (...)</p>	Oui

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
22	Ordre du jour – contrôle – garanties de l’opposition	<i>Instituer une semaine sur quatre consacrée exclusivement aux activités de contrôle et réserver une partie substantielle de cet ordre du jour à l’opposition</i>	<p style="text-align: center;">Article 48</p> <p>(...) Une semaine de séance sur quatre est réservée au contrôle de l’action du Gouvernement et à l’évaluation des politiques publiques. Un jour de séance est réservé par priorité à l’ordre du jour fixé par les groupes parlementaires qui n’ont pas déclaré appartenir à la majorité qui soutient le Gouvernement. (...)</p>	<p style="text-align: center;">Oui, sans que soit réservée cependant une journée de contrôle pour les groupes d’opposition ou minoritaires</p>
23	Article 49, al. 3	<i>Limiter la portée de l’article 49, al. 3 aux seules lois de finances et de financement de la sécurité sociale</i>	<p style="text-align: center;">Article 49</p> <p>(...) Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l’Assemblée nationale sur le vote d’un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l’alinéa précédent. (...)</p>	<p style="text-align: center;">Oui, avec l’ajout d’un texte par session</p>
24	Procédure d’urgence	<i>Permettre aux assemblées, par un veto conjoint, de s’opposer à l’usage de la procédure d’urgence</i>	<p style="text-align: center;">Article 45</p> <p>(...) Lorsque, par suite d’un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n’a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l’urgence sans que les deux assemblées s’y soient opposées, après une seule lecture par chacune d’entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d’une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. (...)</p>	<p style="text-align: center;">Oui, avec l’opposition conjointe des deux conférences des présidents</p>

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
25	Préparation des projets de loi	<i>Imposer des études d'impact préalables au dépôt des projets de loi, avec une procédure spéciale de contrôle par le Conseil constitutionnel</i>	<p align="center">Article 39</p> <p>L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.</p> <p>Ils sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis. Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou, selon les cas, par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé.</p> <p align="center">(...)</p>	Oui
26	Préparation des projets de loi	<i>Instituer un contrôleur juridique dans chaque ministère</i>	Loi et décret (notamment code de justice administrative)	Non
27	Préparation des projets de loi	<i>Rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi</i>	Loi (code de justice administrative)	Non
28	Préparation des projets de loi	<i>Soumettre pour avis des propositions de loi au Conseil d'État</i>	<p align="center">Article 39</p> <p align="center">(...)</p> <p>Avant leur examen en commission, les propositions de loi peuvent être soumises pour avis au Conseil d'État par le président de l'assemblée intéressée.</p>	Oui

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
29	Portée de la loi	<i>Permettre le vote de lois de programmation dans tous les domaines</i>	<p align="center">Article 34</p> <p>(...) Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État. (...)</p>	Oui
30	Respect des articles 34 et 37 de la Constitution	<i>Permettre au Président de chaque assemblée de déclarer irrecevables les amendements intervenant dans le domaine réglementaire</i>	<p align="center">Article 41</p> <p>S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée intéressée peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.</p>	Oui
31	Encadrement du pouvoir d'amendement du Gouvernement	<i>Limiter la faculté pour le Gouvernement de déposer des amendements portant articles additionnels à ses propres projets</i>	<p align="center">Article 44</p> <p>(...) Le Gouvernement ne peut introduire, par amendement à un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.</p>	Non
32	Droit d'amendement parlementaire	<i>Assouplir les règles de recevabilité financière des amendements</i>	<p align="center">Article 40</p> <p>Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une aggravation des charges publiques.</p>	Non

