



---

Le groupe de travail  
du Sénat sur les institutions  
présente ses

# **20 PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE**

---

7 mai 2024



## **AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT**



Au début de son premier mandat, le 3 juillet 2017 devant le Parlement réuni en Congrès, le Président de la République avait annoncé son intention de procéder à une révision de la Constitution. Il s'était alors fixé plusieurs objectifs : réduire le nombre de parlementaires, limiter le nombre de mandats consécutifs dans le temps, réformer la procédure législative, renforcer la fonction de contrôle du Parlement et moderniser certaines juridictions.

Nous avons alors constitué un groupe de travail réunissant l'ensemble des forces politiques du Sénat pour réfléchir aux conditions d'une révision constitutionnelle utile à la France.

Ce groupe de travail a remis en janvier 2018 au Président de la République ses 40 propositions, articulées autour de quatre axes :

- assurer la représentation au Parlement de tous les territoires de la République, dans leur diversité ;
- rénover le travail parlementaire au service de la qualité de la loi et de la lutte contre l'inflation normative ;
- renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement au service d'une démocratie plus exigeante ;
- adapter le fonctionnement de certaines de nos institutions, judiciaires notamment.

Les projets de révision constitutionnelle portés par le Président de la République ont toutefois échoué par deux fois : le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace a été retiré de l'ordre du jour en juillet 2018, alors que son examen avait déjà débuté à l'Assemblée nationale tandis que le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, déposé en août 2019, n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.



Après sa réélection en mai 2022, dans le contexte d'une Assemblée nationale sans majorité, le Chef de l'État a repris l'initiative d'une réforme institutionnelle, annonçant la création d'une commission transpartisane associant les groupes politiques et les présidents des assemblées, pour réfléchir aux évolutions de nos institutions. Cette instance n'a toutefois jamais vu le jour. Les « rencontres de Saint-Denis », qui procèdent d'une conception assez identique et se sont tenues à trois reprises - les 30 août, 12 octobre et 17 novembre 2023 - n'ont pas davantage donné lieu à des traductions concrètes.

Ces tentatives, bien qu'elles n'aient pas prospéré, marquent une volonté de l'Exécutif de porter des évolutions institutionnelles.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité, dès novembre 2022, que le Sénat engage de façon transpartisane, ce qui fait sa spécificité, une réflexion sur la pertinence d'une évolution de nos institutions.

Nous avons donc reconstitué notre groupe de travail sur la réforme des institutions, composé de représentants de chacun des groupes politiques. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, en a été désigné rapporteur.



Collectivement, au cours de dix réunions qui se sont déroulées de l'automne 2022 au début du printemps 2024, nous avons exploré plusieurs thématiques afin de rechercher les voies et moyens, sur fond d'une crise de confiance des citoyens envers la politique et les politiques, d'une redynamisation de la démocratie, d'une revalorisation du mandat local, d'un rééquilibrage des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement, ou encore d'une modernisation des juridictions.

Nous avons également consacré l'une de nos séances de travail à l'avenir institutionnel des Outre-Mer en présence de la présidente de la délégation sénatoriale aux Outre-Mer, Micheline Jacques. Ce sujet, qui mérite de poursuivre la réflexion, fera l'objet de réunions futures et n'est donc pas intégré au présent rapport.

À la lumière de ces échanges, le groupe de travail a montré que s'il n'apparaît pas pertinent de transformer certains champs institutionnels, d'autres méritent certaines évolutions. À l'initiative de son rapporteur, le groupe de travail a ainsi retenu vingt propositions qui s'articulent autour de cinq axes :

- retrouver l'ancrage territorial des parlementaires et dynamiser la démocratie locale ;
- faciliter le recours au référendum et sécuriser la consultation des électeurs ;
- clarifier la responsabilité des élus dans l'exercice de leurs fonctions<sup>1</sup> ;
- renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement ;

---

<sup>1</sup> Certaines des mesures discutées dans le cadre du groupe de travail et faisant l'objet des propositions formulées dans le cadre de ce rapport ont d'ores et déjà été votées par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création du statut de l'élu local. Texte n° 78 (2023-2024), adopté par le Sénat le 7 mars 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/tas23-078.html>.

- renforcer l'efficacité de la procédure parlementaire et le respect des prérogatives du Parlement.

Ces propositions ont été adoptées, lors de la réunion conclusive du groupe de travail, à la majorité des suffrages exprimés. Les contributions des groupes politiques, annexées au rapport, expriment la diversité des positions.



Le présent rapport sera transmis à l'Exécutif ainsi qu'à la Présidente de l'Assemblée nationale pour exprimer les positions du Sénat dans la perspective d'une réforme institutionnelle.

Il appartiendra à de futures propositions de loi constitutionnelle, organique et ordinaire de mettre en œuvre les mesures proposées par le groupe de travail qui relèvent du domaine de la loi.

Je veux remercier l'ensemble de mes collègues sénateurs qui ont pris part à ces travaux et tout particulièrement son rapporteur, le président de la commission des lois, François-Noël Buffet.



**LES 20 PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL  
DU SÉNAT SUR LES INSTITUTIONS**



I. RETROUVER L'ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES ET DYNAMISER LA DÉMOCRATIE LOCALE

A. RÉAUTORISER LE CUMUL ENTRE LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET UN MANDAT EXÉCUTIF LOCAL

- **Proposition n° 1** : Rétablir le principe du cumul entre le mandat parlementaire et un mandat exécutif local ainsi que la règle de l'écrêtement du cumul des indemnités dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base

B. FAVORISER LES CONSULTATIONS LOCALES

- **Proposition n° 2** : Permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales au-delà des seuls projets d'actes et, le cas échéant, au moyen du vote préférentiel

II. FACILITER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM ET SÉCURISER LA CONSULTATION DES ÉLECTEURS

A. UN RÉFÉRENDUM FACILITÉ DANS LE RESPECT DE L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

1. **Sécuriser le référendum relatif aux projets de loi**

- **Proposition n° 3** : Prévoir, dans la loi organique, le contrôle systématique par le Conseil constitutionnel des actes préparatoires au référendum

2. **Pour un référendum d'initiative partagée plus accessible et qui s'articule mieux avec les prérogatives du législateur**

- **Proposition n° 4** : Rendre plus accessible le référendum d'initiative partagée en abaissant de 1/10<sup>e</sup> à 1/20<sup>e</sup> du corps électoral (soit de 4,8 à 2,4 millions) le seuil des soutiens des électeurs, sans modifier le seuil de parlementaires signataires

- **Proposition n° 5** : Mieux assurer la complémentarité du référendum d'initiative partagée par rapport aux lois examinées par le Parlement, en prévoyant que le référendum :

- ne pourrait avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui)
- ni ne pourrait porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours de discussion au Parlement, ou définitivement adoptée mais non promulguée

### 3. Renforcer l'information des électeurs en amont des référendums

- **Proposition n° 6** : Mieux préparer le référendum en amont en déployant à l'attention des électeurs une véritable campagne d'information préalable

#### B. MIEUX GARANTIR LA SÉRÉNITÉ DU DÉBAT ÉLECTORAL ET LA SINCÉRITÉ DES ÉLECTIONS

- **Proposition n° 7** : Systématiser, pour toute publication ou diffusion d'un sondage, la mention indiquant que tout sondage est affecté de biais qui imposent de regarder ces estimations avec prudence, en particulier lorsque des sondages portant sur des hypothèses relatives au second tour sont publiés avant le premier tour
- **Proposition n° 8** : Revoir la composition de la commission des sondages pour développer notamment son expertise technique et prévoir un renouvellement partiel de ses membres

### III. CLARIFIER LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

#### A. POUR UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PÉNALE ADAPTÉ ET PROPORTIONNÉ

- **Proposition n° 9** : Clarifier les règles relatives à la prise illégale d'intérêts
  - Afin de quantifier les alternatives et les poursuites engagées à l'encontre des élus locaux et des collectivités territoriales, leur origine, le temps de la procédure et les condamnations prononcées, et ne pas se contenter des données compilées par un acteur privé, obtenir la publication de statistiques ministérielles précises sur ces éléments
  - Réfléchir à la limitation de l'intérêt moral compris dans le champ de la prise illégale d'intérêt, énumérer les intérêts familiaux et viser l'intensité des liens extra-familiaux susceptibles de constituer un tel intérêt, exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l'élu
  - Renforcer l'élément intentionnel de l'infraction

- Inscrire dans la loi le fait qu'il ne peut y avoir de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics
  - Dissocier, par une disposition spécifique, la situation des élus de celle des autres décideurs publics en matière de prise illégale d'intérêts, afin de mieux adapter les conditions de la prise de décision aux réalités de l'exercice du mandat et de redéfinir l'élément moral de la prise illégale d'intérêts pour exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l' élu
- **Proposition n° 10** : Clarifier les obligations de déport des élus locaux
- Clarifier la portée de l' obligation de déport découlant de l'article L. 1111-6 du CGCT en précisant que l' élu qui s' est déporté doit quitter la salle où a lieu le vote
  - Autoriser un élu appartenant du fait de la loi aux organes décisionnels de deux entités à participer aux délibérations portant sur sa désignation au sein d' une autre personne morale de droit public ou d' une personne morale de droit privé (ou « droit de voter pour soi-même »)
- **Proposition n° 11** : Allonger les délais de dépôt des déclarations d'intérêts des élus locaux et faire pré-remplir par l' administration la déclaration de patrimoine
- **Proposition n° 12** : Afin de ne pas restreindre la capacité des personnes politiquement exposées (PPE) et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable, adapter la liste des informations que les établissements bancaires peuvent exiger, en distinguant notamment des modalités spécifiques pour les profils considérés comme les plus à risque du fait, par exemple, d' un élément d'extranéité. Doter l' Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d' un pouvoir de contrôle et de sanction spécifique quant au respect par les établissements bancaires de ces dispositions

B. RENFORCER LA PROTECTION DES ÉLUS FACE AUX MENACES OU ACCIDENTS SUBIS LORS DE L' EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

- **Proposition n° 13** : Renforcer la protection fonctionnelle des élus et le régime de responsabilité de la collectivité en cas d' accident

- Afin de garantir une protection fonctionnelle effective, rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages, qu'ils aient ou non une fonction exécutive et permettre à l'organe délibérant de conserver la possibilité de retirer le bénéfice de cette protection fonctionnelle ou d'en restreindre le champ par une délibération motivée par un motif d'intérêt général
- Prévoir la compensation partielle ou totale par l'État des frais induits, pour les collectivités territoriales, par cette automaticité et cette extension du périmètre
- Harmoniser les régimes applicables pour les élus municipaux agissant pour le compte de l'État en prévoyant que lorsque les maires et leurs adjoints sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages alors qu'ils agissent en qualité d'agents de l'État, alors ils bénéficient de la part de l'État de la protection prévue pour les agents publics par le code général de la fonction publique
- Préciser que la protection fonctionnelle en cas de poursuites civiles ou pénales à l'encontre d'un membre d'un exécutif local s'applique dès l'audition libre
- Aligner le régime de la responsabilité en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints, en prévoyant que les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus dans l'exercice de leurs fonctions

#### **IV. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT**

##### **A. ENCADRER LE RECOURS AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION**

- **Proposition n° 14** : Clarifier le régime des ordonnances et mieux encadrer leur usage en précisant à l'article 38 de la Constitution que :
  - les ordonnances « n'acquièrent force de loi (...) qu'à compter de leur ratification expresse » ;
  - jusqu'à cette ratification, elles ont une valeur réglementaire ;
  - toute demande d'habilitation du Gouvernement doit être rattachée à l'exécution de son programme ou de sa déclaration de politique générale au sens de l'article 49 de

la Constitution, la transposition de directives de l'UE, ou la codification à droit constant ;

- la loi d'habilitation doit définir avec précision le domaine d'intervention, l'objet et la finalité des mesures que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance ;
- le délai d'habilitation ne peut excéder douze mois ;
- la ratification expresse des ordonnances devient obligatoire dans les 18 mois suivant leur publication, à peine de caducité

B. RENFORCER LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES NOMINATIONS DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

- **Proposition n° 15** : Renforcer le pouvoir de contrôle des assemblées parlementaires sur les propositions de nomination « article 13 » en prévoyant que le veto du Parlement s'applique dès que le seuil des 3/5<sup>e</sup> de votes négatifs est atteint au sein d'une des deux commissions permanentes

C. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT

- **Proposition n° 16** : Revoir les modalités de désignation des membres français de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en organisant une audition des candidats français à ces postes par les commissions spécialisées des deux assemblées
- **Proposition n° 17** : Organiser un débat annuel sur l'ensemble des interventions des forces armées à l'étranger qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois actuellement prévu à l'article 35 de la Constitution

D. LIMITER LA COMPOSITION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À DES MEMBRES NOMMÉS APRÈS AVIS DU PARLEMENT

- **Proposition n° 18** : Supprimer la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel

V. POUR UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PLUS RESPECTUEUSE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT ET PLUS EFFICACE

A. ÉLARGIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ PRÉVUES PAR L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION

- **Proposition n° 19** : Pour redonner sa place à l'initiative parlementaire, élargir les conditions de recevabilité prévues par l'article 45 de la Constitution en rédigeant ainsi la seconde phrase du premier alinéa de cet article : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il relève d'une matière présentant un lien, même indirect, avec le texte déposé »

B. RÉAFFIRMER LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DE 2018 RELATIVES À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

- **Proposition n° 20** : Réaffirmer la nécessité d'une procédure parlementaire efficiente et respectueuse des droits du Parlement
- Encadrer la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée
  - Permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative
  - Prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle
  - Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées »
  - Encadrer l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement
  - Aménager les règles du contrôle de la recevabilité sur le fondement de l'article 41 de la Constitution
  - Réduire la durée globale des sessions ; fusionner les semaines de contrôle et d'initiative ; revoir les règles de détermination des semaines de séance ; mieux planifier l'organisation du travail parlementaire.

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

**PAR FRANÇOIS-NOËL BUFFET,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS,  
RAPPORTEUR DU GROUPE DE TRAVAIL**



# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>19</b>
<b>I. RETROUVER L'ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES ET DYNAMISER LA DÉMOCRATIE LOCALE .....</b>	<b>21</b>
A. RÉAUTORISER LE CUMUL ENTRE LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET UN MANDAT EXÉCUTIF LOCAL.....	21
B. FAVORISER LES CONSULTATIONS LOCALES .....	25
<b>II. FACILITER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM ET SÉCURISER LA CONSULTATION DES ÉLECTEURS .....</b>	<b>26</b>
A. UN RÉFÉRENDUM FACILITÉ DANS LE RESPECT DE L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ JURIDIQUE .....	26
1. Sécuriser le référendum relatif aux projets de loi .....	26
2. Pour un référendum d'initiative partagée plus accessible et qui s'articule mieux avec les prérogatives du législateur.....	28
3. Renforcer l'information des électeurs en amont des référendums.....	33
B. MIEUX GARANTIR LA SÉRÉNITÉ DU DÉBAT ÉLECTORAL ET LA SINCÉRITÉ DES ÉLECTIONS .....	33
<b>III. CLARIFIER LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS .....</b>	<b>37</b>
A. POUR UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PÉNALE ADAPTÉ ET PROPORTIONNÉ .....	37
1. Clarifier les règles relatives à la prise illégale d'intérêts.....	37
2. Clarifier les obligations de déport des élus locaux .....	42
3. Faciliter les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus locaux .....	43
4. Garantir l'accès des personnes politiquement exposées et des membres de leur famille aux services financiers .....	44
B. RENFORCER LA PROTECTION DES ÉLUS FACE AUX MENACES OU ACCIDENTS SUBIS LORS DE L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS .....	48
1. La protection fonctionnelle.....	48
2. Le régime de la responsabilité en cas d'accident .....	51
<b>IV. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT .....</b>	<b>54</b>
A. ENCADRER LE RECOURS AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION.....	54
1. Une tendance de fond à légiférer par ordonnances .....	54
2. Le revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la portée des ordonnances non ratifiées.....	55
B. RENFORCER LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES NOMINATIONS DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION .....	58

C. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT .....	60
1. La désignation des membres français de la CEDH et de la CJUE.....	60
2. La prolongation des interventions militaires à l'étranger .....	62
D. LIMITER LA COMPOSITION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À DES MEMBRES NOMMÉS APRÈS AVIS DU PARLEMENT .....	63
<b>V. POUR UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PLUS RESPECTUEUSE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT ET PLUS EFFICACE .....</b>	<b>65</b>
A. ÉLARGIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ PRÉVUES PAR L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION .....	65
B. RÉAFFIRMER LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DE 2018 RELATIVES À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE.....	67
1. Prévoir des garde-fous au recours à la procédure accélérée et améliorer la navette parlementaire .....	67
2. Rééquilibrer les prérogatives gouvernementales.....	70
a) Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance publique .....	70
b) Encadrer l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement.....	71
3. Mieux protéger le domaine de la loi.....	72
4. Rationaliser l'agenda parlementaire .....	74
ANNEXES .....	79
ANNEXE I COMPOSITION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL .....	81
ANNEXE II CALENDRIER DES RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL .....	83
ANNEXE III CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES .....	85
CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS.....	87
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN....	95
CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE .....	113
CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT DES DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS.....	123
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE - KANAKY .....	129
CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES.....	135
CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES .	141
CONTRIBUTION DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN .....	147
ANNEXE IV EXTRAIT DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DE 2018 « 40 PROPOSITIONS POUR UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE UTILE À LA FRANCE » .....	155

## I. RETROUVER L'ANCRAGE TERRITORIAL DES PARLEMENTAIRES ET DYNAMISER LA DÉMOCRATIE LOCALE

### A. RÉAUTORISER LE CUMUL ENTRE LE MANDAT PARLEMENTAIRE ET UN MANDAT EXÉCUTIF LOCAL

#### *Éléments de contexte*

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 a rendu incompatible le mandat de député ou de sénateur avec toute fonction exécutive locale. L'article L.O. 141-1 du code électoral ainsi créé s'est appliqué à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017.

#### **Article L.O. 141-1 du code électoral<sup>1</sup>**

Le mandat de député est incompatible avec :

1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;

2° Les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ;

3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental ;

4° Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;

5° Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;

6° Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;

7° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ;

8° Les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;

9° Les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Polynésie française ; de président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ;

10° Les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;

11° Les fonctions de président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

---

<sup>1</sup> Cet article s'applique aux sénateurs en vertu de l'article LO 297 du code électoral.

12° Les fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ;

13° Les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au II de l'article L.O. 151, à une incompatibilité mentionnée au présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire.

Lors des travaux préparatoires à cette loi, quatre objectifs principaux avaient été avancés pour justifier cette interdiction de cumul :

- la nécessité que les parlementaires se consacrent pleinement à leur mandat, le cumul étant supposé favoriser l'absentéisme au sein des assemblées, en raison notamment du renforcement des compétences des collectivités territoriales du fait des transferts opérés par les lois de décentralisation successives qui accroît la charge de travail des élus détenteurs d'un mandat exécutif local ;

- la prévention des conflits d'intérêts, la défense des intérêts locaux risquant supposément de prendre le pas, chez les élus concernés, sur celle des intérêts nationaux, alors même que chaque député ou sénateur représente la Nation tout entière ;

- le renouvellement de la classe politique ;

- ainsi que la limitation des indemnités perçues (alors même que les règles légales d'écrêtement n'autorisaient ce cumul que dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base)<sup>1</sup>.

Toutefois, le bilan qui peut être tiré de la réforme de 2014 semble aujourd'hui incertain :

- tout d'abord, il semble difficile de déterminer objectivement si le non-cumul des mandats a rendu les parlementaires plus assidus<sup>2</sup> ;

- ensuite, le renouvellement massif de l'Assemblée nationale en 2017<sup>3</sup> était sans doute davantage lié à la dynamique de l'élection du nouveau Président de la République qu'au non-cumul des mandats, tandis que la nette baisse, à l'issue des élections législatives de 2022, de la part des élus sans expérience politique antérieure pourrait confirmer le fait que le non-cumul ne suffit pas à garantir le renouvellement de la classe politique<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> Comme souligné par le rapport n° 23 (2021-2022) de Stéphane Le Rudulier fait au nom de la commission des lois le 6 octobre 2021 sur la proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires.