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
33	Organisation du débat législatif – lutte contre l’obstruction	<i>Permettre à chaque assemblée de fixer, de manière concertée, une durée programmée des débats pour éviter l’obstruction</i>	Règlements des assemblées	Oui à l’Assemblée nationale
34	Nombre de commissions	<i>Permettre à chaque assemblée de constituer en son sein jusqu’à dix commissions permanentes, contre six aujourd’hui</i>	<p align="center">Article 43</p> <p>Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.</p> <p>Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à dix dans chaque assemblée.</p>	Oui, avec huit au lieu de dix
35	Présidences de commission	<i>Répartir les présidences de commission parlementaire à la proportionnelle des groupes</i>	Règlements des assemblées	Non
36	Rôle des commissions et organisation du débat législatif	<i>Permettre l’examen approfondi de certains textes en commission avec simple ratification en séance publique après explications de vote</i>	<p align="center">Article 44</p> <p>Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Il s'exerce en séance ou en commission dans les conditions fixées par le règlement de chaque assemblée.</p>	Oui

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
37	Texte soumis au débat en séance publique	<i>Discuter en séance publique sur le texte issu des travaux de la commission et non plus sur le projet du Gouvernement</i>	<p align="center">Article 42</p> <p>La discussion des projets et des propositions de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43. Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a été rejeté par la commission, la discussion porte en séance sur le texte dont l'assemblée a été saisie. La discussion des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de révision de la Constitution porte, dans la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. Par la suite, l'assemblée saisie d'un texte voté par l'autre délibère sur le texte qui lui est transmis.</p> <p>(...)</p>	Oui
38	Amélioration de la préparation des débats législatifs	<i>Instaurer un délai de deux mois entre le dépôt d'un texte et son inscription, en première lecture, à l'ordre du jour</i>	<p align="center">Article 42</p> <p>(...)</p> <p>En première lecture, la discussion d'un texte en séance ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois après son dépôt puis, dans la seconde assemblée saisie, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de sa transmission. Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas si, à la demande du Gouvernement, l'assemblée intéressée le décide.</p>	Oui avec des délais de six et quatre semaines
39	Transparence des travaux des commissions	<i>Poser le principe de la publicité des auditions des commissions parlementaires</i>	<p align="center">Article 33</p> <p>(...)</p> <p>Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publiques sauf si celles-ci en décident autrement.</p>	Non

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
40	Commissions d'enquête	<i>Lever l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites</i>	Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires	Non
41	Rôle du Parlement en matière de contrôle	<i>Inscrire dans la Constitution la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dévolue au Parlement en plus du vote de la loi</i>	Article 24 (...) Le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et concourt à l'évaluation des politiques publiques. Les assemblées parlementaires peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement.	Oui
42	Contrôle : les moyens du Parlement	<i>Prévoir que la Cour des comptes assiste les assemblées parlementaires dans leurs missions de contrôle et d'évaluation</i>	Article 24 (...) Elles [les assemblées parlementaires] sont assistées par la Cour des comptes dans leurs missions de contrôle et d'évaluation.	Oui
43	Contrôle : les moyens du Parlement	<i>Créer au sein de chaque assemblée un Comité d'audit parlementaire, organe composé notamment des présidents de commission, placé sous l'autorité du président de l'assemblée et chargé d'organiser les activités de contrôle (programme de travail coordonné ; recours à des moyens internes, externes, publics ou privés ; débats sur les suites à donner)</i>	Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et règlements des assemblées	Oui à l'Assemblée nationale

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
44	Questions au gouvernement : extension des droits de l'opposition	<i>Accorder un temps de parole équivalent à l'opposition et à la majorité dans les séances de questions au Gouvernement</i>	Règlements des assemblées	Oui
45	Questions au gouvernement : extension des droits du Parlement	<i>Prévoir l'organisation de plein droit de séances de questions au Gouvernement pendant les sessions extraordinaires</i>	Article 48 (...) Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Cette disposition est applicable aux sessions extraordinaires prévues à l'article 28.	Oui
46	Contrôle de l'exécution des lois en y associant l'opposition	<i>Instituer dans les commissions permanentes des « équipes » de contrôle de l'exécution des lois, composées d'un parlementaire de la majorité et d'un parlementaire de l'opposition</i>	Règlements des assemblées	Oui
47	Contrôle de l'exécution des lois : le rôle des contrôleurs juridiques des ministères	<i>Permettre aux contrôleurs juridiques institués dans les ministères (cf. proposition n° 26) de faire rapport aux commissions parlementaires sur l'exécution des lois</i>	Loi et règlements des assemblées	Non