<sup>2</sup> Aucune étude n'a été menée sur le sujet depuis 2017.

<sup>3</sup> 28 % des députés élus en 2017 n'avaient pas d'expérience politique au moment de leur élection.

<sup>4</sup> 15 % des députés élus en 2022 n'avaient pas d'expérience politique au moment de leur élection.

- par ailleurs, la proportion de parlementaires qui conservent un mandat local non exécutif reste importante, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, ce qui tend à montrer que le non-cumul a plutôt conduit à redistribuer mandats et fonctions au sein d'un « personnel politique » qui n'a été que modérément élargi.

De surcroît, cette réforme ne semble pas sans lien avec certaines **tendances** dont on peut observer l'aggravation depuis cette date, et qui sont **dommageables pour la démocratie** parlementaire :

- un accroissement du sentiment de déconnexion entre les Français et leurs représentants, dont l'ancrage territorial a été amoindri ;

- un risque de perte d'autonomie à l'égard de l'exécutif – surtout pour les parlementaires de la majorité ;

- une forme de dévaluation du mandat parlementaire, moins attractif qu'auparavant.

Dans ce contexte, la **proposition de loi organique n° 804 (2020-2021) favorisant l'implantation locale des parlementaires**, présentée par Hervé Marseille et Bruno Retailleau et **adoptée par le Sénat le 12 octobre 2021**, tendait à **rétablir la compatibilité du mandat de député ou de sénateur avec les seuls mandats et fonctions de :**

- maire d'une commune de moins de 10 000 habitants ;

- maire d'arrondissement ou maire délégué d'une commune, quel qu'en soit le seuil de population ;

- adjoint au maire, quel qu'en soit le seuil également ;

- président d'un EPCI dont la population totale n'excède pas 10 000 habitants ;

- vice-président d'un EPCI ;

- vice-président de conseil régional ;

- vice-président de conseil départemental ;

- vice-président de syndicat mixte ;

- membre du conseil exécutif de Corse ;

- et un certain nombre de fonctions exécutives des outre-mer<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La version initiale de ce texte tel que déposé le 27 juillet 2021 visait à rétablir le cumul d'un mandat parlementaire avec les seules fonctions exécutives – maire ou adjoint au maire – d'une commune de 10 000 habitants ou moins.

En conséquence de la proposition de loi organique n° 804 (2020-2021) adoptée par le Sénat le 12 octobre 2021, demeurerait interdit le cumul d'un mandat parlementaire avec le mandat de :

- président de conseil départemental ;
- président de conseil régional ;
- président d'un syndicat mixte ;
- président du conseil exécutif de Corse et président de l'Assemblée de Corse ;
- président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique ; président du conseil exécutif de Martinique ;
- président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie ;
- président de la Polynésie française ; président de l'assemblée de la Polynésie française ;
- président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi (telle que la Métropole de Lyon) ;
- président de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette proposition de loi organique a été **rejetée par l'Assemblée nationale en novembre 2021**, en raison notamment de l'opposition du Gouvernement.

### *Proposition*

Pour le groupe de travail, les points positifs de la réforme de 2014 ne sont pas évidents, tandis que ses effets négatifs ne peuvent pas être niés : l'accroissement du sentiment de déconnexion entre les Français et leurs représentants, dont l'ancrage territorial a été amoindri, n'est probablement pas sans rapport avec la fin de la figure du député ou sénateur-maire ou président de conseil régional ou départemental.

En outre, la perte d'ancrage local pour les parlementaires de la majorité tend à renforcer leur dépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

Dans ces conditions, le groupe de travail a estimé justifié de rétablir le principe du cumul entre le mandat parlementaire et un mandat exécutif local, sans le conditionner à une taille de collectivité ou d'EPCI, ainsi que la règle de l'écrêtement du cumul des indemnités dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base. Les règles de cumul de mandats et d'indemnités antérieures à la loi du 14 février 2014 seraient ainsi à nouveau entièrement applicables.

**Proposition n° 1 : Rétablir le principe du cumul entre le mandat parlementaire et un mandat exécutif local ainsi que la règle de l'écrêtement du cumul des indemnités dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base.**

## **B. FAVORISER LES CONSULTATIONS LOCALES**

### *Éléments de contexte*

Les **articles L. 1112-5 à L. 1112-23 du code général des collectivités territoriales**, créés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, prévoient la possibilité, pour toute collectivité, de consulter ses électeurs sur les décisions qu'elle envisage « *de prendre pour régler les affaires relevant de [s]a compétence* »<sup>1</sup>. La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, qui arrête également le principe et les modalités d'organisation de la consultation.

Ces dix dernières années, les consultations locales ont porté sur des projets de délibération ou d'actes relatifs à des sujets divers, tels que la limitation de la vitesse de circulation, la création d'un supermarché, l'installation d'éolienne, la construction d'une déviation de route départementale, ou encore la mise en place d'une antenne « 4G ».

Les électeurs **répondent par « oui » ou par « non »** à la question de savoir s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté.

Le résultat de la consultation a valeur d'avis, conformément à l'article L. 1112-20 qui dispose qu'« *après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet* ».

Ces consultations locales se différencient ainsi nettement des **référendums décisionnels**, régis par le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution et l'article L.O. 1112-7 du code général des collectivités territoriales. Conformément à ces dispositions, l'ensemble des collectivités territoriales ont la faculté d'organiser des référendums locaux sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence. Seule l'assemblée délibérante peut être à l'initiative de l'organisation d'un référendum local.

Par ailleurs, le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ; si la participation est inférieure à 50 %, le référendum a simple valeur consultative.

---

<sup>1</sup> Article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales.

### *Proposition*

Soulignant le caractère très encadré de la consultation locale, le groupe de travail a souhaité réaffirmer la proposition faite par le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation dans son rapport publié en juillet 2023<sup>1</sup>.

Il lui est en effet paru souhaitable que les maires puissent, s'ils le souhaitent, expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales au-delà des seuls projets d'actes et, le cas échéant, au moyen du vote préférentiel.

**Proposition n° 2 : Permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles modalités de consultations locales au-delà des seuls projets d'actes et, le cas échéant, au moyen du vote préférentiel.**

## II. FACILITER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM ET SÉCURISER LA CONSULTATION DES ÉLECTEURS

### A. UN RÉFÉRENDUM FACILITÉ DANS LE RESPECT DE L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

#### 1. Sécuriser le référendum relatif aux projets de loi

##### *Éléments de contexte*

Découlant de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution prévoit la possibilité d'organiser des **référendums relatifs à l'adoption d'un projet de loi**.

Limité en 1958 à « l'organisation des pouvoirs publics » et à la « ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », le champ du référendum de l'article 11 de la Constitution a été depuis élargi à deux reprises :

- aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation et aux services qui y concourent » en 1995<sup>2</sup>;

- et aux réformes relatives à la politique environnementale de la nation et aux services qui y concourent en 2008<sup>3</sup>.

Sous la V<sup>e</sup> République, 8 référendums ont été organisés sur ce fondement.

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir », p. 48 ; disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/contrôle-et-évaluation/groupe-de-travail-sur-la-décentralisation.html>.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

**Les projets de loi soumis à référendum  
en application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 11 de la Constitution**

	Date	Objet	Issue	Part des suffrages exprimés
1	8 janvier 1961	Autodétermination de l'Algérie	« oui »	74,99 %
2	8 avril 1962	Accords d'Évian	« oui »	90,81 %
3	28 octobre 1962	Élection du Président de la République au suffrage universel direct	« oui »	62,25 %
4	27 avril 1969	Réforme du Sénat et régionalisation	« non »	52,41 %
5	23 avril 1972	Élargissement de la Communauté économique européenne	« oui »	68,32 %
6	6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	« oui »	79,99 %
7	20 septembre 1992	Ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne	« oui »	51,04 %
8	29 mai 2005	Ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe	« non »	54,67 %

*Source : groupe de travail*

Conformément au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, il revient au Président de la République de soumettre au référendum un projet de loi portant sur les matières mentionnées plus haut :

- soit sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions  
- dans ce cas, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ;

- soit sur proposition conjointe des deux assemblées.

Dans aucun de ces deux cas, la saisine du Conseil constitutionnel n'est obligatoire en amont de la présentation au référendum, l'article 61 de la Constitution ne prévoyant pas une telle mesure.

En outre, si, aux termes de l'article 60 de la Constitution, le Conseil constitutionnel est responsable du contrôle de la régularité des opérations référendaires prévues aux articles 11 et 89, il a pendant longtemps décliné sa compétence pour connaître de recours dirigés contre des actes préparatoires à un référendum, au motif que sa compétence était strictement consultative en ce qui concerne de tels actes<sup>1</sup>. Il a toutefois admis, pour la première fois en 2000, sa compétence juridictionnelle exceptionnelle pour connaître d'un acte préparatoire au référendum lorsque « l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Conseil s'appuyait pour cela sur l'article 46 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958.

<sup>2</sup> Décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000 (requête de M. Hauchemaille), considérant 5.

### *Proposition*

Le groupe de travail propose de formaliser la jurisprudence du Conseil constitutionnel en prévoyant, dans la loi organique, le contrôle systématique par le Conseil constitutionnel des actes préparatoires aux référendums.

**Proposition n° 3 : Prévoir, dans la loi organique, le contrôle systématique par le Conseil constitutionnel des actes préparatoires au référendum.**

## **2. Pour un référendum d'initiative partagée plus accessible et qui s'articule mieux avec les prérogatives du législateur**

### *Éléments de contexte*

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit à l'article 11 de la Constitution le référendum d'initiative partagée (RIP)<sup>1</sup>.

Conformément au troisième alinéa de l'article 11, un référendum portant sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa du même article - c'est-à-dire l'organisation des pouvoirs publics, les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent - peut être organisé « à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Dans les conditions déterminées par la **loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013**, le Conseil constitutionnel contrôle la conformité à la Constitution de la proposition de loi déposée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

En pratique, la procédure est la suivante :

- une proposition signée par **au moins 185 députés et sénateurs** doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ;

- elle est transmise au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée saisie ;

- dans un délai d'un mois à compter de la transmission, le Conseil constitutionnel vérifie, d'une part, que le nombre requis de signataires est atteint ; d'autre part, que l'objet de la proposition de loi rentre dans le champ délimité au premier alinéa de l'article 11 et qu'il ne vise pas l'abrogation d'une disposition législative promulguée moins d'un an auparavant ; et enfin, qu'aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution ;

---

<sup>1</sup> Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en vertu de l'article 10 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

- dans le mois suivant la publication de la décision de conformité du Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur ouvre la période de recueil de soutiens<sup>1</sup> ;

- enfin, pour être susceptible d'être soumise au référendum par le Président de la République, la proposition de loi doit avoir reçu le **soutien d'au moins 4,87 millions d'électeurs**<sup>2</sup>. La procédure de recueil des soutiens est électronique<sup>3</sup>.

Aux termes du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 11 et de la loi organique n° 2013-1114, le Président de la République a l'obligation de soumettre au référendum une proposition de loi qui a franchi les filtres mentionnés ci-dessus uniquement « *si elle n'a pas été examinée par les deux assemblées* » dans un délai de six mois<sup>4</sup>.

Chacune des deux assemblées peut donc à elle seule contraindre à l'organisation du référendum en s'abstenant d'examiner la proposition de loi. En revanche, seules les deux assemblées peuvent conjointement faire obstacle au référendum, car il faut qu'elles aient toutes deux examiné le texte pour l'empêcher.

À ce jour, six propositions de loi déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ont été transmises au Conseil constitutionnel ; sur les six, **seule une a été déclarée conforme à la Constitution**<sup>5</sup>, **et a été ouverte au recueil des soutiens des électeurs**. Le seuil d'1/10<sup>e</sup> du corps électoral n'a toutefois pas été atteint au terme de la période de recueil des soutiens<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Fixée, en application de l'article 4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, à 9 mois.

<sup>2</sup> 48 752 339 électeurs étaient inscrits au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2022 selon la décision du Conseil constitutionnel promulguant les résultats.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 5 de la loi organique n° 2013-114 du 6 décembre 2013. L'article 6 prévoit toutefois que tout électeur peut faire enregistrer son soutien présenté sur papier par un agent de la commune la plus peuplée de chaque canton (ou d'une circonscription administrative équivalente) ou par un agent d'un consulat.

<sup>4</sup> Délai fixé par l'article 9 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

<sup>5</sup> Il s'agit de la proposition de loi n° 1867 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, déposée le 10 avril 2019.

<sup>6</sup> Comme constaté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

**Les propositions de loi déposées  
en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution**

	<b>Date de dépôt de la proposition de loi</b>	<b>Intitulé de la proposition de loi</b>	<b>Nombre de signatures de parlementaires</b>	<b>Décision du Conseil constitutionnel</b>	<b>Nombre de soutiens d'électeurs recueillis</b>
<b>1</b>	10 avril 2019	Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris	248	Conforme à la Constitution (décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019)	1 093 030 <sup>1</sup>
<b>2</b>	5 juillet 2021	Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité	200	Non-conformité (décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021)	-
<b>3</b>	21 septembre 2022	Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises	240	Non-conformité (décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022)	-
<b>4</b>	20 mars 2023	Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans	252	Non-conformité (décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023)	-
<b>5</b>	13 avril 2023	Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans	253	Non-conformité (décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023)	-
<b>6</b>	12 mars 2024	Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers	190	Non-conformité (décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024)	-

*Source : groupe de travail*

<sup>1</sup> Recueillis pendant la période de 9 mois ouverte du 12 juin 2019 au 12 mars 2020. Au total, 1 148 337 soutiens ont été enregistrés ; 55 307 soutiens ont été invalidés par le ministère de l'intérieur (comme indiqué par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020).

Dans son discours du 4 octobre 2023 au Conseil constitutionnel, le Président de la République a annoncé son attention de faciliter le recours au référendum d'initiative partagée et d'en renforcer la lisibilité pour les citoyens.

### *Propositions*

La procédure du référendum d'initiative partagée comporte de nombreux critères à remplir et étapes à franchir qui constituent autant de garanties nécessaires pour notre démocratie parlementaire.

Toutefois, ces garanties peuvent également apparaître aujourd'hui comme un obstacle à la mise en œuvre effective du référendum d'initiative partagée. Aussi le groupe de travail juge-t-il nécessaire une modification des seuils en vigueur.

L'abaissement du nombre de signatures de parlementaires ne lui est pas apparu indispensable : en effet, depuis 2019, le seuil d'1/5<sup>e</sup> des membres du Parlement a été atteint à six reprises, et il n'y a pas d'exemple récent de propositions de loi déposées en application du troisième alinéa de l'article 11 qui n'auraient pu être transmises au Conseil constitutionnel faute de nombre suffisant de signatures.

En revanche, **l'abaissement du seuil des soutiens d'électeurs** requis semble s'imposer dans son principe.

Retenir le chiffre d'un million d'électeurs, qui émerge régulièrement dans le débat public, n'est toutefois guère apparu opportun au groupe de travail. Certes, ce seuil aurait permis à la proposition de loi déposée en avril 2019 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris d'être examinée par le Parlement<sup>1</sup>.

Néanmoins, par rapport à 2019, un certain nombre de facteurs, dont la poursuite de l'essor des réseaux sociaux, rendraient aujourd'hui assez facile l'atteinte du seuil d'un million d'électeurs. Le risque qui en découlerait de voir se multiplier les consultations référendaires sur des sujets qui ne seraient pas toujours d'une envergure politique majeure ne doit pas être sous-estimé.

C'est pourquoi le groupe de travail propose d'**abaisser le nombre de soutiens des électeurs de 1/10<sup>e</sup> à 1/20<sup>e</sup> du corps électoral**, ce qui reviendrait à passer de 4,87 millions d'électeurs à 2,43 millions d'électeurs.

---

<sup>1</sup> 1 093 030 soutiens ayant été comptabilisés à l'issue de la période de recueil des soutiens.

**Proposition n° 4 : Rendre plus accessible le référendum d'initiative partagée en abaissant de 1/10<sup>e</sup> à 1/20<sup>e</sup> du corps électoral (soit de 4,8 à 2,4 millions) le seuil des soutiens des électeurs, sans modifier le seuil de parlementaires signataires.**

En outre, si le groupe de travail juge pertinent d'assouplir le recours au référendum d'initiative partagée, il estime également indispensable que celui-ci reste un **simple complément de la délibération parlementaire**. En aucun cas le référendum d'initiative partagée ne doit devenir un instrument susceptible de remettre en cause une loi qui vient juste d'être votée par le Parlement, ni d'entrer en rivalité avec la représentation nationale.

Dans ces conditions, il lui apparaît souhaitable d'**encadrer l'objet du référendum d'initiative partagée**, en prévoyant, comme l'envisageait l'article 9 du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique<sup>1</sup>, que le référendum :

- ne pourrait avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui) ;

- ni ne pourrait porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours de discussion au Parlement, ou définitivement adoptée mais non promulguée<sup>2</sup>.

**Proposition n° 5 : Mieux assurer la complémentarité du référendum d'initiative partagée par rapport aux loi examinées par le Parlement, en prévoyant que le référendum :**

- ne pourrait avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui) ;

- ni ne pourrait porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours de discussion au Parlement, ou définitivement adoptée mais non promulguée.

<sup>1</sup> Déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019, mais jamais examiné.

<sup>2</sup> L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précise que ces dispositions visent à permettre « d'éviter que [le référendum d'initiative partagée] ne soit utilisé pour organiser une forme de voie d'appel populaire des délibérations parlementaires. La participation citoyenne doit en effet constituer un outil démocratique pour mettre à l'agenda politique des questions politiques. Elle ne doit pas apparaître comme un mode de déstabilisation des institutions représentatives ou un moyen d'en contester constamment les décisions » (pp. 7-8).

### 3. Renforcer l'information des électeurs en amont des référendums

#### *Éléments de contexte*

Lors d'un référendum, est soumise aux électeurs une question à laquelle ceux-ci ne peuvent répondre que par « oui » ou « non ».

Cette présentation favorise les prises de positions sinon binaires, du moins marquées, et une campagne particulièrement clivante en amont du référendum.

#### *Proposition*

Par définition, l'adoption par référendum d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut permettre de faire évoluer un texte comme le permet le débat parlementaire au gré des amendements. Pour le groupe de travail, il est donc d'autant plus important de veiller à ce que la campagne d'information se déroulant en amont du scrutin soit la plus complète et nuancée possible, de manière à ce que **les électeurs puissent voter de manière éclairée**.

Afin de mieux préparer le référendum en amont, le groupe de travail suggère donc de déployer à l'attention des électeurs une véritable campagne d'information sur ses enjeux.

**Proposition n° 6 : Mieux préparer le référendum en amont en déployant à l'attention des électeurs une véritable campagne d'information préalable.**

### **B. MIEUX GARANTIR LA SÉRÉNITÉ DU DÉBAT ÉLECTORAL ET LA SINCÉRITÉ DES ÉLECTIONS**

#### *Éléments de contexte*

Depuis la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016, les instituts de sondage ont l'obligation, **lors de la première publication ou de la première diffusion d'un sondage**<sup>1</sup>, d'indiquer la mention selon laquelle tout sondage est affecté de **marges d'erreur**, et de préciser les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés.

---

<sup>1</sup> Sont visés les « sondages publiés, diffusés ou rendus publics sur le territoire national, portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral », étant entendu qu'un sondage est « celle que soit sa dénomination, une enquête statistique visant à donner une indication quantitative, à une date déterminée, des opinions, souhaits, attitudes ou comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon » (article 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016).