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
48	Le droit de résolution	<i>Permettre à chacune des assemblées de voter des résolutions dans tous les domaines (politique intérieure, extérieure et européenne)</i>	<p align="center">Article 24</p> <p align="center">(...) Les assemblées parlementaires peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. (...)</p>	Oui
49	Europe : organisation du Parlement pour suivre les affaires européennes	<i>Constituer, au sein de chaque assemblée, un comité des affaires européennes, chargé notamment du contrôle du principe de subsidiarité</i>	<p align="center">Article 88-4</p> <p align="center">(...) Au sein de chaque assemblée parlementaire est institué, sans préjudice des compétences des commissions mentionnées à l'article 43, un comité chargé des affaires européennes.</p>	Oui, sous le nom de commission chargée des affaires européennes
50	Europe : élargissement de l'Union européenne	<i>Aligner la procédure applicable à la ratification des traités d'élargissement de l'Union européenne sur celle qui régit les révisions de la Constitution à l'article 89</i>	<p align="center">Article 88-5</p> <p align="center">Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est adopté selon la procédure prévue aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 89.</p>	Oui, dans des conditions plus strictes encore

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
51	Europe : contrôle des actes européens	<i>Étendre l'obligation de transmission au Parlement à l'ensemble des documents, projets et actes émanant d'une institution de l'Union européenne</i>	<p align="center">Article 88-4</p> <p>Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p> <p>Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.</p>	Oui
52	Europe : transposition des directives	<i>Utiliser les nouvelles procédures d'examen simplifié</i>	Règlements des assemblées	Oui, sous réserve de l'accord de tous les présidents de groupe
53	Politique étrangère et de défense	<i>Informers sans délai le Parlement de toutes opérations militaires hors du territoire national et soumettre à autorisation législative la prolongation de ces interventions au-delà d'une durée de trois mois</i>	<p align="center">Article 35</p> <p>La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.</p> <p>Le Gouvernement informe le Parlement de toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République. Lorsque la durée d'une intervention excède trois mois, sa prolongation est autorisée par la loi.</p>	Oui, au-delà de quatre mois au lieu de trois
54	Politique étrangère	<i>Tenir informées les instances parlementaires compétentes des négociations diplomatiques</i>	-	Oui, dans les faits

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
55	Politique de défense	<i>Porter à la connaissance des commissions compétentes les accords de défense</i>	-	Oui
56	Disponibilité des parlementaires	<i>Interdire tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale</i>	Articles L.O. 137 et suivants et article L.O. 297 du code électoral	Non
57	Droits de l'opposition et commissions d'enquêtes (fonctionnement)	<i>Systématiser la pratique : un parlementaire de l'opposition rapporteur ou président de chaque commission d'enquête</i>	Règlements des assemblées	Oui
58	Droits de l'opposition et commissions d'enquêtes (création)	<i>Donner à chaque groupe parlementaire le droit d'obtenir la création d'une commission d'enquête par an</i>	Règlements des assemblées	Oui
59	Reconnaissance de la place de l'opposition	<i>Mieux représenter l'opposition dans les manifestations officielles</i>	Décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires	Non

N°	Objet	Propositions	Texte à modifier	Réforme accomplie
60	Droits de l'opposition	<p><i>Permettre l'octroi de garanties particulières aux partis, groupements politiques et groupes parlementaires qui ne sont pas dans la majorité, en levant l'obstacle posé par la jurisprudence constitutionnelle</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>(...) La loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits respectifs des partis et groupements politiques qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclarée.</p> <p>Article 51-1 (nouveau) Les règlements des assemblées parlementaires déterminent les droits respectifs des groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et de ceux qui ne l'ont pas déclarée.</p>	Oui
61	Droits de l'opposition	<p><i>Élaborer une « Charte des droits de l'opposition » recensant l'ensemble des droits de l'opposition et garantissant les bonnes pratiques d'une démocratie parlementaire</i></p>	Charte à écrire	Non