De plus, ils doivent procéder, avant la publication ou la diffusion du sondage, au dépôt d'une notice auprès de la commission des sondages précisant notamment la méthode selon laquelle l'échantillon a été constitué et les critères de redressement des résultats bruts du sondage.

Ces obligations sont aujourd'hui dans l'ensemble respectées, avec toutefois une double limite s'agissant de la première. D'une part, les **marges d'erreur des résultats** publiés ou diffusés pour la première fois sont, dans les faits, **publiées à part**, uniquement sur le site internet de l'entité qui relaie le sondage, sans accompagner directement le sondage lui-même<sup>1</sup>. D'autre part, l'obligation de mentionner les marges d'erreur n'est qu'imparfaitement adaptée aux médias audiovisuels (notamment aux radios).

Lors de scrutins présidentiels passés<sup>2</sup>, des candidats qui n'étaient donnés par aucun sondage parmi les deux candidats susceptibles de se qualifier pour le second tour ont été mentionnés par des sondages portant sur le second tour<sup>3</sup>. Or, de tels sondages sont susceptibles d'influencer le vote des électeurs.

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 a institué une **commission des sondages** « chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés » relevant du périmètre de la loi.

Depuis la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, la commission des sondages comporte **neuf membres**, répartis ainsi :

- deux membres du Conseil d'État élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;
- deux membres de la Cour de cassation élus par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;
- deux membres de la Cour des comptes élus par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

---

<sup>1</sup> Comme le soulignait Jean-Pierre Sueur à l'occasion du bilan de l'application des lois de la session 2015-2016.

<sup>2</sup> Le scrutin présidentiel de 2022 semble toutefois ne pas avoir donné lieu à des sondages de ce type de la part d'instituts de sondage reconnus.

<sup>3</sup> Le rapport d'information n° 54 (2010-2011) fait par Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur au nom de la commission des lois sur les sondages en matière électorale donne l'exemple des sondages ayant donné, lors des élections présidentielles de 2007, François Bayrou victorieux au deuxième tour face à Ségolène Royal comme face à Nicolas Sarkozy. Ces sondages ont « à bon droit, donné lieu à des mises au point par la commission des sondages puisque le candidat Modem n'était donné par aucun sondage parmi les deux candidats susceptibles de se qualifier pour le second tour » (p. 36).

- trois personnalités qualifiées en matière de sondages désignées, respectivement, par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Cette composition soulève certaines critiques, déjà notamment émises en 2011 par la mission d'information de la commission des lois sur les sondages en matière électorale<sup>2</sup>. Les rapporteurs Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur y estimaient nécessaire de renforcer la présence des personnalités qualifiées, afin de garantir à la commission une réelle pluridisciplinarité et une capacité d'expertise supérieure. Compte tenu de la technicité des sujets traités par la commission et de la nécessité de veiller au respect de l'objectivité et de la sincérité des sondages, il leur semblait important que les professionnels du droit confrontent leurs points de vue avec ceux de praticiens (politologues, sociologues, experts, statisticiens, mathématiciens, journalistes) et que les personnalités qualifiées soient désignées par des instances compétentes dans les domaines des sciences politiques, du droit public, des sciences sociales, des mathématiques et des statistiques.

Par ailleurs, aux termes de l'article 6 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, les membres de la commission des sondages sont nommés pour un **mandat de six ans non renouvelable**. Ainsi, en **décembre 2023**, la commission des sondages a été, pour la première fois depuis la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, renouvelée intégralement<sup>3</sup>. Ce mode de renouvellement lui permet difficilement de maintenir une continuité dans son activité, très technique.

### *Propositions*

Selon le groupe de travail, il est indispensable de veiller, dans le respect de la liberté d'expression, à ce que les sondages n'altèrent ni la sérénité ni la sincérité du débat électoral, et à garantir à la commission des sondages des conditions satisfaisantes de fonctionnement.

De manière générale, les sondages ne sauraient avoir valeur de prophéties auto-réalisatrices ni influencer les électeurs. Aussi est-il important, aux yeux du groupe de travail, d'inciter davantage les commentateurs, la presse et les électeurs à la prudence vis-à-vis des résultats des sondages, *a fortiori* lorsque des hypothèses relatives au second tour sont testées avant le premier tour.

---

<sup>1</sup> Article 6 de la loi n°77-808 du 19 juillet 1977. Avant 2017, cet article prévoyait que la commission des sondages est composée de « membres désignés par décret, en nombre égal et impair, parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes », ainsi que de « deux personnalités qualifiées en matière de sondages », également désignées par décret.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 54 (2010-2011) fait par Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur au nom de la commission des lois sur les sondages en matière électorale.

<sup>3</sup> Liste publiée au Journal officiel du 28 décembre 2023.

À cette fin, le groupe de travail estime qu'il convient de systématiser, pour toute publication ou diffusion d'un sondage, la mention indiquant que tout sondage est affecté de biais qui imposent de regarder ces estimations avec prudence, en particulier lorsque des sondages portant sur des hypothèses relatives au second tour sont publiés avant le premier tour.

**Proposition n° 7 : Systématiser, pour toute publication ou diffusion d'un sondage, la mention indiquant que tout sondage est affecté de biais qui imposent de regarder ces estimations avec prudence, en particulier lorsque des sondages portant sur des hypothèses relatives au second tour sont publiés avant le premier tour.**

Par ailleurs, afin de renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité de la commission des sondages, il pourrait être envisagé, d'une part, de **revoir la composition de la commission des sondages pour développer notamment son expertise technique**, et, d'autre part, de **prévoir un renouvellement partiel de ses membres**, par tiers tous les deux ans, que l'actuelle présidente de la commission des sondages appelle d'ailleurs de ses vœux.

S'agissant en particulier de la composition de la commission des sondages, le groupe de travail suggère de renforcer le poids des personnalités qualifiées et de préciser davantage les domaines de compétences dans lesquels les personnalités désignées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat devront être qualifiées<sup>1</sup>.

En tout état de cause, les modifications proposées devront intervenir suffisamment en amont de la prochaine élection présidentielle pour pouvoir être mises en œuvre, surtout pour les mesures proposées qui exigent des développements techniques.

**Proposition n° 8 : Revoir la composition de la commission des sondages pour développer notamment son expertise technique et prévoir un renouvellement partiel de ses membres.**

---

<sup>1</sup> Par exemple, en mentionnant des disciplines telles que les mathématiques et les statistiques.

### III. CLARIFIER LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

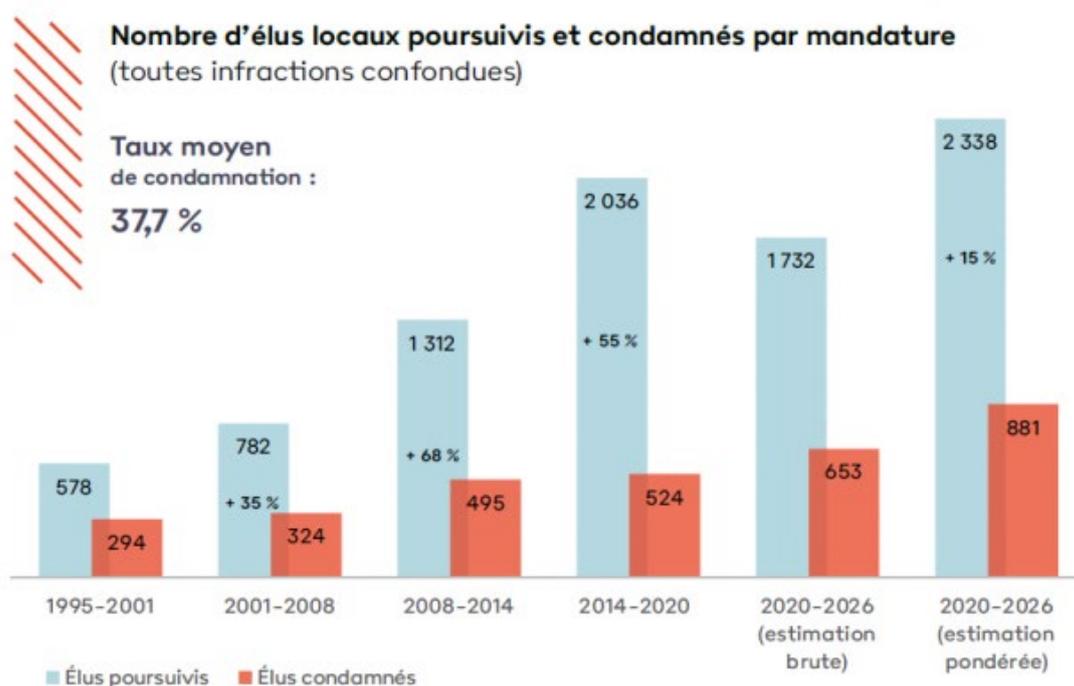
#### A. POUR UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PÉNALE ADAPTÉ ET PROPORTIONNÉ

##### 1. Clarifier les règles relatives à la prise illégale d'intérêts

###### Éléments de contexte

■ Le **nombre d'élus locaux poursuivis** sur les cinq dernières mandatures, y compris celle en cours, connaît une augmentation tendancielle, selon les chiffres publiés par l'Observatoire de la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL), dans ses rapports annuels sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux<sup>1</sup>.

Selon ces données<sup>2</sup>, le nombre d'élus faisant l'objet de poursuites a ainsi dépassé les 2 000 sur la mandature 2014-2020, alors qu'il n'était que de 578 sur la mandature 1995-2001. Au total, entre avril 1995 et juillet 2023, plus de 5 500 poursuites pénales engagées contre des élus locaux ont été recensées.



Source : Observatoire de la SMACL (février 2024)

<sup>1</sup> Le rapport pour l'année 2023, publié en février 2024, est consultable à l'adresse : <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2024/02/rapport-annuel-observatoire-smacl-2024-web-compressed.pdf>

<sup>2</sup> Qui ne sauraient toutefois prétendre à l'exhaustivité, dans la mesure où elles se fondent sur le recoupement de sources telles que les déclarations de sinistres reçues par SMACL Assurances, les décisions de justice et une veille de presse.

Les atteintes à la probité constituent le motif essentiel des poursuites, et la prise illégale d'intérêts, 40 % de celles-ci.

Pour autant, si la **proportion des élus locaux effectivement condamnés** n'atteint que **0,35 % sur la période 1995-2023**, toutes infractions pénales confondues<sup>1</sup>, ce taux est toutefois **nettement supérieur pour les chefs des exécutifs locaux (2,48 %) et s'élève à 2,80 % en considérant les seuls maires**.

Pour la mandature 2020-2026, 524 condamnations d'élus locaux ont été enregistrées : **un élu sur quatre ayant fait l'objet de poursuites pénales a été condamné *in fine***.

■ Face à cette situation, le législateur a notamment souhaité **préciser la définition de la prise illégale d'intérêts**.

En janvier 2011, le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique<sup>2</sup>, présidée par Jean-Marc Sauvé, formulait déjà un certain nombre de critiques à l'égard de cette infraction telle que définie par **l'article 432-12 du code pénal**.

**Premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal  
dans sa rédaction en vigueur du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 8 décembre 2013**

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

Étaient notamment relevés la **sévérité de l'infraction**, due tant à la **large définition de son champ** qu'au niveau élevé des sanctions encourues – exceptionnel parmi les pays de l'OCDE, ainsi que le rôle de la jurisprudence dans l'extension du champ de l'infraction. La **notion d'« intérêt quelconque »** a en effet servi à **l'élargissement prétorien du champ de l'infraction**.

<sup>1</sup> Y compris pour des faits dans lesquels la probité des élus n'est pas en jeu.

<sup>2</sup> Rapport « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique » remis au Président de la République le 26 janvier 2011, consultable à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/114000051.pdf>

### La prise illégale d'intérêts jusqu'en 2021 : une infraction au champ large

Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021, l'article 432-12 se caractérise par le cumul de plusieurs éléments qui contribuent à ce que le champ de cette infraction soit particulièrement large :

- l'absence de dol spécial, et un dol général caractérisé « *par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit reproché* »<sup>1</sup> ;
- la prise en compte des intérêts matériels mais aussi moraux allant jusqu'à la simple affection ;
- l'absence de toute dimension lucrative ;
- l'absence de prise en compte de l'intensité de l'intérêt ;
- la sanction non seulement du conflit d'intérêts, mais aussi de la convergence d'intérêts.

Estimant la rédaction de l'article 423-12 inadaptée à l'objectif de lutte contre les conflits d'intérêts, la Commission présidée par Jean-Marc Sauvé suggérerait de la modifier afin de substituer à l'interdiction d'un « *intérêt quelconque* », l'interdiction d'un intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » de l'élu<sup>2</sup>.

C'est ce qu'a fait le Sénat à l'occasion de l'examen de la loi de confiance dans l'institution judiciaire, promulguée le 22 décembre 2021<sup>3</sup>.

Par plusieurs arrêts d'**avril 2023**, la **Cour de Cassation** a cependant estimé que « *les prévisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 aux termes de laquelle l'intérêt doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur du délit sont équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure [...]* »<sup>4</sup>.

À rebours de la Cour de Cassation, pour laquelle la modification apportée par la loi fin 2021 est dépourvue de conséquences concrètes, la **conférence nationale des procureurs de la République** a toutefois considéré que la nouvelle rédaction de l'article 432-12 du code pénal tendait bel et bien à modifier la pratique des procureurs, en entraînant une analyse plus poussée de l'intérêt en cause.

En conséquence de la formulation en vigueur depuis le 22 décembre 2021 qui pose l'interdiction d'un intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » de l'élu, les procureurs sont en effet invités à prendre en compte le niveau de sérieux des plaintes pour procéder au classement sans suite, ainsi que les moyens dont dispose l'élu pour se prémunir contre la prise illégale d'intérêt – notamment la taille de la commune

<sup>1</sup> *Crim.* 21 nov. 2001.

<sup>2</sup> Proposition n° 12 du rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

<sup>3</sup> Article 15 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>4</sup> *Crim.*, 19 mars 2014, QPC n° 14-90.001 ; *Crim.*, 20 décembre 2017, QPC n° 17-81.975.

et l'importance des services municipaux – afin de préconiser des alternatives aux poursuites dans tous les cas où cela est adapté.

*Proposition*

La crainte pour les élus locaux de voir leur responsabilité pénale mise en jeu dans l'exercice de leurs prérogatives quotidiennes, dans des conditions mal définies et vécues comme injustes par beaucoup d'entre eux, est un élément majeur de la désaffection des fonctions exécutives locales, et en premier lieu de celle de maire.

Il importe donc, dans un premier temps, de mieux quantifier les poursuites engagées à l'encontre des élus locaux et des collectivités territoriales, leur origine, le temps de la procédure et les condamnations prononcées, et de ne pas se contenter des données compilées par un acteur privé. C'est pourquoi le groupe de travail estime souhaitable la **publication de statistiques ministérielles précises sur ces éléments.**

Sur le fond, la nature des incriminations pénales touchant les élus doit être clarifiée.

Si, sur le terrain, la volonté exprimée par le législateur en 2021 semble avoir été comprise, il n'en apparaît pas moins utile de préciser à nouveau les règles relatives à la prise illégale d'intérêts. Les élus partagent en effet le sentiment selon laquelle la prise illégale d'intérêts peut être **très facilement caractérisée**, sans que les élus mis en cause n'aient poursuivi un intérêt personnel, ni même porté atteinte à l'intérêt général.

À titre liminaire, le groupe de travail précise qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le caractère particulier du délit de prise illégale d'intérêts en tant qu'**infraction « obstacle »**, dont le rôle pour assurer la moralité et la probité publiques est unanimement admis et salué. Le délit de prise illégale d'intérêts est ainsi destiné à prévenir la survenance de tout conflit d'intérêts, plus qu'à sanctionner ceux qui sont survenus.

Face à l'élargissement du champ de cette infraction, le groupe de travail suggère toutefois un ensemble d'ajustements.

**En premier lieu**, il propose de **limiter l'intérêt moral** compris dans le champ de la prise illégale d'intérêts, en énumérant les intérêts familiaux et en visant l'intensité des liens extra-familiaux susceptibles de constituer un tel intérêt ; seraient ainsi inclus les parents, les enfants et leurs conjoints mais en revanche exclus, par exemple, les cousins éloignés ou les personnes avec lesquelles il n'existe pas de véritables liens d'amitié.

En deuxième lieu, le groupe de travail invite à inscrire dans l'article 432-12 du code pénal une **référence à l'intensité de l'intérêt en cause**, en visant les seuls intérêts « *suffisants pour* » peser sur l'impartialité de l' élu. Seraient ainsi exclues les décisions comportant des liens sans portée réelle.

En troisième lieu, il recommande d'inscrire dans la loi le fait qu'**il ne peut y avoir de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics**, par exemple entre une commune et une société d'économie mixte. En effet, dès lors que les deux intérêts en question sont publics, ils concourent nécessairement aux objectifs d'intérêt général, lequel ne saurait par hypothèse être divisible.

**Proposition n° 9 : Clarifier les règles relatives à la prise illégale d'intérêts :**

- Afin de quantifier les alternatives et les poursuites engagées à l'encontre des élus locaux et des collectivités territoriales, leur origine, le temps de la procédure et les condamnations prononcées, et ne pas se contenter des données compilées par un acteur privé, obtenir la publication de statistiques ministérielles précises sur ces éléments ;

- Réfléchir à la limitation de l'intérêt moral compris dans le champ de la prise illégale d'intérêts, énumérer les intérêts familiaux et viser l'intensité des liens extra-familiaux susceptibles de constituer un tel intérêt, exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l' élu ;

- Renforcer l'élément intentionnel de l'infraction ;

- Inscrire dans la loi le fait qu'il ne peut y avoir de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics ;

- Dissocier, par une disposition spécifique, la situation des élus de celle des autres décideurs publics en matière de prise illégale d'intérêts, afin de mieux adapter les conditions de la prise de décision aux réalités de l'exercice du mandat et de redéfinir l'élément moral de la prise illégale d'intérêts pour exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l' élu.

Sur la base de discussions au sein du groupe de travail, ces propositions ont été en partie transcrites dans la **proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local**, adoptée par le Sénat le 7 mars 2024<sup>1</sup>. Le groupe de travail souligne leur importance et la nécessité de mener à son terme la navette parlementaire afin d'inscrire ces modifications rapidement dans la loi.

---

<sup>1</sup> Texte n° 78 (2023-2024), disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/tas23-078.html>.

## 2. Clarifier les obligations de déport des élus locaux

### *Éléments de contexte*

Aux termes de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, « les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt [...] lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté ».

En conséquence, un élu désigné, en application de la loi, pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé **peut prendre part** :

- aux **délibérations de la collectivité territoriale ou du groupement portant sur une affaire intéressant la personne morale concernée** ;
- aux **délibérations de la personne morale portant sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté**.

Toutefois, les élus désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi **doivent se déporter** lors de certaines délibérations et réunions. Tel est le cas :

- des décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un **contrat de la commande publique** ;
- des **commissions d'appel d'offres** ainsi que de la commission prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT<sup>1</sup> lorsque la personne morale concernée est candidate ;
- des **délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée**.

En revanche, cette **obligation de déport ne s'applique pas** lorsque les délibérations portent sur une dépense obligatoire<sup>2</sup>, ni lorsqu'elles portent sur le vote du budget.

Cette obligation de déport ne vaut pas non plus, quelle que soit la délibération, pour les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui siègent au sein des organes décisionnels d'un autre groupement de collectivités territoriales, ni pour les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui siègent au sein des

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire la commission chargée de l'examen des dossiers de candidature à une offre de délégation de service public.

<sup>2</sup> Au sens de l'article L. 1612-5 du CGCT.

organes décisionnels des **centres communaux et intercommunaux d'action sociale** et au sein des organes décisionnels des **caisses des écoles**.

*Proposition*

Pour une **plus grande lisibilité et cohérence des règles**, et une **prévention plus efficace des conflits d'intérêts**, le groupe de travail juge souhaitable d'apporter deux ajustements aux obligations de déport découlant de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agirait, d'une part, de préciser dans la loi que **l'élu qui s'est déporté doit quitter la salle où a lieu le vote**.

Il serait d'autre part souhaitable, pour permettre le bon fonctionnement des collectivités, **d'autoriser un élu appartenant du fait de la loi** à l'organe décisionnel d'une collectivité territoriale et à l'organe décisionnel d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé, à **participer aux délibérations portant sur sa propre désignation** au sein de la seconde entité. Ce « *droit de voter pour soi-même* »<sup>1</sup> semble en effet relever du bon sens.

**Proposition n° 10 : Clarifier les obligations de déport des élus locaux :**

- Clarifier la portée de l'obligation de déport découlant de l'article L. 1111-6 du CGCT en précisant que l'élu qui s'est déporté doit quitter la salle où a lieu le vote ;

- Autoriser un élu appartenant du fait de la loi aux organes décisionnels de deux entités à participer aux délibérations portant sur sa désignation au sein d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé (ou « droit de voter pour soi-même »).

**3. Faciliter les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus locaux**

*Éléments de contexte*

Conformément à l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les élus locaux<sup>2</sup> disposent d'un

<sup>1</sup> Pour reprendre les termes employés par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

<sup>2</sup> Sont concernés par cette obligation : « Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération

**délai de deux mois** à compter de leur entrée en fonctions pour adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une **déclaration de situation patrimoniale** et une **déclaration d'intérêts**.

### *Proposition*

Dans les faits, ce délai peut être difficile à respecter par les élus, notamment en début de mandat, lorsque de nombreuses nominations et délégations sont décidées. C'est pourquoi le groupe de travail suggère de porter à **quatre mois** le délai de dépôt des déclarations d'intérêts des élus locaux.

Par ailleurs, il souligne l'**incongruité** qu'il y a dans le fait de redemander aux élus locaux des éléments dont l'administration dispose déjà. En conséquence, il lui apparaît plus logique et efficace que la **déclaration de patrimoine** soit **pré-remplie par l'administration** fiscale.

**Proposition n° 11 : Allonger les délais de dépôt des déclarations d'intérêts des élus locaux et faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine.**

## **4. Garantir l'accès des personnes politiquement exposées et des membres de leur famille aux services financiers**

### *Éléments de contexte*

L'article 52 de la convention cadre des Nations-Unies contre la corruption de 2003<sup>1</sup> relatif à la prévention et à la détection des transferts et produits du crime impose ainsi aux États l'obligation de prévoir que les établissements financiers relevant de leur juridiction soumettent « à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche

---

intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros » ; ainsi que « les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi ».

<sup>1</sup> Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003.

*entourage cherchent à ouvrir ou détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire ».*

Parallèlement à la conduite des négociations sur ce texte, le Groupe d'action financière (GAFI) a publié pour la première fois en juin 2003 la liste des exigences obligatoires concernant les personnes désignées comme « **personnes politiquement exposées** » (PPE) étrangères, les membres de leur famille et les personnes leur étant étroitement associées.

Longtemps applicables aux seules PPE étrangères, les obligations de surveillance ont considérablement évolué depuis la **transposition de la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment**, qui a étendu ces obligations aux PPE exerçant des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives nationales. Les organismes financiers doivent ainsi appliquer, depuis le **26 juin 2017**, des **obligations de vigilance** dites « **complémentaires** » à l'égard de cette clientèle, au regard de son exposition à des risques jugés plus élevés de blanchiment de capitaux, notamment de corruption.

**L'article L. 561-10 du code monétaire et financier**, qui transpose la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment, utilise pour sa part la notion de « *personne qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ou le devient en cours de relation d'affaires* ».

**L'identification des personnes concernées et de leurs proches** est particulièrement sensible. Définie actuellement à l'article 3.9 de la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment de manière non exhaustive, la liste des fonctions occupées est appelée à évoluer prochainement lors de l'adoption du « **paquet législatif anti-blanchiment** »<sup>1</sup> annoncé par la Commission européenne en juillet 2021.

Malgré les précisions apportées par l'article R. 561-18 du code monétaire et financier et par l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 17 mars 2023 fixant la liste des fonctions nationales politiquement exposées en application de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier, le **périmètre actuel des personnes politiquement exposées est mal connu**. Les services de l'État estiment entre 280 000 et 290 000 le nombre de PPE françaises, alors que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) recensait, fin 2022, 66 979 relations d'affaires identifiées comme PPE pour l'ensemble des établissements de crédit français, chiffre qu'elle estimait élevé et sans doute surévalué. De fait, l'identification des PPE peut varier d'un établissement financier à l'autre.

---

<sup>1</sup> Constitué par un règlement, une 6<sup>ème</sup> directive et un règlement portant création d'une autorité européenne de lutte contre le blanchiment.

Les difficultés que peuvent connaître les personnes considérées comme PPE pour l'accès aux services financiers découlent des documents demandés par les établissements financiers et des contrôles effectués par ceux-ci. Un arrêté du 2 septembre 2009 du ministre en charge de l'économie, « pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » définit certes une **liste restreinte d'informations** « susceptibles d'être recueillis pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme », mais cette liste n'est **qu'indicative** et en aucun cas exhaustive.

**En pratique, les établissements financiers** disposent d'une latitude importante dans l'exercice de leur contrôle et dans les informations qu'ils demandent.

Ces pratiques sont encadrées par des **lignes directrices de l'ACPR et de l'Autorité des marchés financiers**. Une note de septembre 2018 de l'ACPR fixe cependant une gamme particulièrement large de « documents susceptibles d'être demandés par les établissements financiers à leur clientèle PPE ».

**Les informations et documents susceptibles d'être demandés  
par les établissements financiers à leur clientèle « PPE »**

Il s'agit de :

- tout élément d'information sur sa situation professionnelle ;
- tout élément d'information sur sa situation familiale ou sur la nature du lien entretenu avec une PPE (par exemple, si la PPE est bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie ou si la PPE est le bénéficiaire effectif d'une structure juridique) ;
- toute information ou document de nature à justifier l'origine des fonds versés sur le compte ou le contrat (bulletins de salaires, avis d'imposition, contrats de location, justificatifs de déclaration fiscale de donation, contrats de cession de parts ou de droits etc.) ;
- toute information ou document de nature à estimer le patrimoine immobilier et/ou mobilier (relevés de produits d'épargne/placements financiers, actes de propriété, actes de notoriété dans le cadre d'une succession, parts sociales de sociétés civiles ou commerciales etc.).

*Source : site de l'ACPR*

Les contrôles exercés par les établissements financiers rendent souvent l'accès aux prestations financières, comme l'ouverture d'un compte ou l'accès au crédit, très compliqué pour les membres de la famille de personnes considérées comme politiquement exposées.

### *Proposition*

Selon le groupe de travail, les restrictions que sont susceptibles de connaître les personnes politiquement exposées – et, le cas échéant, les membres de leur famille – dans l'accès aux services financiers, comme notamment l'obtention d'un prêt bancaire, sont à tout le moins discutables. Aussi suggère-t-il de **revoir le régime applicable aux « personnes politiquement exposées »** (PPE) par le moyen de deux mesures complémentaires.

D'une part, il pourrait être envisagé d'adapter la liste des informations que les établissements bancaires peuvent exiger, en distinguant notamment des modalités spécifiques pour les profils considérés comme les plus à risque du fait, par exemple, d'un élément d'extranéité.

D'autre part, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pourrait être dotée d'un pouvoir de contrôle et de sanction spécifique quant au respect par les établissements bancaires de ces dispositions, tandis qu'un droit de recours spécifique des PPE auprès de l'ACPR pourrait être prévu.

**Proposition n° 12 : Afin de ne pas restreindre la capacité des personnes politiquement exposées (PPE) et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable, adapter la liste des informations que les établissements bancaires peuvent exiger, en distinguant notamment des modalités spécifiques pour les profils considérés comme les plus à risque du fait, par exemple, d'un élément d'extranéité. Doter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d'un pouvoir de contrôle et de sanction spécifique quant au respect par les établissements bancaires de ces dispositions.**

Sur la base des discussions du groupe de travail, un dispositif s'inspirant de cette recommandation a été intégré, dans une rédaction travaillée avec le Gouvernement, dans la **proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local**, adoptée par le Sénat le 7 mars 2024<sup>1</sup>. Le groupe de travail souligne l'importance de faire évoluer le cadre normatif en la matière et la nécessité de mener à son terme la navette parlementaire afin d'inscrire ces modifications rapidement dans la loi.

---

<sup>1</sup> Texte n° 78 (2023-2024), disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/tas23-078.html>.

## **B. RENFORCER LA PROTECTION DES ÉLUS FACE AUX MENACES OU ACCIDENTS SUBIS LORS DE L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS**

### **1. La protection fonctionnelle**

#### *Éléments de contexte*

La protection fonctionnelle des élus locaux constitue aujourd'hui un droit non automatique et réservé aux détenteurs d'un mandat exécutif local. Dans ce cadre, il existe deux régimes de protection fonctionnelle.

- **La protection fonctionnelle des élus locaux en cas de poursuites pénales**

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune doit accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation « lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ».

Le deuxième alinéa des articles L. 3123-28 et L. 4135-28 du CGCT prévoit des dispositions similaires s'agissant, respectivement :

- du département vis-à-vis du président du conseil départemental, du conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu une délégation ;
- et de la région vis-à-vis du président du conseil régional, du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation.

Cette protection consiste principalement en la prise en charge des honoraires d'avocat et des frais de justice engagés par les élus pour assurer leur défense.

La décision d'octroi de la protection fonctionnelle est prise, le cas échéant, par le conseil municipal, départemental ou régional, sur demande de l' élu concerné par les poursuites, à condition que les faits en cause n'aient pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions. La jurisprudence a ainsi identifié trois cas où la faute est personnelle, et où par conséquent l' élu ne peut se voir octroyer la protection fonctionnelle :

- lorsque la faute révèle des préoccupations d'ordre privé ;
- lorsque la faute procède d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;
- ou lorsque la faute revêt une particulière gravité<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Comme rappelé par exemple par le Tribunal administratif de Versailles dans sa décision n° 2106710 du 4 décembre 2023.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé qu'une commune ne pouvait accorder la protection fonctionnelle à un maire ayant tenu des propos constitutifs de provocation à la haine raciale lors d'une réunion publique<sup>1</sup>.

Par exception, le dernier alinéa de l'article L. 2123-34 du CGCT prévoit que cette protection est accordée et prise en charge par l'État lorsque l' élu municipal concerné est poursuivi pour des faits accomplis en qualité d'agent de l'État.

En outre, aucune disposition légale ne prévoit aujourd'hui expressément l'application de la protection fonctionnelle dès l'audition libre de l' élu mis en cause lors de poursuites pénales.

#### **L'audition libre lors d'une enquête**

L'audition libre, ou audition comme suspect libre, permet d'interroger une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction sans la mettre en garde à vue. La personne se rend à la police ou à la gendarmerie d'elle-même, ou à la suite d'une convocation. La personne entendue a le droit de quitter les lieux à tout moment.

Si l'infraction concernée est punie d'un emprisonnement, la personne est informée de son droit à l'assistance d'un avocat dès son arrivée dans les locaux d'enquête et dans l'éventuelle convocation écrite. Elle peut bénéficier d'un avocat qu'elle choisit elle-même, ou qui a été désigné par le bâtonnier.

Il ne semble du reste pas davantage possible de déduire du silence de la loi la possibilité pour l' élu mis en cause de bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de l'audition libre, dans la mesure où une disposition analogue est explicitement prévue pour les fonctionnaires des forces de sécurité intérieure et les sapeurs-pompiers professionnels depuis la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale qui a complété l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure<sup>2</sup>.

- **La protection fonctionnelle des élus locaux en cas de violences, de menaces ou d'outrages**

Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2123-35 du CGCT, la commune doit protéger le maire ainsi que les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation « *contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

---

<sup>1</sup> CE, 2015, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*, req. n° 391800.

<sup>2</sup> Troisième alinéa de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 56 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021. Cet article a été ajouté en séance en première lecture au Sénat par un amendement du Gouvernement.

Cette liste n'est pas exhaustive ; la jurisprudence a ainsi estimé que la protection fonctionnelle devait également être accordée aux élus victimes de voies de fait, d'injures ou de diffamations<sup>1</sup>.

Le deuxième alinéa des articles L. 3123-29 et L. 4135-29 du CGCT, prévoit des dispositions similaires s'agissant, respectivement :

- du département vis-à-vis du président du conseil départemental, du conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu une délégation ;

- et de la région vis-à-vis du président du conseil régional, du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation.

Les mesures prises sur ce fondement peuvent comprendre la prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice, mais aussi la réparation des préjudices subis ainsi que des mesures de protection visant par exemple à faire cesser les menaces.

Dans la strate communale, cette protection est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions exercées par ces derniers, ils sont eux-mêmes victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

Il revient à l' élu victime de violences, menaces ou outrages de demander la protection fonctionnelle à l'organe délibérant de la collectivité, qui apprécie l'opportunité d'accorder la protection en fonction de la gravité des faits et définit, le cas échéant, les modalités appropriées de protection.

### *Propositions*

**La protection fonctionnelle des maires et de leurs adjoints ne paraît pas encore complètement effective**, de nombreux élus municipaux renonçant à la demander, par méconnaissance de la procédure ou en raison des difficultés à l'obtenir auprès du conseil municipal.

C'est pourquoi le groupe de travail juge opportun de **rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus victimes** de violences, menaces ou outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. Cette automaticité devrait permettre à davantage d'élus d'en bénéficier, et encouragerait également à la demander les élus qui y renoncent aujourd'hui.

En outre, le groupe de travail considère que, de même que l'ensemble des membres des exécutifs locaux, quelle que soit la strate de collectivité territoriale considérée, sont confrontés à des agressions physiques et verbales de plus en plus fréquentes, de même, c'est bien l'ensemble des élus locaux qui font face à des menaces de ce type.

Aussi estime-t-il justifié **d'étendre à l'ensemble des membres des organes délibérants - qu'ils soient membres de la majorité ou non - le**

---

<sup>1</sup> CAA de Marseille, 2011, req. n° 09MA01028.

**bénéfice de la protection fonctionnelle** en cas de violences, menaces ou outrages. Les conseils délibérants pourraient retirer ou abroger la décision de protection accordée à l'élu par une délibération motivée, prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été informé. Les frais induits, pour les collectivités, par cette automaticité et cette extension du périmètre seraient compensés par l'État.

Une disposition en ce sens a déjà été adoptée par le Sénat le **7 mars 2024** dans le cadre de la proposition de loi portant création de l'élu local<sup>1</sup>.

En outre, le groupe de travail estime qu'il conviendrait **d'harmoniser les régimes applicables pour les élus municipaux agissant pour le compte de l'État** en prévoyant que lorsque les maires et leurs adjoints sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages alors qu'ils agissent en qualité d'agents de l'État, alors ils bénéficient de la part de l'État de la protection prévue pour les agents publics par le code général de la fonction publique<sup>2</sup>.

Enfin, le groupe de travail suggère de préciser dans la loi que la protection fonctionnelle en cas de poursuites civiles ou pénales à l'encontre d'un membre d'un exécutif local s'applique **dès l'audition libre**. Une telle mesure apparaît en effet justifiée au regard de l'incidence à la fois symbolique et financière de l'audition libre pour les élus mis en cause, notamment lorsqu'ils se font assister d'un avocat.

Cette mesure a d'ores et déjà été adoptée par le Sénat le 7 mars 2024 dans le cadre de la proposition de loi portant création de l'élu local précitée<sup>3</sup>.

## **2. Le régime de la responsabilité en cas d'accident**

### *Éléments de contexte*

Le régime de responsabilité de la collectivité en cas d'accident permet à celle-ci de s'assurer que sa responsabilité, et donc son budget, ne peut être engagée que si l'élu a subi un dommage survenu au titre d'une activité présentant un lien avec les compétences et les intérêts de la collectivité.

En ce qui concerne le département et la région, le code général des collectivités (CGCT) prévoit actuellement le même régime de responsabilité pour les accidents subis par les élus départementaux<sup>4</sup> et par les élus régionaux<sup>5</sup>, qu'ils soient détenteurs d'une fonction exécutive, ou non.

En revanche, dans le cas de la commune, le régime de responsabilité diffère selon que sont concernés le maire, les adjoints et les présidents de

---

<sup>1</sup> Article 19 de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création de l'élu local.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 5 de la proposition de loi n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, adoptée par le Sénat le 10 octobre 2023.

<sup>3</sup> Article 20 de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création du statut de l'élu local.

<sup>4</sup> Article L. 3123-26 du CGCT.

<sup>5</sup> Article L. 4135-26 du CGCT.

délégation spéciale, d'une part, ou bien les conseillers municipaux et les délégués spéciaux, d'autre part.

Ainsi, les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions<sup>1</sup> ; dès lors que l'accident subi est rattachable à l'exercice des fonctions, la responsabilité de la commune est engagée.

En revanche, les conditions d'engagement de la responsabilité de la commune pour des dommages subis par les conseillers municipaux sont plus strictes. Cette responsabilité ne peut en effet être engagée que dans les trois cas suivants :

- lorsque l'accident à l'origine du dommage est survenu à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions ;
- lorsqu'il est survenu à l'occasion des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres ;
- lorsqu'il est survenu au cours de l'exécution d'un mandat spécial<sup>2</sup>.

Si elle figure également à l'article L. 2123-18 du CGCT, la notion de « mandat spécial » ne fait toutefois pas l'objet d'une définition législative.

Ses contours ont certes été précisés par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'État a jugé que le mandat spécial devait s'entendre comme « *toutes les missions accomplies [...] avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exception seulement de celles qui incombent (à l' élu) en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse* »<sup>3</sup>. Le mandat spécial exclut les activités courantes de l' élu et doit correspondre à une opération déterminée de façon précise ; en conséquence, il doit entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.

#### **La définition du mandat spécial par la jurisprudence administrative : exemples**

La responsabilité de la commune a été reconnue à un conseiller municipal, délégué à l'environnement, ayant chuté après être descendu de l'autocar au retour d'une visite de stations d'épuration à laquelle il participait en sa qualité de membre de l'assemblée communale<sup>4</sup>.

En revanche, le juge administratif a estimé que l'accident dont a été victime un conseiller municipal tombé dans l'escalier de la mairie où il était allé consulter le cadastre dans le cadre d'une étude dont il avait la charge ne pouvait pas être regardé comme survenu au cours de l'exécution d'un mandat spécial et ouvrir droit à réparation<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 2123-31 du CGCT.

<sup>2</sup> Article L. 2123-33 du CGCT.

<sup>3</sup> CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice c. commune de Langeais*.

<sup>4</sup> CE, 27 mars 1991, *Commune de la Garde c. Dorel*, req. n° 71860.

<sup>5</sup> CE, 21 déc 1966, *Sieur Conte*, req. n° 65782.

### *Proposition*

Pour le groupe de travail, le double régime actuel entre les maires, adjoints et présidents de délégation spéciale, d'une part, et les autres élus municipaux, d'autre part, n'est guère justifié.

En conséquence, il lui semble opportun de **mettre fin à la différence de traitement** qui existe aujourd'hui au détriment des élus municipaux n'exerçant pas de fonction exécutive, et ainsi d'aligner le régime de ces élus sur celui, plus favorable, des autres titulaires de mandats locaux.

Cette mesure a été inscrite à l'article 21 de la proposition de loi portant création du statut de l'élu local, adoptée par le Sénat le 7 mars 2024.