Des droits nouveaux pour les citoyens

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
62	Représentation des courants d'opinion à l'Assemblée nationale	<i>Introduire une part de proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale (20 à 30 sièges) pour assurer la représentation des formations</i>	Articles L. 123 et suivants du code électoral	Non
63	Actualisation du collège pour l'élection des sénateurs	<i>Mieux tenir compte de la démographie dans la composition du collège électoral sénatorial</i>	<p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République en fonction de leur population. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. (...)</p>	Non
64	Égalité du suffrage	<i>Instaurer une procédure impartiale de redécoupage périodique (tous les dix ans) des circonscriptions électorales pour tenir compte des évolutions démographiques</i>	<p style="text-align: center;">Article 25</p> <p>(...) Pour assurer le respect de l'égalité du suffrage, la loi organique fixe les conditions dans lesquelles une commission indépendante, dont elle détermine la composition, rend un avis public sur les projets de loi tendant, pour une durée de dix ans, à délimiter les circonscriptions dans lesquelles sont élus les députés ou les sénateurs et à répartir les sièges entre ces dernières.</p>	Oui, en ce qui concerne la commission indépendante

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
65	Conseil économique et social	<i>Reconnaître au Conseil économique et social un pouvoir consultatif en matière environnementale</i>	<p style="text-align: center;">Article 70</p> <p>Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.</p> <p>Il est également consulté sur tout projet de loi ayant pour principal objet la préservation de l'environnement.</p>	Oui
66	Conseil économique et social	<i>Moderniser la composition du Conseil économique et social</i>	Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
67	Droit d'initiative populaire	<i>Instituer le référendum d'initiative populaire à la demande d'un cinquième des membres du Parlement et d'un dixième des électeurs inscrits</i>	<p style="text-align: center;">Article 11</p> <p>Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services 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.</p> <p>Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.</p> <p>Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.</p> <p>La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum.</p> <p>Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
68	Procédure de révision de la Constitution	<i>Permettre à l'article 89 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 (voir en complément la proposition n° 12)</i>	<p align="center">Article 89</p> <p>L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Lorsque le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par un référendum <i>organisé dans les six mois par le Président de la République [proposition n° 12]</i>.</p> <p>Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; 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.</p> <p>Lorsque le projet ou la proposition de révision n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures dans chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées.</p>	Non
69	Justice : Présidence du Conseil supérieur de la magistrature	<i>Mettre fin à la présidence du CSM par le Président de la République et lui substituer dans cette fonction une personnalité indépendante</i>	<p align="center">Article 64</p> <p>Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.</p> <p>Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.</p> <p>Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles.</p> <p align="center">Article 65</p> <p>Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par une personnalité n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, nommée par le Président de la République dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 (...)</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
70	Justice : Composition du Conseil supérieur de la magistrature	<i>Élargir la composition du CSM et ne plus faire du Garde des sceaux un membre de droit</i>	<p style="text-align: center;">Article 65</p> <p>(...) La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, ainsi que deux conseillers d'État, désignés par le Conseil d'État, un représentant de la profession d'avocat, un professeur d'université et deux personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13.</p> <p>La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que les conseillers d'État et les cinq autres personnalités mentionnés à l'alinéa précédent</p> <p>(...)</p>	Oui
71	Justice : Attributions du Conseil supérieur de la magistrature	<i>Reconnaître au CSM une compétence consultative pour la nomination des procureurs généraux (et non plus seulement, s'agissant du parquet, pour les procureurs de la République et substituts)</i>	<p style="text-align: center;">Article 65</p> <p>(...) La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres.</p> <p>(...)</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
72	Justice : Saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables	<i>Permettre aux justiciables de saisir le CSM à titre disciplinaire</i>	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (articles 43 et suivants)	Oui
73	Stabilité du droit	<i>Interdire les lois rétroactives hors motif déterminant d'intérêt général</i>	Article 34 (...) Sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir. (...)	Non