#### **Proposition n° 13 : Renforcer la protection fonctionnelle des élus et le régime de responsabilité de la collectivité en cas d'accident :**

- Afin de garantir une protection fonctionnelle effective, rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages, qu'ils aient ou non une fonction exécutive et permettre à l'organe délibérant de conserver la possibilité de retirer le bénéfice de cette protection fonctionnelle ou d'en restreindre le champ par une délibération motivée par un motif d'intérêt général ;

- Prévoir la compensation partielle ou totale par l'État des frais induits, pour les collectivités territoriales, par cette automaticité et cette extension du périmètre ;

- Harmoniser les régimes applicables pour les élus municipaux agissant pour le compte de l'État en prévoyant que lorsque les maires et leurs adjoints sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages alors qu'ils agissent en qualité d'agents de l'État, alors ils bénéficient de la part de l'État de la protection prévue pour les agents publics par le code général de la fonction publique ;

- Préciser que la protection fonctionnelle en cas de poursuites civiles ou pénales à l'encontre d'un membre d'un exécutif local s'applique dès l'audition libre ;

- Aligner le régime de la responsabilité en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints, en prévoyant que les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accident survenus dans l'exercice de leurs fonctions.

## IV. RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

### A. ENCADRER LE RECOURS AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

#### *Éléments de contexte*

##### 1. Une tendance de fond à légiférer par ordonnances

Aux termes de l'**article 38 de la Constitution** dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

Si le Gouvernement a toujours usé de cette prérogative, son recours s'est nettement accentué ces dernières années, comme le met en évidence le suivi des ordonnances par le Sénat : 14 ordonnances ont ainsi été publiées chaque année entre 1984 et 2007 ; 30 par an entre 2007 et 2012 ; 54 par an entre 2012 et 2017 ; 67 par an entre 2017 et 2022<sup>1</sup>.

Au cours de la première année du quinquennat 2022-2027, soit entre mai 2022 et mai 2023, **26 ordonnances ont été publiées**, soit une légère baisse par rapport à la première année du quinquennat 2017-2022, durant laquelle 39 ordonnances avaient été publiées. Durant l'ensemble de l'année civile 2023, 21 ordonnances ont été publiées.

En outre, la **ratification du « stock » d'ordonnances publiées** est loin d'être systématique et a même **tendance à diminuer** : égal à 80 % durant le quinquennat 2007-2012, le **taux de ratification** des ordonnances publiées a diminué à 64% durant le quinquennat 2012-2017, pour chuter à 29 % sous le quinquennat 2017-2022. **Depuis le début du quinquennat 2022-2027, 42 ordonnances ont été publiées ; 4 ordonnances ont été ratifiées<sup>2</sup>.**

Enfin, toutes les mesures d'habilitation accordées par le Parlement ne donnent pas systématiquement lieu à la publication d'une ordonnance dans le délai imparti par la loi d'habilitation. Ainsi, **26 habilitations accordées par le**

---

<sup>1</sup> 338 ordonnances ayant été publiées entre mai 2017 et mars 2022. Voir les [études de la direction de la séance](#) du Sénat.

<sup>2</sup> Il s'agit d'ordonnances prises sur le fondement d'habilitations accordées lors du quinquennat 2017-2022.

**Parlement au cours du quinquennat 2017-2022 sont restées sans ordonnance à l'expiration du délai** (soit une déperdition de 6,6 %<sup>1</sup>).

Par ailleurs, sur les 26 habilitations accordées depuis le début du quinquennat 2022-2027, on compte :

- une habilitation restée sans ordonnance à l'expiration du délai ;
- 12 ordonnances publiées ;
- 13 habilitations dont le délai de publication court toujours qui sont en attente d'ordonnance.

Alors même que le Gouvernement met traditionnellement en avant, pour justifier le recours aux ordonnances, la nécessité de légiférer rapidement, il s'écoule souvent un **laps de temps important entre la demande d'habilitation présentée au Parlement et la signature de l'ordonnance elle-même**.

Ainsi, pour les 42 ordonnances publiées depuis le début du quinquennat 2022-2027<sup>2</sup>, le délai moyen entre le dépôt d'un projet de loi ou d'un amendement du gouvernement sollicitant une habilitation et la signature de l'ordonnance est de **483 jours**<sup>3</sup>.

De façon paradoxale, le recours à un projet de loi se révèle donc nettement plus rapide, en moyenne, que le recours à une ordonnance (**144 jours** contre **428 jours** lors du quinquennat 2017-2022). Il n'en est pas moins vrai que les ordonnances peuvent également constituer un instrument très efficace pour prendre des mesures dans des délais rapides, comme l'ont montré les ordonnances prises pendant la crise liée à l'épidémie de covid-19.

## **2. Le revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la portée des ordonnances non ratifiées**

Afin d'éviter les ratifications implicites, le Constituant de 2008 a souhaité que la ratification des ordonnances ne puisse être qu'expresse<sup>4</sup>.

Interprétant cette disposition, le Conseil constitutionnel a pendant longtemps considéré que, tant qu'une ordonnance n'était pas ratifiée, ses dispositions intervenant dans les matières qui relèvent du domaine législatif avaient valeur réglementaire ; en conséquence, il estimait qu'il n'avait pas à en connaître au titre de l'article 61-1 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> 394 habilitations ayant été accordées au cours du quinquennat 2017-2022.

<sup>2</sup> Dont 30 sur le fondement d'habilitations accordées durant le précédent quinquennat.

<sup>3</sup> En excluant les trois ordonnances publiées sur le fondement de la loi n° 2023-565 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, dans des délais exceptionnellement brefs (63, 14 et 63 jours), la moyenne pour les 39 restantes s'élève à 516 jours.

<sup>4</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Il a toutefois rompu avec cette jurisprudence à l'occasion de sa **décision QPC du 28 mai 2020**<sup>1</sup>, dans laquelle il s'est reconnu compétent pour contrôler, par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité, la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions d'une ordonnance non ratifiée qui interviennent dans le domaine législatif. Il a en effet estimé que, dès lors que le délai d'habilitation est expiré, ces dispositions devaient « être regardées comme des dispositions législatives »<sup>2</sup>.

Par sa **décision QPC du 3 juillet 2020**, le juge constitutionnel a précisé que cette appréciation s'opère « au sens de l'article 61-1 de la Constitution »<sup>3</sup>, circonscrivant la portée juridique de son revirement au champ procédural de la question prioritaire de constitutionnalité<sup>4</sup>.

### *Propositions*

Le groupe de travail souligne que les décisions du Conseil constitutionnel de mai et juillet 2020 posent un **problème de principe**, déjà souligné à l'occasion de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle n° 795 (2020-2021) garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance<sup>5</sup>. En effet, comme l'indique Philippe Bas dans son rapport sur cette proposition de loi, « un fait juridique, la fin du délai d'habilitation, remplace un acte juridique, la ratification, expression de la volonté générale et d'un choix politique du Parlement » ; il s'agit là d'une « restriction symbolique, mais forte, des prérogatives du Parlement ».

De surcroît, cette nouvelle jurisprudence tend à **complexifier le régime juridique et contentieux des ordonnances non ratifiées**<sup>6</sup>.

Afin de rétablir l'équilibre en vigueur avant le revirement de jurisprudence et de préserver la prérogative du Parlement de voter la loi, le groupe de travail propose de **clarifier le régime des ordonnances** en réaffirmant la disposition adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021, dans le cadre de la proposition de loi précitée, afin **que** :

---

<sup>1</sup> Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5, [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité].

<sup>2</sup> Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5 précitée, cons. 11.

<sup>3</sup> Décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020 M. Sofiane A. et autres (Habilitation à prolonger la durée des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire), cons. 11.

<sup>4</sup> Voir rapport n° 107 (2021-2022) de Philippe Bas fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, déposé le 27 octobre 2021.

<sup>5</sup> Proposition présentée par Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues, déposée le 22 juillet 2021 et adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021.

<sup>6</sup> Le Conseil constitutionnel, qui entend faire cohabiter son contrôle avec celui du Conseil d'État, a ainsi précisé l'articulation entre la QPC et les autres moyens susceptibles d'être soulevés à l'encontre d'une ordonnance non ratifiée, à l'occasion d'un recours par voie d'action ou d'exception.

- les ordonnances n'acquièrent valeur législative qu'à compter de leur ratification expresse, d'une part ;

- jusqu'à cette ratification, elles conservent une valeur réglementaire et ne peuvent être considérées comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

En outre, dans la continuité à la fois du rapport publié le 24 janvier 2018 par le groupe du travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, présidé par Gérard Larcher, président du Sénat, et de la proposition de loi précitée, le présent groupe de travail invite à **mieux encadrer le recours aux ordonnances par l'adoption de quatre mesures distinctes et complémentaires.**

**En premier lieu**, toute demande d'habilitation du Gouvernement devrait être rattachée, outre les cas d'urgence caractérisée, à l'un des quatre objets suivants :

- l'exécution du programme du Gouvernement ou de sa déclaration de politique générale au sens de l'article 49 de la Constitution, sous le contrôle du Conseil constitutionnel ;

- la codification à droit constant ;

- l'adaptation des lois dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution ;

- la transposition de directives de l'Union européenne.

**En deuxième lieu**, la loi d'habilitation devrait définir avec précision le domaine d'intervention, l'objet et la finalité des mesures que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, ce qui permettrait au Conseil constitutionnel de renforcer son contrôle.

**En troisième lieu**, le délai d'habilitation ne pourrait excéder douze mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation.

**En dernier lieu**, la ratification expresse des ordonnances deviendrait obligatoire dans les dix-huit mois suivant leur publication, à peine de caducité.

**Proposition n° 14 : Clarifier le régime des ordonnances et mieux encadrer leur usage en précisant à l'article 38 de la Constitution que :**

- que les ordonnances « n'acquièrent force de loi (...) qu'à compter de leur ratification expresse » ;

- que jusqu'à cette ratification, elles ont une valeur réglementaire ;

- toute demande d'habilitation du Gouvernement doit être rattachée à l'exécution de son programme ou de sa déclaration de politique générale au sens de l'article 49 de la Constitution, la transposition de directives de l'UE, ou la codification à droit constant ;

- la loi d'habilitation doit définir avec précision le domaine d'intervention, l'objet et la finalité des mesures que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance ;
- le délai d'habilitation ne peut excéder douze mois ;
- la ratification expresse des ordonnances devient obligatoire dans les 18 mois suivant leur publication, à peine de caducité.

## B. RENFORCER LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES NOMINATIONS DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

### *Éléments de contexte*

La révision constitutionnelle du 25 juillet 2008<sup>1</sup> a défini, au **cinquième alinéa de l'article 13** de la Constitution, une procédure de nomination par le Président de la République distincte et complémentaire de la nomination en Conseil des ministres.

Aux termes de cet alinéa, les titulaires d'emplois ou de fonctions caractérisés par « *leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », sont nommés par le Président de la République après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée<sup>2</sup> ; « *lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein des deux commissions* », le Président de la République ne peut procéder à la nomination projetée.

La **loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** détermine les emplois et fonctions concernés par cette procédure de nomination, aujourd'hui au nombre de **55** - allant de la direction générale de l'Agence française de développement à présidence-direction générale de Météo-France, en passant par le gouvernorat de la Banque de France ainsi que l'administration générale du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

En outre, cette procédure s'applique à la nomination :

- des **neuf membres du Conseil constitutionnel**, les nominations effectuées par le président de chaque assemblée étant soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, en application de **l'article 56 de la Constitution** ;

- des **six personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature**, les nominations effectuées par le président de chaque assemblée étant soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, en application de **l'article 65 de la Constitution** ;

- du **Défenseur des droits**, en application de **l'article 71-1 de la Constitution**.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

<sup>2</sup> La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

Le **12 avril 2023**, une candidature proposée par le Président de la République en application de l'article 13 de la Constitution a été **rejetée pour la première fois par le Parlement** : l'addition des votes négatifs exprimés par le Sénat et l'Assemblée nationale après l'audition de Boris Ravignon, candidat proposé pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**Ademe**), a en effet dépassé les 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein des deux commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable<sup>1</sup>.

Dans d'autres cas, l'opposition du Parlement au candidat proposé par le Président de la République, quoiqu'**élevée**, est restée inférieure au seuil des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés.

**Des candidats du Président de la République désignés  
en dépit d'une forte opposition qui n'a pas atteint le seuil  
des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés : exemples récents**

En **mai 2023**, la candidature de Marc Papinutti aux fonctions de président de la **Commission nationale du débat public (CNDP)**, sur la proposition du Président de la République, a été validée en dépit des nombreux avis défavorables exprimés au sein des commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable : **50 voix** étaient ainsi « contre » - soit 3 voix de moins que le seuil des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés -, et 38 voix étaient « pour ».

En **février 2023**, Élisabeth Guigou et Patrick Tintuin ont été nommés au **Conseil supérieur de la magistrature** sur la proposition du Président de la République malgré un nombre agrégé de votes « contre » non négligeable (**35 avis défavorables** à la candidature d'Élisabeth Guigou, et **26 avis défavorables** à la candidature de Patrick Tituin). Pour faire obstacle aux nominations en application de la règle des 3/5<sup>e</sup>, le nombre agrégé de votes « contre » dans les deux chambres aurait dû s'élever, respectivement, à **38** et **30**.

En **février 2022**, sur les 72 suffrages exprimés au total dans les deux commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale lors du vote sur la proposition de nomination de Jacqueline Gourault au **Conseil constitutionnel**, 31 voix étaient contre (soit 43% des suffrages exprimés) et 41 voix étaient pour. Le seuil des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés était fixé à 44.

***Proposition***

Pour le groupe de travail, la situation, désormais fréquente, dans laquelle le candidat proposé par le Président de la République pour occuper l'une des fonctions concernées par les modalités de nomination prévues à l'article 13 de la Constitution est validé par les commissions permanentes du Parlement alors même que l'opposition dans l'une des deux chambres, voire

---

<sup>1</sup> Sur les 89 suffrages exprimés, 57 députés et sénateurs ont voté contre (soit 64 % des suffrages exprimés), et 32 ont voté pour. Le seuil des 3/5<sup>e</sup> correspondait à 54 parlementaires.

dans l'ensemble des deux chambres, est nette, n'est guère satisfaisante sur le plan démocratique.

Aussi juge-t-il nécessaire de renforcer le pouvoir de contrôle des assemblées parlementaires sur les propositions de nomination du Président de la République en remplaçant la condition de majorité actuelle par la règle selon laquelle le veto du Parlement s'applique dès lors que le **nombre de suffrages négatifs au sein de l'une des deux commissions permanentes** atteint le seuil de 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés au sein de la commission concernée.

**Proposition n° 15 : Renforcer le pouvoir de contrôle des assemblées parlementaires sur les propositions de nomination « article 13 » en prévoyant que le veto du Parlement s'applique dès que le seuil des 3/5<sup>e</sup> de votes négatifs est atteint au sein d'une des deux commissions permanentes.**

### *C. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT*

#### **1. La désignation des membres français de la CEDH et de la CJUE**

##### *Éléments de contexte*

Créée par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>, siégeant à Strasbourg, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) se compose de **46 juges** (un par État membre) **élus** pour un **mandat de neuf ans, non renouvelable, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**, à partir de **listes de trois noms proposées par chaque État**. Les juges siègent néanmoins à titre individuel et ne représentent pas les États.

Depuis le 21 juin 2020, Mattias Guyomar, conseiller d'État, a été élu parmi les trois noms figurant sur la liste présentée par le Gouvernement, sur laquelle figuraient également Carole Champalaune, conseillère à la Cour de cassation, et Tristan Gervais de Lafond, premier Président de la Cour d'appel de Montpellier.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**, qui siège à Luxembourg, est composée de la Cour de justice ainsi que du Tribunal de l'Union européenne.

La **Cour de justice** comporte **27 juges** (soit un juge par État membre) **et 11 avocats généraux**, désignés pour un mandat de six ans (renouvelable) d'un commun accord par les gouvernements des États membres, après

---

<sup>1</sup> Signée à Rome le 4 novembre 1950 par les États membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par la France en 1974.

**consultation d'un comité chargé de donner un avis** sur l'adéquation des candidats proposés à l'exercice des fonctions en cause.

Prévu à l'**article 255** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ce comité émet des avis sur les candidatures proposées par les gouvernements des États membres, après avoir mené des examens approfondis et des auditions. Il est composé de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes.

Comme le précise le septième rapport d'activité du comité, publié en juillet 2022, « *les candidats sont évalués au regard de six groupes de critères: leurs capacités juridiques, leur expérience professionnelle, leur aptitude à exercer des fonctions de juge, leurs connaissances linguistiques, leur aptitude à travailler en équipe dans un environnement international dans lequel sont représentées plusieurs traditions juridiques, et les garanties d'indépendance, d'impartialité, de probité et d'intégrité qu'ils présentent. Le comité souligne toutefois que l'appréciation qu'il porte sur les candidats est une appréciation globale. Les appréciations individuelles du comité ne sont pas divulguées au grand public* »<sup>1</sup>. Les sept avis défavorables rendus sur la période 2019-2022 ont tous été suivis par les gouvernements des États membres.

Le **Tribunal** est quant à lui composé de deux juges par État membre, nommés pour un mandat de six ans.

À la Cour, siègent, pour la France, le juge Jean-Claude Bonichot (réélu en 2018) et l'avocat général Jean Richard de la Tour. Au Tribunal siègent, pour la France, Stéphane Gervasoni et Laurent Truchot.

### ***Proposition***

Le groupe de travail souligne les limites de la procédure actuelle de désignation des membres français de la CEDH et de la CJUE. Il estime que celle-ci devrait à la fois gagner en transparence, et davantage associer le Parlement.

D'une part, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rappelle elle-même, de façon régulière, que les procédures nationales de sélection se doivent d'être rigoureuses, cohérentes, équitables et transparentes<sup>2</sup>. D'autre part, alors que ces fonctions impactent largement l'exercice du pouvoir législatif dans les États membres, le processus de désignation des candidats présentés par la France relève du seul Gouvernement, sans que le Parlement soit à aucun moment associé.

---

<sup>1</sup> Accessible en ligne à l'adresse : [https://op.europa.eu/documents/5642886/10597137/2022.2597-QCAR22002FRN\\_002.pdf](https://op.europa.eu/documents/5642886/10597137/2022.2597-QCAR22002FRN_002.pdf)

<sup>2</sup> ACPE, res 1646 (2009) relative à la nomination des candidats et à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

Aussi le groupe de travail estime-t-il souhaitable d'organiser, *a minima*, une **audition par les commissions spécialisées des deux assemblées parlementaires** des candidats présentés par la France aux postes de juges à la CEDH et à la CJUE.

**Proposition n° 16 : Revoir les modalités de désignation des membres français de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en organisant une audition des candidats français à ces postes par les commissions spécialisées des deux assemblées.**

## 2. La prolongation des interventions militaires à l'étranger

### *Éléments de contexte*

Aux termes de **l'article 35 de la Constitution** dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 25 juillet 2008 :

« *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.*

« *Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.*

« *Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.*

« *Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.* »

Ces dispositions ont été appliquées à **huit reprises** depuis 2008 :

- deux autorisations de prolongation uniquement, pour des interventions décidées antérieurement à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2008, en Afghanistan (22 septembre 2008), en Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban, au Tchad et en République centrafricaine (Epervier, Boali, EUFOR Tchad/République centrafricaine, 28 janvier 2009) ;

- cinq informations suivies d'une autorisation après quatre mois, pour les interventions menées en Libye (Harmattan, 2011), au Mali (Serval, janvier 2013-janvier 2014), en République centrafricaine (Sangaris, décembre 2013), en Irak (Chammal, septembre 2014) et en territoire syrien (extension de la précédente, septembre 2015) ;

- une information du Parlement sur l'intervention en Syrie en avril 2018.

### *Proposition*

Le groupe de travail suggère de modifier l'article 35 de la Constitution pour **subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation annuelle**, et pas seulement ponctuelle, du Parlement. Il s'agirait d'organiser un **débat annuel sur l'ensemble des interventions** qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois. À l'issue du débat, **chaque intervention ferait l'objet d'un vote distinct**.

Cette proposition, déjà formulée dans le cadre du groupe de travail sur la révision constitutionnelle en 2018, dont François Pillet était rapporteur<sup>1</sup>, conserve toute sa pertinence, d'autant que l'actualité récente montre que la potentialité de nouvelles interventions extérieures est plus forte que jamais.

**Proposition n° 17 : Organiser un débat annuel sur l'ensemble des interventions des forces armées à l'étranger qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois actuellement prévu à l'article 35 de la Constitution.**

#### *D. LIMITER LA COMPOSITION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL À DES MEMBRES NOMMÉS APRÈS AVIS DU PARLEMENT*

##### *Éléments de contexte*

Le **deuxième alinéa de l'article 56** de la Constitution prévoit que le Conseil constitutionnel comprend, **en plus des neuf membres nommés**, les anciens Présidents de la République en tant que **membres de droit à vie**.

Si elle figure dans la Constitution depuis 1958, cette disposition a été introduite tardivement par le Constituant, après avoir été rejetée une première fois lors des travaux préparatoires<sup>2</sup>.

Au cours du temps, la qualité de membre de droit octroyée aux anciens Présidents de la République a pu apparaître comme **affectant l'autorité morale et l'impartialité du Conseil constitutionnel** pour deux raisons principales.

Tout d'abord, il est difficile aux anciens chefs de l'État de prendre leur distance par rapport à la vie politique<sup>3</sup>. **L'obligation de réserve** envers les

---

<sup>1</sup> Proposition n° 29. Voir page 54 du rapport précité.

<sup>2</sup> Le Comité consultatif constitutionnel ayant rejeté l'amendement de Robert Bruyneel. La disposition a finalement été introduite le 15 juillet 1958.

<sup>3</sup> En témoigne le soutien apporté par Valéry Giscard d'Estaing à la candidature de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en 2007.

affaires soumises au Conseil constitutionnel<sup>1</sup> a même pu être remise en cause par certains membres de droit<sup>2</sup>.

En outre, le Conseil constitutionnel est amené, en tant que **juge électoral**, à connaître de questions susceptibles d'intéresser les anciens Présidents de la République et donc l'un de ses membres<sup>3</sup>, ce qui peut affecter l'impartialité de la juridiction.

Si, en pratique, des anciens présidents de la République ont **renoncé à leur siège**<sup>4</sup>, seuls les membres nommés du Conseil constitutionnel peuvent **démissionner**<sup>5</sup> : un membre de droit ne dispose pas de ce droit.

Valéry Giscard d'Estaing a régulièrement siégé au Conseil Constitutionnel entre 1981 et 2020, sauf pour l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité. Jacques Chirac n'y a plus siégé à partir de 2011. Nicolas Sarkozy n'y siège plus depuis 2013. François Hollande a décidé de ne pas y siéger.

### ***Proposition***

Le groupe de travail renouvelle la proposition de supprimer la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel, déjà énoncée :

- en 2007 et 2012, respectivement par le comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par Édouard Balladur<sup>6</sup>, et par la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin<sup>7</sup> ;

---

<sup>1</sup> Qui découle notamment de l'article 2 du décret n°59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations du Conseil constitutionnel (« Les membres du Conseil constitutionnel s'interdisent en particulier pendant la durée de leurs fonctions [...] de prendre aucune position publique ou de consulter sur des questions ayant fait ou étant susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du Conseil »).

<sup>2</sup> Valéry Giscard d'Estaing a ainsi pris publiquement position sur le Traité de Lisbonne en 2007. Il n'a toutefois pas siégé lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne exige une révision de la Constitution (Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007).

<sup>3</sup> Tel a été le cas lorsque le Conseil constitutionnel a dû se prononcer au sujet du compte de campagne du candidat Nicolas Sarkozy de 2012 (décision n°2013-156 PDR du 4 juillet 2013) ; Nicolas Sarkozy avait cependant décidé de ne pas siéger quand le Conseil constitutionnel a rendu sa décision.

<sup>4</sup> Nicolas Sarkozy ayant annoncé en juillet 2013 qu'il « démissionnait » du Conseil constitutionnel.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

<sup>6</sup> Le rapport mettait en avant l'argument selon lequel les anciens Présidents de la République « tiennent généralement à continuer à prendre part à la vie publique et cette volonté entre parfois en contradiction avec les obligations de discrétion et de réserve qui s'imposent aux membres du Conseil » (p. 90).

<sup>7</sup> Le rapport soulignait que la présence des Présidents de la République au Conseil constitutionnel soulève « des difficultés sérieuses pour l'exercice des missions juridictionnelles confiées à cette institution, qui est tout à la fois juge électoral et juge de la constitutionnalité des lois » et introduit « une forme de confusion entre fonctions juridictionnelles et fonctions politiques » (p. 102).

- en 2018, par le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle<sup>1</sup>.

Une telle mesure entrerait en vigueur dès la promulgation de la loi constitutionnelle et s'appliquerait donc à la fois aux anciens présidents de la République et au président de la République en exercice.

**Proposition n° 18 : Supprimer la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel.**

## V. POUR UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PLUS RESPECTUEUSE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT ET PLUS EFFICACE

### A. ÉLARGIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ PRÉVUES PAR L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION

#### *Éléments de contexte*

Il ressort clairement des travaux préparatoires de la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** que la rédaction introduite dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution visait à **assouplir l'interprétation du Conseil constitutionnel sur les cavaliers législatifs**, déjà jugée trop restrictive.

Quinze ans après cette évolution constitutionnelle, force est de constater que l'intention du Constituant n'a pas été prise en considération par le Conseil constitutionnel, qui semble avoir au contraire durci davantage sa jurisprudence. **L'interprétation actuelle de l'article 45 de la Constitution conduit ainsi à déclarer irrecevables des dispositions qui ne semblent pourtant pas totalement dépourvues de lien avec la thématique générale du texte déposé.**

#### **L'interprétation de l'article 45 de la Constitution par le Conseil constitutionnel : l'exemple de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**

Dans sa **décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024**, le Conseil constitutionnel a censuré, en totalité ou en partie, plus de 20 articles de la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », comme ayant été adoptés en méconnaissance de l'article 45 de la Constitution, dont les articles suivants :

- les **articles 3, 4 et 5** modifiant certaines conditions permettant à un étranger en situation régulière d'être rejoint, au titre du regroupement familial, par des membres de sa famille ;

---

<sup>1</sup> Proposition n° 38. Voir page 65 du rapport précité.

- les **articles 6 et 8** modifiant certaines conditions relatives au lien que l'étranger doit avoir avec un ressortissant français ou un étranger titulaire de la carte de résident pour se voir délivrer un titre de séjour pour motif familial ;

- les **articles 9 et 10** modifiant certaines conditions de délivrance d'un titre de séjour pour un motif tenant à l'état de santé de l'étranger ;

- les **articles 11, 12 et 13** relatifs, d'une part, à certaines conditions de délivrance d'un titre de séjour pour motif d'études et, d'autre part, aux frais d'inscription des étudiants étrangers dans certains établissements d'enseignement supérieur ;

- l'**article 15** excluant les étrangers en situation irrégulière du bénéfice de la réduction tarifaire accordée en Île de France pour certains titres de transport aux personnes remplissant des conditions de ressources ;

- l'**article 17** sanctionnant notamment d'une peine d'amende délictuelle le séjour irrégulier d'un étranger majeur ;

- l'**article 19** soumettant le bénéfice du droit au logement, de l'aide personnelle au logement, de l'allocation personnalisée d'autonomie et des prestations familiales pour l'étranger non ressortissant de l'Union européenne à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle depuis au moins trente mois ;

- les **articles 24, 25, 26 et 81** réformant certaines règles du code civil relatives au droit de la nationalité ;

- les **paragraphes III et IV de l'article 47** prévoyant que l'aide internationale au développement doit prendre en compte le degré de coopération des États en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ;

- l'**article 67** modifiant les conditions d'hébergement d'urgence de certaines catégories de personnes sans abri ou en détresse.

Étaient ainsi notamment concernés des sujets tels que la condition de durée de séjour relative pour obtenir une prestation sociale ou comme les règles d'acquisition ou de la déchéance de la nationalité, dont le président et les rapporteurs de la commission des lois avaient estimé « *qu'ils ne sont pas dépourvus de tout lien avec la thématique de l'immigration* »<sup>1</sup>.

Cette interprétation réduit d'autant plus les marges de manœuvre de l'initiative parlementaire que le Gouvernement reste maître de la définition de l'objet des textes qu'il dépose devant le Parlement, tandis que l'absence de droit pour l'une des chambres de faire examiner l'une de ses initiatives dans l'autre assemblée donne au Gouvernement la totale maîtrise de la navette parlementaire.

### *Proposition*

Dans ce contexte, le groupe de travail propose d'**élargir les conditions de recevabilité prévues par l'article 45 de la Constitution en retenant la notion de « matière »**. Le premier alinéa de l'article 45 pourrait ainsi être rédigé comme suit : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture, dès lors qu'il relève d'une matière présentant un lien, même indirect, avec le texte déposé* ».

---

<sup>1</sup> *Observations transmises par le président et les rapporteurs de la commission des lois au Conseil constitutionnel le 8 janvier 2024, p. 4.*

La notion de « matière » est d'ores et déjà mentionnée dans la **Constitution aux articles 73 et 74**, qui régissent le statut des collectivités ultramarines. Elle permet ainsi de délimiter des domaines de la législation dans lesquels s'exerce ou non la compétence normative dévolue à certaines collectivités.

Le groupe de travail souligne que la modification proposée **assouplirait les règles relatives à l'initiative parlementaire**, tout en continuant de jouer le rôle de « filtre » que rendent nécessaire l'objectif de **qualité et de clarté des débats parlementaires** et *in fine* l'objectif d'intelligibilité de la loi.

**Proposition n° 19** : Pour redonner sa place à l'initiative parlementaire, élargir les conditions de recevabilité prévues par l'article 45 de la Constitution en rédigeant ainsi la seconde phrase du premier alinéa de cet article : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il relève d'une matière présentant un lien, même indirect, avec le texte déposé ».

## **B. RÉAFFIRMER LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DE 2018 RELATIVES À LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE**

### **1. Prévoir des garde-fous au recours à la procédure accélérée et améliorer la navette parlementaire**

#### *Éléments de contexte*

Les règles relatives à la navette parlementaire sont prévues aux articles 42 et 45 de la Constitution.

Aux termes de **l'article 42** : « *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 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.*

*« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.*

*« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.*

*« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de*

*loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »*

Selon l'**article 45** de la Constitution : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.*

« *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 décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des Présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.*

« *Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.*

« *Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »*

Le constat dressé en 2018 par le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle<sup>1</sup> vaut également pour les dernières années.

En particulier, l'**engagement de la procédure accélérée**, qui permet au Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture et de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chaque assemblée, tend désormais à être **majoritaire pour l'ensemble des textes, pour ne pas dire systématique s'agissant des projets de loi : lors de la session parlementaire 2022-2023, 100 % des projets de loi<sup>2</sup> ont été examinés selon la procédure accélérée**. Pour mémoire, entre 2009 et 2011, l'engagement de la procédure accélérée ne concernait que la moitié des projets de loi adoptés.

---

<sup>1</sup> Rapport « 40 propositions pour une révision constitutionnelle utile à la France », pp. 47-48.

<sup>2</sup> Hors conventions internationales et textes financiers pour lesquels la procédure accélérée est de droit.

**Part des textes examinés selon la procédure accélérée  
par session parlementaire**

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
<b>Ensemble des textes</b>	48,6 %	41,9 %	36,4 %	49,1 %	51,2 %	48,6 %
<b>Projets de loi<sup>1</sup></b>	84,4 %	89,3 %	74,1 %	84,4 %	76,2 %	100 %

*Source : groupe de travail à partir des rapports annuels de la direction de la Séance*

Les délais moyens d'adoption définitive des lois varient sensiblement selon que le projet de loi ait été examiné en procédure accélérée (133 jours en 2021-2022), ou de droit commun (225 jours en 2021-2022).

***Proposition***

Le groupe de travail réaffirme, six ans après les conclusions du groupe de travail sur la révision constitutionnelle, son **attachement au principe de deux lectures d'un projet ou d'une proposition de loi dans chaque assemblée** avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire.

À cette fin, il propose **d'encadrer davantage la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée** en :

- permettant à **chacune des Conférences des Présidents des deux assemblées de s'opposer seule** à la procédure accélérée<sup>2</sup> ;

- et, dans l'hypothèse où la procédure accélérée serait engagée :

> d'une part, en rendant **obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle »** devant la seconde assemblée saisie. La première assemblée saisie pourrait toutefois renoncer à cette deuxième lecture, sur décision de sa Conférence des Présidents ;

> d'autre part, en **supprimant la possibilité de déroger aux délais minimaux d'examen** des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et en **augmentant ces délais constitutionnels** entre le dépôt d'un texte devant la première assemblée saisie et son examen, de six à huit semaines, et entre la transmission d'un texte par la première assemblée saisie et son examen par la seconde assemblée, de quatre à cinq semaines.

---

<sup>1</sup> Hors conventions internationales.

<sup>2</sup> Aux termes actuels de l'article 45, seule la décision conjointe des deux Conférences des Présidents des deux assemblées peut faire obstacle à l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement.

Le groupe de travail propose par ailleurs de permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative.

Enfin, il estime que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle devrait porter sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle.

## 2. Rééquilibrer les prérogatives gouvernementales

### a) Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance publique

#### *Éléments de contexte*

Aux termes du **premier alinéa de l'article 31 de la Constitution**, « les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent ».

Le Conseil constitutionnel a précisé que **la durée de l'intervention des membres du Gouvernement ne saurait être limitée**<sup>1</sup>.

À l'inverse, les temps de parole des parlementaires sont encadrés.

En **2009**, a été introduite à l'Assemblée nationale la procédure du **temps législatif programmé**, qui permet de limiter le temps de parole des députés en fixant à l'avance la durée de l'examen d'un texte en séance : un temps de parole global est ainsi attribué aux groupes parlementaires qui décident ensuite de sa répartition entre leurs membres<sup>2</sup>.

Au Sénat, la répartition du temps de parole en séance publique semble s'être stabilisée ces dernières années à environ **60 % pour les sénateurs**, et environ **24 % pour le Gouvernement**.

#### Répartition du temps de parole en séance publique

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022 <sup>3</sup>
<b>Gouvernement</b>	23,2 %	23,8 %	25,1 %	23,1 %	24,7 %
<b>Commissions</b>	17,2 %	16,4 %	15,6 %	16,7 %	14,6 %
<b>Sénateurs</b>	59,5 %	59,7 %	59,1 %	60,1 %	60,6 %

Source : groupe de travail à partir des rapports annuels de la direction de la Séance

<sup>1</sup> Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959.

<sup>2</sup> Les modalités du temps législatif programmé sont définies par les articles 49 et 55 de l'Assemblée nationale. L'application de cette procédure à un texte est décidée par la Conférence des présidents.

<sup>3</sup> Les données pour l'année parlementaire 2022-2023 ne sont pas encore disponibles à la date de rédaction du présent rapport.

### *Proposition*

À la suite du groupe de travail de 2018 sur la révision constitutionnelle, le présent groupe de travail propose d'**encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière** en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « *dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées* ».

Comme c'est le cas actuellement pour le président et les rapporteurs de la commission saisie, la possibilité pour le Gouvernement d'intervenir à tout moment serait préservée, mais la durée de chaque intervention pourrait être limitée, aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles.

#### *b) Encadrer l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement*

#### *Éléments de contexte*

Aux termes de **l'article 44 de la Constitution**, « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ».

Ainsi, l'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement n'est soumis à aucune condition particulière de forme ni de délai.

La part représentée par les amendements déposés par le Gouvernement sur l'ensemble des amendements déposés est faible<sup>1</sup>.

#### **Nombre d'amendements déposés par le Gouvernement au Sénat par session parlementaire**

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
<b>Nombre total</b>	500	773	340	612	405	507
<i>Dont commission</i>	30	57	14	2	2	23
<i>Dont séance</i>	470	716	326	610	403	484

*Source : groupe de travail à partir des rapports annuels de la direction de la Séance*

---

<sup>1</sup> 18 561 amendements ayant été déposés en séance publique au cours de l'année parlementaire 2022-2023 (ce qui constitue un record sous la V<sup>e</sup> République au Sénat) ; le Gouvernement est à l'origine de 2 % d'entre eux.

En revanche, une part non négligeable d'amendements déposés par le Gouvernement correspond à des amendements portant articles additionnels<sup>1</sup>.

Or, ce type d'amendements est le plus susceptible de comporter des mesures nouvelles ; à la différence du projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie, ces amendements ne font toutefois pas l'objet d'une étude d'impact.

En outre, les amendements du Gouvernement ne se voient pas aujourd'hui opposer de « délai limite », contrairement aux amendements déposés par les sénateurs, en commission comme en séance. Il n'est d'ailleurs pas rare que les amendements du Gouvernement soient déposés après la réunion de la commission saisie au fond durant laquelle elle adopte son avis sur les amendements déposés en vue de la séance.

### *Proposition*

Dans ces conditions, le groupe de travail souscrit aux conclusions dressées par le précédent groupe de travail sur la révision constitutionnelle. Il propose de réaffirmer les garanties que celui-ci avait proposées à l'époque de manière à encadrer l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement de deux manières :

- **en exigeant des amendements du Gouvernement qui comportent des mesures nouvelles qu'ils fassent l'objet d'une étude d'impact et qu'ils soient soumis à l'avis du Conseil d'État.** La commission saisie au fond serait compétente pour déclarer irrecevables les amendements qui ne répondraient pas aux obligations relatives aux études d'impact et, en cas de désaccord du Gouvernement, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi ;

- **en soumettant les amendements du Gouvernement à un délai limite,** tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai. Le Gouvernement et la commission conserveraient la possibilité de déposer des amendements après le délai limite, notamment pour proposer des solutions de compromis aux questions soulevées par les amendements des parlementaires.

## **3. Mieux protéger le domaine de la loi**

### *Éléments de contexte*

Dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, **l'article 41 de la Constitution** dispose : « *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 saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée,*

---

<sup>1</sup> Cette part était de 10,2 % en 2021-2022 et 8,9 % en 2022-2023.

le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi permis aux Présidents de chacune des deux assemblées d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi, alors que cette prérogative était réservée jusque-là au seul Gouvernement. En conséquence, le Président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale se sont vu confier le rôle de gardiens de la qualité de la loi aux côtés du Gouvernement.

Le Sénat s'est pleinement saisi de cette possibilité en insérant dans l'Instruction générale du Bureau une procédure « qui a été utilisée depuis 2015 avec mesure et discernement »<sup>1</sup>, avec néanmoins des variations importantes selon les années.

**Nombre d'amendements déclarés irrecevables au stade de la séance  
sur le fondement de l'article 41 de la Constitution**

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
12	100	80	57	114	44	25

*Source : rapport annuel (2022-2023) de la direction de la Séance*

***Proposition***

Le groupe de travail partage le constat, posé par le précédent groupe de travail sur la révision constitutionnelle, de la nécessaire harmonisation des pratiques entre l'Assemblée nationale et le Sénat s'agissant du **contrôle de la recevabilité sur le fondement de l'article 41** de la Constitution aux fins d'améliorer la qualité de la loi.

Il propose en conséquence de réaffirmer la proposition formulée alors, visant à :

- prévoir expressément que sont irrecevables les propositions et les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi, soit parce qu'ils empiètent sur le domaine règlementaire, soit parce qu'ils n'ont pas de valeur normative ;

- donner compétence à la commission saisie au fond d'un texte, plutôt qu'aux présidents des deux assemblées, pour constater cette irrecevabilité, par un contrôle systématique comparable à celui que les commissions du Sénat pratiquent déjà pour les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution (amendements constituant des cavaliers législatifs ou contraires à la règle dite « de l'entonnoir »).

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail « Pillet », p. 52.