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
74	Droits fondamentaux et contrôle de constitutionnalité	<i>Permettre aux justiciables de soulever une exception d'inconstitutionnalité dans le cadre d'une procédure juridictionnelle</i>	<p align="center">Article 61-1</p> <p>Le Conseil constitutionnel peut, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, être saisi par voie d'exception aux fins d'apprécier la conformité d'une loi aux libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution.</p> <p>Le Conseil constitutionnel est, à la demande du justiciable, saisi dans les conditions fixées par une loi organique sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, des juridictions qui leur sont subordonnées ou de toute autre juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre.</p> <p align="center">Article 62</p> <p>Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.</p> <p>Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la date fixée par le Conseil constitutionnel dans sa décision. Elle ne peut être appliquée aux procédures juridictionnelles en cours.</p> <p>Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
75	Composition du Conseil constitutionnel	<i>Appliquer à toutes les nominations au Conseil constitutionnel la procédure d'encadrement du pouvoir de nomination prévue au dernier alinéa de l'article 13 (proposition n° 8) ; tirer les conséquences de la juridictionnalisation des missions du Conseil constitutionnel en prévoyant pour l'avenir que les futurs anciens Présidents de la République n'en seront pas membres de droit</i>	<p style="text-align: center;">Article 56</p> <p>(...) Le Conseil Constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil Constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations.</p> <p>En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil Constitutionnel les anciens Présidents de la République.</p> <p>(...)</p>	Oui
76	Droits fondamentaux : Défenseur des droits fondamentaux	<i>Instituer un Défenseur des droits fondamentaux reprenant notamment tout ou partie des attributions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de la Halde et de la CNIL et habilité à saisir le Conseil constitutionnel ; permettre à toute personne de saisir directement le Défenseur des droits fondamentaux</i>	<p style="text-align: center;">Titre XIII bis (nouveau) Le Défenseur des droits fondamentaux</p> <p style="text-align: center;">Article 78 (nouveau)</p> <p>Le Défenseur des droits fondamentaux veille à leur respect à son initiative ou sur saisine de toute personne. Sur réclamation des intéressés, il s'assure également du bon fonctionnement des organismes investis d'une mission de service public. Il formule recommandations et mises en demeure dans les cas et selon les procédures précisés par une loi organique. Celle-ci peut lui confier des pouvoirs de décision, de médiation ou de transaction dans les conditions qu'elle définit. Le Défenseur des droits fondamentaux peut saisir le Conseil constitutionnel dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61. Il ne peut intervenir dans une procédure juridictionnelle ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Il rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.</p> <p>Il est élu pour un mandat de six ans non renouvelable par l'Assemblée nationale statuant à la majorité des trois-cinquièmes.</p>	Oui

N°	Objet	Proposition	Textes à modifier	Réforme accomplie
77	Pluralisme	<p><i>Créer dans la Constitution un Conseil du pluralisme reprenant notamment les attributions du CSA et de la commission des sondages</i></p>	<p>Titre XIII <i>ter</i> (nouveau) Le Conseil du pluralisme Article 79 (nouveau)</p> <p>Le Conseil du pluralisme concourt au respect de la liberté d'expression et du pluralisme des courants de pensée et d'opinion dans le domaine de l'information et de la communication audiovisuelles. Il veille également à la qualité des sondages d'opinion publiés et diffusés en rapport direct ou indirect avec les élections politiques, ainsi que, sous réserve des dispositions des articles 58 et 60, à l'équité des campagnes électorales et référendaires organisées à l'échelon national. Le Conseil du pluralisme rend des avis et prononce des décisions dans les cas et selon les procédures définies par la loi.</p> <p>Il est consulté sur tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret portant sur son domaine de compétence. Dans le respect de la liberté d'expression, il peut également formuler toute recommandation concernant les autres modes d'information et de communication.</p> <p>Article 80 (nouveau)</p> <p>Le Conseil du pluralisme comprend neuf membres, dont le mandat dure six ans et n'est pas renouvelable. Deux de ses membres, dont le président, sont nommés par le Président de la République, deux par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat.</p> <p>En sus des six membres prévus ci-dessus, font partie du Conseil du pluralisme un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation désigné par la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par la Cour des comptes. Les membres du Conseil du pluralisme sont nommés dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13.</p> <p>Le président du Conseil du pluralisme a voix prépondérante en cas de partage.</p>	Non