#### **4. Rationaliser l'agenda parlementaire**

##### *Éléments de contexte*

Dans sa version issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 48 de la Constitution dispose que :

*« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.*

*« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.*

*« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.*

*« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.*

*« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.*

*« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».*

Ces dernières années, la répartition des semaines de séance entre le Gouvernement et les assemblées demeure toutefois à l'avantage du Gouvernement, avec quelques variations d'une année à l'autre : le Gouvernement a ainsi déterminé près des 2/3 de l'ordre du jour en 2016-2017, mais « seulement » 52 % de l'ordre du jour en 2019-2020.

### Partage des semaines d'ordre du jour entre le Gouvernement et le Sénat

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
<b>Semaines de séance en session ordinaire</b>	19	33	33	35	33,5	21	33
Dont semaines gouvernementales <sup>1</sup>	12,5	19	19	20	18,5	11	19
Dont semaines sénatoriales <sup>2</sup>	6,5	14	14	15	14	9	14
<b>Autre semaine</b>	-	-	-	-	1	1	0
<b>Semaines de séance en session extraordinaire</b>	6	6	5	4	6,5	5	3

Source : groupe de travail à partir des rapports annuels de la direction de la Séance

Cependant, le travail en séance publique reste marqué par une forte arhythmie, le nombre d'heures de séance des semaines réservées au Gouvernement étant sensiblement plus élevé que celui des semaines réservées aux assemblées.

En 2022-2023, les heures de séance en semaines gouvernementales (y compris les textes financiers) ont représenté 57 % du total des heures siégées, et les semaines sénatoriales ont représenté 32,2 % du total des heures siégées.

Par ailleurs, aux termes de l'article 28 de la Constitution<sup>3</sup> :

*« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.*

*« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.*

*« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.*

*« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le Règlement de chaque assemblée. »*

<sup>1</sup> Les semaines gouvernementales comprennent les semaines du Gouvernement et les semaines consacrées à l'examen des textes financiers (PLF et PLFSS).

<sup>2</sup> Les semaines sénatoriales comprennent les semaines de contrôle et les semaines du Sénat.

<sup>3</sup> Dans sa version issue de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

Depuis 1995, on constate une hausse continue du nombre de jours de séance depuis 1995 : 100 en moyenne entre 1995 et 2001, 121 en moyenne entre 2002 et 2008, 140 entre 2009 et 2017, 123 depuis 2018 (en neutralisant les années de suspension des travaux en séance plénière pour cause d'élections présidentielle et législatives).

Le plafond des 120 jours de session ordinaire a été dépassé à dix reprises au cours des 22 dernières années parlementaires depuis l'institution de la session unique en 1995<sup>1</sup> ; le record de nombre de jours de séance a été atteint au cours de la session 2020-2021, avec 142 jours.

Depuis l'instauration de la session unique en 1995, le Parlement s'est réuni en session extraordinaire chaque année parlementaire, à l'exception de quatre années parlementaires<sup>2</sup>.

### *Proposition*

Le groupe de travail souscrit au triple souhait, exprimé par le groupe de travail de 2018 sur la révision constitutionnelle, d'assouplir les conditions de détermination de l'ordre du jour réservé au Parlement ; de mieux équilibrer le rythme de travail sur les semaines siégées ; et de mieux canaliser le flux législatif.

À ces fins, il entend réaffirmer les quatre propositions suivantes :

- **réduire la durée globale des sessions**, en remplaçant le plafond actuel de 120 jours de séance, qui ne concerne que la session ordinaire et peut être facilement levé, par un **plafond de 140 jours** qui s'appliquerait tant à la session ordinaire qu'aux sessions extraordinaires et ne pourrait être levé que dans des conditions très strictes ;

- **fusionner les semaines de contrôle et d'initiative** afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité ;

- prévoir que **la détermination des semaines de séance**, et leur **répartition entre semaines** réservées par priorité au Gouvernement et semaines réservées par priorité aux assemblées, soient **fixées par chaque assemblée en accord avec le Gouvernement** ;

- **mieux planifier l'organisation du travail parlementaire** en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des Présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et de la période envisagée pour leur discussion.

---

<sup>1</sup> En 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015 2015-2016, 2017-2018, 2018-2019 et 2020-2021.

<sup>2</sup> 1995-1996, 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001.

**Proposition n° 20** : Réaffirmer la nécessité d'une procédure parlementaire efficiente et respectueuse des droits du Parlement :

- Encadrer la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée ;

- Permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative ;

- Prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle ;

- Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées » ;

- Encadrer l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement ;

- Aménager les règles du contrôle de la recevabilité sur le fondement de l'article 41 de la Constitution ;

- Réduire la durée globale des sessions ; fusionner les semaines de contrôle et d'initiative ; revoir les règles de détermination des semaines de séance ; mieux planifier l'organisation du travail parlementaire.



## ANNEXES



## ANNEXE I COMPOSITION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

### Président

M. Gérard LARCHER, Président du Sénat

### Rapporteur

M. François-Noël BUFFET, Président de la commission des lois

### Membres désignés par les groupes politiques

#### Les Républicains

M. Bruno RETAILLEAU

M. Philippe BAS

Mme Elsa SCHALCK

M. Stéphane LE RUDULIER

#### Socialiste, Écologiste et Républicain

M. Patrick KANNER

M. Éric KERROUCHE

M. Jean-Pierre SUEUR puis<sup>1</sup> M. Jérôme DURAIN

#### Union Centriste

M. Hervé MARSEILLE

M. Philippe BONNECARRÈRE

#### Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants

M. Alain RICHARD puis<sup>2</sup> M. Jean-Baptiste LEMOYNE

#### Communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky

Mme Éliane ASSASSI puis<sup>3</sup> Mme Cécile CUKIERMAN

#### Les Indépendants - République et Territoires

M. Claude MALHURET

#### Écologiste - Solidarité et Territoires

M. Guillaume GONTARD puis<sup>4</sup> M. Yannick JADOT

#### Rassemblement Démocratique et Social européen

M. Jean-Claude REQUIER puis<sup>5</sup> M. Henri CABANEL

---

<sup>1</sup> À compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.



## ANNEXE II CALENDRIER DES RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

### RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

⇒ **Mercredi 16 novembre 2023, à 8 heures**

Rappel des « 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France » adoptées en janvier 2018 par le groupe de travail sur la révision constitutionnelle

⇒ **Mercredi 25 janvier 2023, à 8 heures**

Déroulement de l'élection présidentielle (parrainages, déclaration des candidatures, sondages, temps de parole dans les médias)

⇒ **Mercredi 5 avril 2023, à 8 heures**

Mandat présidentiel et cumul des mandats

⇒ **Mercredi 31 mai 2023, à 8 heures**

Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République, Conseil supérieur de la magistrature

⇒ **Mercredi 8 novembre 2023, à 8 heures**

Référendums nationaux et locaux

⇒ **Mercredi 13 décembre 2023, à 8 heures**

Statut des outre-mer

⇒ **Mercredi 17 janvier 2024, à 8 heures**

Statut de l'élu (responsabilité pénale et protection)

⇒ **Mercredi 31 janvier 2024, à 8 heures**

Synthèse des propositions du rapporteur

⇒ **Mercredi 14 février 2024, à 8 heures**

Synthèse des propositions du rapporteur (suite)

⇒ **Mercredi 3 avril 2024, à 8 heures**

Réunion conclusive du groupe de travail



### **ANNEXE III**

## **CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES**

- Groupe Les Républicains
- Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain
- Groupe Union Centriste
- Groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants
- Groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky
- Groupe Les Indépendants - République et Territoires
- Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires
- Groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen



**CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS**



## **Contribution du groupe Les Républicains – Groupe de travail sur les institutions**

Le groupe LR du Sénat salue le travail effectué par le rapporteur François-Noël Buffet et l'ensemble des membres du groupe de travail sur les institutions, travail au sujet duquel il a souhaité présenter quelques observations.

A titre liminaire, il convient de constater qu'une réforme de la Constitution, si elle peut être un outil puissant de changement, n'est pas en toutes circonstances le véhicule le plus pertinent pour le règlement des problèmes structurels affectant notre pays. Sans évidemment écartier d'entrée de jeu la possibilité d'évolutions du cadre constitutionnel, celles-ci ne doivent toutefois pas devenir de simples réponses incantatoires offertes en lieu et place des solutions réelles, d'autant plus que les règles strictes encadrant les révisions rendent l'aboutissement de ces dernières peu aisé. Les réformes constitutionnelles se sont multipliées ces dernières années alors que la situation du pays n'a cessé de se dégrader. Moins l'État a un pouvoir réel sur le cours des choses plus il se réfugie dans des révisions qui s'apparentent plus à une « agitation juridique » qu'à de vraies réformes utiles à notre pays et aux Français.

### ***Elections et mandats***

L'élection présidentielle constitue l'un des cœurs battants de la démocratie française et l'une des clés de voûte de l'architecture institutionnelle de la Cinquième République. En tant qu'héritiers de la famille politique gaulliste et des traditions parlementaires de la droite sénatoriale, les sénateurs LR estiment qu'au moment de formuler des propositions d'évolution de cette architecture, il appartient de faire preuve d'un discernement et d'une prudence toute particulière.

Il est ainsi envisageable de réfléchir aux manières de faire évoluer **les modalités de la campagne et de l'élection présidentielle** lorsque les arguments juridiques et pratiques le justifient, comme par exemple sur le plan du calendrier des opérations électorales ou encore de l'encadrement des sondages. Des marges de perfectionnement existent probablement à cet égard. Par contraste, un retour en arrière sur la publicité des parrainages, consacrée par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, qu'il intervienne par un retour au silence de la loi en l'espèce ou par la consécration de l'anonymat des candidatures, paraît peu opportun. L'argument principal de la réforme de 2016, fondé sur la nécessaire transparence et responsabilité de l'élu à l'égard de

ses électeurs, est plus que jamais d'actualité alors que nous assistons à une atomisation du débat politique. Dans ces conditions, une telle mesure contribuerait à décrédibiliser le débat public et la politique.

Pour ce qui est du **mandat présidentiel**, les discussions autour du maintien ou de la suppression de la limitation du nombre de mandats consécutifs révèlent la tension entre, d'une part, la liberté et le respect de la souveraineté du peuple et des électeurs, et, d'autre part, la nécessité dans une démocratie de pouvoir renouveler le personnel politique. Cependant, le premier de ces principes nous semble *a priori* à privilégier et comme étant le plus proche de l'esprit originel de la Constitution de la Vème République, et il ne faut donc pas s'interdire de réfléchir à l'évolution de la règle de la limite du nombre de mandats. Il paraît toutefois difficile de traiter cette problématique séparément d'autres questions regardant les mécanismes institutionnels centraux de la Cinquième République.

Les questions relatives aux mandats se situent dans le prolongement de ces problématiques électorales. L'interdiction pour le **titulaire d'un mandat exécutif local** – et notamment du maire – d'être parlementaire votée en 2014 constitue par contraste une mesure dont les effets ont été à l'inverse de l'objectif recherché. Il s'agissait de rapprocher l'élu et le citoyen, non de l'éloigner le citoyen de l'élu. Un mandat local est irremplaçable pour comprendre et suivre la vie démocratique, l'absence de cumul des mandats a fabriqué des parlementaires hors-sol déconnectés de la réalité. Le Sénat a d'ores et déjà affirmé son intention d'infléchir ce principe : la proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires votée au Sénat en 2021, précurseur de cette évolution, exonérait les maires des communes de moins de 10.000 habitants de la règle. Le groupe LR est donc favorable à une évolution de la question des mandats complémentaires, permettant de dépasser les termes actuels de la discussion et qui vont au-delà de ces limitations.

A contrario, la prise de fonctions ministérielles diffère tant dans la nature du rôle assumé que par les conditions pratiques de cet exercice, et constitue une tâche à assumer à temps plein.

### ***Conseil constitutionnel et autorité judiciaire***

Les évolutions des textes et de la pratique depuis 1958 qui ont pu conduire le Conseil constitutionnel à étendre son champ d'action au-delà de l'intention initiale du constituant, suscitant certaines interrogations. Le Conseil est graduellement passé d'un rôle exclusif de préservation des équilibres institutionnels à une conception plus large du contrôle de constitutionnalité, dont les interprétations des valeurs des textes du bloc de constitutionnalité irriguent à présent l'ensemble du droit. Dans ce contexte, l'avantage de la connaissance pratique des plus hautes institutions constitutionnelles fourni par la présence d'**anciens chefs d'État au sein de cette instance** se trouve

relativisé. Ce n'est cependant pas tout : cette présence, si elle demeure certainement un gage de solennité de l'instance, conforte une suspicion d'influence politique sur le sens de décisions dont la portée dépasse souvent désormais la seule appréciation des mécanismes procéduraux et institutionnels de la Constitution.

La nécessaire confiance en les institutions exigeant que l'impartialité soit non seulement réelle, mais également *visiblement* réelle, les sénateurs LR estiment qu'il est possible d'envisager de mettre fin à la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel.

Une autre piste d'évolution susceptible de renforcer la confiance des Français en l'institution et le respect de la volonté du constituant pourrait être d'ouvrir la possibilité pour ses membres **de formuler des opinions divergentes** (ou concordantes), comme c'est par ailleurs déjà le cas sous une forme ou une autre dans vingt des vingt-sept États membres de l'UE.

En tout état de cause, il paraît opportun au groupe LR que soit entamée une réflexion sur les conditions de nomination des membres de cette instance, et, de manière générale, sur la possibilité d'un approfondissement du contrôle parlementaire sur les nominations prévues à l'article 13 – par exemple en renforçant la capacité de veto des commissions parlementaires, ou en étendant ce contrôle à d'autres nominations, comme celles des candidats français aux postes de juges de certaines juridictions européennes.

Les évolutions étudiées par le groupe de travail regardant la nomination des **magistrats du parquet** étudiées appellent une certaine circonspection. L'équilibre entre les prérogatives du Gouvernement et l'indépendance du parquet apparaît comme satisfaisant en l'état actuel du droit, et il faut au contraire prendre garde de ne pas priver le premier de l'un des moyens de mener sa politique en matière judiciaire.

Bien plus, une réforme interne de la gouvernance du **Conseil supérieur de la magistrature** – notamment dans le sens d'une plus forte représentativité de ses membres par l'application du principe « un magistrat = une voix », ainsi que d'une séparation interne plus évidente entre ses tâches liées aux nominations et ses responsabilités disciplinaires – semble nécessaire avant d'envisager l'expansion des prérogatives institutionnelles de cet organe.

Enfin, toute réforme de la gouvernance de la magistrature nous semble également devoir s'accompagner d'une réflexion sur **la déontologie des magistrats** et sur une application plus stricte des dispositions relatives à la neutralité des magistrats figurant à l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

### ***Référendums, consultations et élus locaux***

Le groupe de travail a également étudié un certain nombre de pistes d'évolution concernant le recours aux référendums et consultations. Cette initiative vise à répondre à une réelle demande de consultation de nos concitoyens, qui a d'ores et déjà incité les sénateurs LR à présenter de propositions constitutionnelles visant à étendre le champ des matières soumises au référendum, en particulier sur les questions de droit des étrangers.

En attendant de telles évolutions, l'étude d'autres possibilités de renforcement du recours au référendum doit aussi prendre en compte la nécessité que l'expression démocratique ainsi sollicitée s'effectue dans de bonnes conditions. **Le contrôle des actes préparatoires** des référendums par le Conseil constitutionnel, s'il doit bien rester circonscrit à ce seul rôle, appartient cependant aussi aux dispositifs qu'il serait souhaitable de consolider. Un conditionnement de la validité de référendums à certains niveaux de participation pourrait également être opportun. Le groupe LR estime toutefois que faciliter le recours au référendum ne doit cependant pas conduire à dévitaliser la démocratie représentative, et qu'un maintien de seuils de déclenchement raisonnables, ainsi que d'une distinction entre référendums et consultations à l'échelle locale sont à cet égard préférables.

Sensibles aux problématiques rencontrées par les élus locaux, les sénateurs LR partagent pleinement la volonté du groupe de travail de travailler à un **statut de l' élu** plus protecteur, en particulier sur le plan déontologique et de la protection fonctionnelle, mais aussi plus adapté aux parcours de vie et à la réalité des conditions d'exercice des mandats.

### ***Droit d'amendement et ordonnances***

Enfin, les évolutions récentes de la jurisprudence constitutionnelle appellent également certaines observations. D'une part, l'interprétation faite par le juge constitutionnel des dispositions de **l'article 45 relatives à la recevabilité des amendements** au regard de leur lien avec le texte discuté est excessivement restrictive et méconnaît manifestement l'intention d'assouplissement explicitement exprimée durant les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Réaffirmer l'intention du constituant nous paraît opportun, tant par cohérence avec la motivation originelle de l'évolution de l'article 45 que pour éviter que l'interprétation qui en est actuellement faite n'amenuise les pouvoirs du Parlement.

D'autre part, un revirement récent a altéré la valeur juridique des dispositions issues des ordonnances de l'article 38. Cette évolution pose en réalité des questions de fond sur le rôle du Parlement dans la fabrication de la loi, **l'acte de ratification** ayant perdu substantiellement en importance. Bien que les sénateurs LR soient, par principe,

favorables à la possibilité d'employer des ordonnances, ils considèrent cependant que celles-ci doivent être strictement encadrées afin de ne pas servir de moyen de contourner le débat parlementaire et, par conséquent, d'endommager la séparation des pouvoirs. Il leur paraît donc opportun de clarifier l'intention du constituant quant à la valeur juridique des ordonnances avant et après la ratification. Plus encore, il pourrait être utile de mieux encadrer le recours à ces actes, par exemple en augmentant l'exigence de ratification expresse d'un délai de ratification au terme duquel l'ordonnance deviendrait caduque, sur le modèle de la procédure applicable aux ordonnances de l'article 74-1.

Les différentes propositions formulées par le groupe de travail constitueront certainement autant de pistes utiles pour permettre ce que le groupe LR espère être un renforcement de nos institutions et de la démocratie.



**CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE  
ET RÉPUBLICAIN**





**GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INSTITUTIONS**  
**CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE, ECOLOGISTE ET REPUBLICAIN**  
**9 avril 2024**

À la suite des conclusions du groupe de travail sur les institutions mis en place par le président Gérard Larcher en 2023, le groupe Socialiste, écologiste et républicain exprime sa position par la présente contribution.

Contrairement au groupe de travail antérieur qui avait formulé « *40 propositions pour une Constitution utile à la France* » en 2018, les propositions sont cette fois-ci plus limitatives. Selon le groupe SER, une réforme des institutions doit être appréhendée dans sa globalité. En outre, alors qu'une réunion de travail a été consacrée aux Outre-mer, aucune proposition n'est en l'état formulée.

S'agissant des propositions, le groupe SER en partage certaines qu'il a également portées antérieurement comme par exemple, la réforme du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature, du régime des ordonnances ou de la procédure parlementaire. Mais d'autres propositions, telles que celles visant à revenir sur le cumul de mandat ou rendre obligatoires les parrainages à l'élection présidentielle pour les élus, sont en opposition avec ce que nous entendons mettre en œuvre.

Enfin, certaines propositions concernent les élus locaux qu'il s'agisse de leur statut ou de leur protection. Elles ont été traitées par deux récentes propositions de lois : celle visant à créer un véritable statut de l'élu ou celle renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux. Cependant, ces travaux doivent se prolonger pour franchir une étape supplémentaire vers un statut d'agent civique territorial qui permette de démocratiser les fonctions électives.

En cohérence avec notre regret de l'absence d'approche globale d'une réforme, cette contribution brosse en premier lieu celle souhaitée par le groupe SER, avant, en deuxième lieu, de se positionner sur les propositions.

## **1. NOTRE DÉMARCHE: UNE APPROCHE SYSTEMIQUE DU REGIME DE LA 5<sup>ÈME</sup> REPUBLIQUE**

Nos propositions découlent d'une analyse des caractéristiques du régime de la 5<sup>ème</sup> République présentée synthétiquement ci-après. Elle permet de mettre l'accent sur les difficultés qui résultent de la Constitution et de sa pratique, singulièrement depuis 2017.

Nous nous focalisons sur les aspects essentiels du régime en nous attardant sur ses trois composantes principales, exécutif, législatif, judiciaire et en écartant certains aspects qui ont des conséquences sur le fonctionnement du Parlement.

### **1.1 Un exécutif fort**

Notre Constitution a déplacé le centre décisionnel de l'État du Parlement vers l'exécutif. En clair, entre les élections, c'est à l'exécutif – et tout particulièrement au président de la République – qu'il revient de déterminer les orientations de l'action politique.

D'ailleurs, sans constituer l'archétype du régime semi-présidentiel, le système français se singularise par la place spécifique qui revient au président. Pour le formuler autrement, le renforcement constant de la fonction présidentielle – hors cohabitation – et la tendance à la personnalisation du pouvoir ont remis en cause la capacité du Parlement à contrôler l'exécutif et notamment, à faire jouer la responsabilité gouvernementale.

Par ailleurs, le passage au quinquennat et l'organisation des élections législatives à l'issue des élections présidentielles rendent désormais presque improbable la situation de cohabitation et renforcent la notion de « majorité présidentielle », comme l'a très clairement illustré la période 2017 - 2022. Le fait majoritaire - c'est-à-dire la conjonction entre le parti/la couleur politique du président et celle de l'Assemblée – et des élections législatives vassalisées à l'élection présidentielle sont devenus les aspects marquants de notre système institutionnel.

Quant au droit de dissolution, on rappellera que, depuis 1962, il n'a plus été utilisé pour sortir d'une crise parlementaire ; il a, en revanche, été employé à quatre reprises (1968, 1981, 1988, 1997) pour faire apparaître une majorité conforme à la ligne politique du président ou renforcer celle-ci<sup>1</sup>.

Du point de vue symbolique, le fait que le président de la République apparaisse dès le titre II de la Constitution n'est pas indifférent. Ce qui l'est encore moins, ce sont aussi les articles qui lui donnent une place particulière au sein des institutions et cela, même avant son élection au suffrage universel (articles 5, 16 et 19).

### **1.2 La faiblesse du pouvoir législatif devant l'exécutif**

Le Parlement français est classé dans la catégorie des parlements faibles, que ce soit au regard de son influence sur la production législative ou de sa capacité à contrôler le gouvernement. Se pose ainsi la question des moyens, notamment financiers, donnés à l'institution parlementaire surtout par comparaison avec les autres démocraties occidentales.

---

<sup>1</sup> Ce qui n'a pas fonctionné en 1997 marquant combien l'exercice de la dissolution n'est pas une science exacte...

Le constat d'une inscription de l'abaissement du Parlement dans le code génétique de la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République sous-tend l'ensemble des recherches et commentaires qui ont été consacrés à l'Assemblée nationale depuis 1958 (le Sénat étant presque totalement absent du champ de réflexion). Il est d'ailleurs difficile de nier l'impact considérable des mécanismes du parlementarisme rationalisé.

Dans le même temps, l'histoire de la 5<sup>ème</sup> République se confond avec celle de la transformation des modes de gouvernance et la montée en puissance de nouveaux acteurs. Les rôles tenus par l'administration, les groupes de pression économiques et financiers, le poids accru d'instances de représentation différenciées (syndicats, nouveaux mouvements sociaux), les médias, contrebalanceraient la conception classique d'un parlement interlocuteur privilégié.

Reste qu'au-delà de ces évolutions, le texte initial de la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République limite drastiquement les pouvoirs du Parlement. Cette limitation est d'abord symbolique. Avec la Constitution de 1958, le Parlement ne détient plus qu'une compétence d'attribution, le domaine de la loi ayant été délimité (article 34), ce qui consacre parallèlement un pouvoir réglementaire autonome (article 37).

La Constitution contient en outre de nombreuses dispositions destinées à discipliner les chambres et à favoriser l'existence d'une majorité stable de gouvernement, les fameuses mesures dites de parlementarisme rationalisé (articles 38, 40, 41, 44.2, 44.3, 45, 45.3, 49.3).

L'ensemble de ces dispositifs a permis l'existence et la survie artificielle de gouvernements minoritaires en porte-à-faux avec le corps législatif, ce qui a bien entendu conduit à relativiser la place dédiée à la représentation nationale. La période actuelle illustre parfaitement cette situation.

### **1.3 Une autorité judiciaire affaiblie, mais un juge constitutionnel qui s'affirme**

Il faut attendre le titre VIII de la Constitution pour que soit mentionnée l'autorité judiciaire, qui n'en fait donc pas, à la lecture du texte, un pouvoir, dont par ailleurs est garant le président de la République.

Le Conseil Constitutionnel doit être abordé à part. Il s'est vu doté dès le départ de prérogatives spécifiques, en devenant par exemple le juge des élections au détriment du Parlement, cette tâche s'étant développée avec le contrôle de l'élection présidentielle.

Il n'est pas possible ici de retracer l'évolution du Conseil depuis les débuts de la 5<sup>ème</sup> République. Ce qui est certain c'est qu'à partir de sa décision « Liberté d'association » de juillet 1971, il s'affirme réellement comme un juge constitutionnel au même titre que d'autres cours européennes.

Une place encore plus substantielle lui a été conférée par la révision de 2008. Il faut cependant souligner que la jurisprudence du Conseil a globalement contribué à l'extension de la compétence législative du Parlement. Toutefois, beaucoup d'auteurs se sont émus de la différence de traitement entre la lecture bienveillante des articles 34 et 37 par le Conseil et sa relative indifférence sur le contrôle des ordonnances de l'article 38.

#### 1.4 2008 : une réforme en demi-teinte

Sans revenir sur les modifications antérieures, les premiers commentaires des constitutionnalistes s'agissant de la réforme de 2008 ont été enthousiastes. Au-delà de la modification de l'article 49.3, la vision positive de la réforme était encouragée par un ensemble de dispositions : articles 48, 24, renforcement des commissions permanentes...

Toutefois, certains garde-fous sensibles ont été maintenus. Ainsi les deux articles (40 et 41) jugeant de l'irrecevabilité d'un amendement parlementaire ont été conservés tout comme l'article 45. Par ailleurs, les études menées montrent que ces réformes ont eu des effets limités. Il en ressort que la révision n'a pas permis une revalorisation de grande ampleur du Parlement. Si des inflexions positives sont repérables, des déceptions, voire des effets pervers sont réels.

Le *Parliamentary Power Index* (PPI) de la France n'a ainsi pas évolué après la révision de 2008. Ceci signifie que si la réforme constitutionnelle a pu modifier certaines pratiques, elle n'a pas réussi à renforcer la place du Parlement dans la structure institutionnelle française, alors même qu'il s'agissait de son objectif premier.

## 2. NOS PROPOSITIONS : D'AUTRES VOIES DE RÉFLEXION

Notre perspective est d'affirmer qu'une révision des institutions ne peut se limiter aux thèmes retenus par le groupe de travail.

Le point de départ de notre réflexion est celui des symptômes de la crise démocratique, comme celui de l'abstention. Les taux de non-participation aux élections témoignent d'une crise démocratique plus marquée en France que dans d'autres pays. La polarisation du choix sur la seule échéance présidentielle est devenue mortifère : cette élection mobilise tous les enjeux de pouvoir et génère un niveau d'attente inatteignable, menant inéluctablement à des déceptions qui génèrent un nouveau cycle de méfiance.

Les législatives ne sont même plus des élections de confirmation : en 2022, la défiance s'est immédiatement exprimée, conduisant Emmanuel Macron à ne disposer que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale. Pire, la protestation sur un mode violent se pose en alternative à un système politique qui ne répond pas aux attentes immédiates des citoyens ou ne change pas leurs conditions de vie.

Dans ce contexte troublé, il est nécessaire de reprendre à bras-le-corps la question d'une amélioration de notre régime politique et de prendre au sérieux celle de sa nécessaire démocratisation. La question institutionnelle redevient essentielle et passe par l'affirmation de trois impératifs :

- Un rééquilibrage de nos institutions avec la dé-présidentialisation de notre République, le renforcement du rôle du Premier ministre et la revalorisation du Parlement ;
- La défense et l'affirmation des contre-pouvoirs, des corps intermédiaires, dans la promotion des droits de l'opposition, de l'indépendance de la justice, du financement de la vie politique, et dans la sauvegarde de nos droits fondamentaux et de nos libertés ;
- La promotion d'une « citoyenneté continue » qui pose chaque citoyen en acteur de la démocratie, la défense sans-concession de la parité et du pluralisme politique.

Ces trois impératifs se déclinent en deux axes :

- Démocratiser la démocratie : prendre les citoyens et la démocratie au sérieux
- Démocratiser le pouvoir exécutif, déprésidentialiser la République et renforcer le Parlement

### **2.1 Axe 1 : Démocratiser la démocratie : prendre les citoyens et la démocratie au sérieux**

Ce premier point peut être articulé autour de 3 aspects : Être citoyen, Être acteur de notre démocratie, Moderniser notre démocratie.

- Être citoyennes et citoyens à parts égales en donnant une nouvelle place aux institutions et à la citoyenneté dans le parcours de formation tout au long de la vie et en assurant la parité jusqu'au bout. Par ailleurs, l'accès au mandat doit être repensé pour donner la possibilité à l'ensemble de la population d'être mieux représenté.
- Être acteur de notre démocratie nationalement en posant le référendum comme un mode « normal » de participation, localement en créant une instance dédiée à la consultation des populations locales. Il s'agit en outre, en multipliant les procédures, de mettre les citoyens au cœur de notre démocratie en permettant l'épanouissement d'une démocratie « vivante » en limitant certains cumuls et en renforçant les droits des oppositions. La place confiée aux citoyens doit amener à transformer le CESE.
- Enfin la modernisation de notre démocratie passe également par des mesures techniques : inscription automatique sur les listes électorales, prise en compte du vote blanc, réflexion sur le vote obligatoire, transformation du financement de la vie politique et modernisation du vote. Il s'agit également ici d'avoir une réflexion particulière sur le sujet de la concentration des médias et d'un meilleur encadrement des sondages d'opinion.

### **2.2 Axe 2 : Démocratiser le pouvoir exécutif, déprésidentialiser et renforcer le Parlement**

Il est possible de décliner cet axe en 3 points :

- Démocratiser le pouvoir exécutif à travers de nouvelles exigences pour le gouvernement ; rôle essentiel confié au Premier ministre et, enfin, affirmation du pouvoir judiciaire.
- Déprésidentialiser la République. Il s'agit ici de sortir de la verticalité. D'abord en instaurant un double parrainage (citoyens + élus) pour contourner les difficultés du système actuel, ensuite en supprimant ou en restreignant certains pouvoirs du président.
- Enfin, il s'agit de renforcer le Parlement pour redonner un sens au débat à travers une limitation du parlementarisme rationalisé et en donnant aux deux chambres une plus grande maîtrise de la procédure législative ainsi qu'un rôle accru en matière de contrôle et d'évaluation. Enfin, un nouveau rôle doit être confié aux oppositions.

Enfin, un dernier point de réflexion nécessité d'être évoqué : celui des Outre-mer.

- **Un cadre constitutionnel adapté pour les Outre-mer**

En premier lieu, la Constitution gagnerait à être nettoyée des mots « race » ou des formules aux accents néocolonialistes (articles 1 et 88).

En deuxième lieu, sans mésestimer les difficultés politiques, juridiques voire psychologiques de toute modification constitutionnelle, nous souhaitons, pour les Outre-mer, poursuivre l'objectif de dessiner un nouveau cadre pouvant répondre aux attentes des territoires signataires de l'Appel de Fort-de-France, en favorisant une meilleure prise en compte de leur situation spécifique et singulière au sein de la République, tant au niveau de la responsabilité politique dans l'exercice des compétences que de l'organisation administrative et territoriale.

Ainsi, dans le respect des aspirations de chaque territoire, nous souhaitons offrir aux collectivités des Outre-mer un cadre constitutionnel plus souple, donnant corps à leurs aspirations institutionnelles qui couvrent un large spectre, allant d'une volonté de demeurer dans le droit commun jusqu'à une évolution vers un statut plus autonome.

Cet objectif pourrait nous amener à assouplir la notion d'adaptation reconnue par l'article 73 de la Constitution, afin de desserrer les interprétations restrictives du Conseil constitutionnel, des notions d'adaptation et de différenciation.

Par ailleurs, le groupe SER est ouvert à une refonte de l'architecture des articles 73 et 74 de la Constitution permettant l'adoption de statuts « à la carte ». Cette réforme plus poussée a un temps été envisagée par la proposition de loi constitutionnelle « pour le plein exercice de libertés locales » et pourrait servir de base de réflexion.

En troisième lieu, concernant spécifiquement La Réunion, il est nécessaire de donner la même capacité d'adaptation des normes nationales aux besoins locaux de l'île que celles dont les autres départements et régions d'Outre-mer bénéficient déjà. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution.

### 3. AVIS SUR LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU 14 FÉVRIER 2024

Le tableau ci-après reprend l'ensemble du travail réalisé par le groupe de travail et communiqué au groupe SER. La colonne de gauche reprend les propositions du rapporteur, François-Noël Buffet. La colonne de droite expose notre position.

L'ELECTION PRESIDENTIELLE	
Parrainage des candidats	
<b>1. Rétablir l'anonymat des parrainages</b>	Le rétablissement de l'anonymat est une mauvaise réponse aux éventuelles pressions que subissent les élus. Si l'on veut alléger la pression sur les élus locaux, la solution est plutôt de mettre en place un système mixte tel que le groupe SER le préconise : 250 parrainages d'élus + 500 000 parrainages citoyens (PPLO Kerrouche instaurant une procédure de parrainages mixte pour la candidature à l'élection présidentielle, février 2022). <b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b>
<b>2. Rendre le parrainage des élus obligatoire (avec possibilité de donner un parrainage « blanc »)</b>	

<b>Calendrier des opérations électorales</b>	
<p><b>3.</b> Afin de connaître plus tôt la liste des candidats, avancer sa publication à deux mois au moins avant l'élection (<i>contre un mois actuellement</i>) sauf cas de vacance ou d'empêchement</p>	<p>Cette question nous apparaît secondaire quand l'essentiel porte en réalité sur l'articulation élection présidentielle/élections législatives.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : abstention</b></p>
<p><b>4.</b> Afin de simplifier le calendrier des opérations électorales, diminuer la durée de la première période en fixant son début à la date d'ouverture de la période de recueil des parrainages<sup>2</sup></p>	
<b>Sondages</b>	
<p><b>5.</b> Accompagner toute publication ou diffusion d'un sondage d'une mention indiquant que tout sondage est affecté de biais qui imposent de regarder ces estimations avec prudence, en particulier lorsque des sondages portant sur des hypothèses relatives au second tour sont publiés avant le premier tour</p>	<p>L'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion impose déjà des obligations, mais celles-ci ne sont plus adaptées à la situation actuelle. Cette mesure est utile mais mineure.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>6.</b> Revoir la composition de la commission des sondages pour développer notamment son expertise technique et prévoir un renouvellement partiel de ses membres</p>	<p>La Commission des sondages a cruellement besoin de renforcer son expertise technique.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>

<b>LE MANDAT PRÉSIDENTIEL ET LE CUMUL DES MANDATS</b>	
<b>Durée et caractère renouvelable du mandat présidentiel</b>	
<p><b>7.</b> Supprimer toute limitation dans le temps du nombre de mandats</p>	<p>Cette limitation introduite par la réforme constitutionnelle de 2008 est destinée à garantir une respiration démocratique. Et l'idée que cette limitation conduirait à nous priver d'une personnalité aux qualités exceptionnelles traduit une vision très jupitérienne de la fonction, que nous ne partageons pas.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b></p>
<b>Cumul des mandats</b>	
<p><b>8.</b> Rétablir le principe du cumul entre le mandat parlementaire et un mandat exécutif local tel qu'il existait avant la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 ainsi que la règle antérieure de l'écrêtement du cumul des indemnités dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base</p>	<p>En octobre 2021, le groupe SER avait unanimement voté contre la PPLO UC favorisant l'implantation locale des parlementaires. Notre position est constante.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b></p>

<sup>2</sup> Laquelle débute le jour de la publication du décret de convocation des électeurs.

<p>9. Aligner les règles valant pour les membres du Gouvernement sur les règles en vigueur pour les parlementaires en matière de cumul</p>	<p>Sauf à mal comprendre, cette proposition est contraire à la précédente. En ce qui nous concerne, nous avons proposé de rendre la fonction de membre du Gouvernement incompatible avec l'exercice de tout mandat exécutif local.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : abstention en raison du problème d'articulation avec la proposition 8.</b></p>
--	---

<p style="text-align: center;"><b>LES INSTANCES JURIDICTIONNELLES ET CONSTITUTIONNELLES</b></p>	
<p style="text-align: center;"><b>Le Conseil constitutionnel</b></p>	
<p>10. Suppression de la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit et à vie du Conseil</p>	<p>Cette proposition est conforme à la nôtre même si nous proposons d'aller plus loin, par exemple en matière de nominations, d'effectif, de saisine et de parité.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p>11. Renforcer le pouvoir de contrôle des assemblées parlementaires sur les propositions de nomination « article 13 » : veto dès que le seuil des 3/5<sup>e</sup> de votes négatifs est atteint au sein d'une des deux commissions permanentes</p>	<p>Cette proposition est conforme à la nôtre.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Le Conseil supérieur de la magistrature</b></p>	
<p>12. Renforcer l'indépendance du parquet : prévoir que les magistrats du parquet seraient nommés sur avis conforme de la formation compétente du CSM, et non plus sur avis simple</p>	<p>Cette proposition est conforme à la nôtre. Nous proposons néanmoins d'aller plus loin : nomination des magistrats du parquet sur avis conforme ; approbation des nominations des personnalités qualifiées à la majorité des 3/5 de chaque commission ; parité entre magistrats et non-magistrats ; parité ; élection du président du CSM parmi ses membres.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Autre sujet juridictionnel</b></p>	
<p>13. Revoir les modalités de désignation des membres français de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) : organiser, sinon une audition au titre de l'article 13 de la Constitution, une audition des candidats français à ces postes par les commissions spécialisées des deux assemblées</p>	<p>Une audition sans capacité de décision semble être de peu d'intérêt.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : abstention</b></p>

LES REFERENDUMS NATIONAUX ET LOCAUX	
Le référendum national	
<p><b>14.</b> Prévoir, dans la loi organique, le contrôle systématique par le Conseil constitutionnel des actes préparatoires aux référendums.</p>	<p>Cette proposition est une garantie pour l'avenir dans l'hypothèse de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement illibéral qui voudrait forcer la Constitution en recourant à l'article 11 (référendum) plutôt qu'à l'article 89.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>15.</b> Dans le cadre du référendum d'initiative partagée, abaisser de 1/10<sup>e</sup> à 1/20<sup>e</sup> du corps électoral le seuil des soutiens des électeurs pour valider la troisième étape du dépôt d'une proposition de loi référendaire (sans modifier le seuil de parlementaires signataires)</p>	<p>La PPLC Chantrel propose des seuils différents pour le corps électoral et les parlementaires et instaure une véritable capacité d'initiative pour les citoyens.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b></p>
<p><b>16.</b> Conditionner la validité du résultat du référendum à un seuil de participation minimal</p>	<p>Sur ce fondement, le référendum de 1988 sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie n'aurait jamais été validé.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b></p>
<p><b>17.</b> Encadrer plus strictement l'objet du référendum d'initiative partagée, en prévoyant que le référendum :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-ne pourrait avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui),</li> <li>-ni ne pourrait porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours de discussion au Parlement, ou définitivement adoptée mais non promulguée</li> </ul>	<p>Cette proposition traduit une vision restrictive du RIP que nous ne partageons pas.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : défavorable</b></p>
<p><b>18.</b> Mieux préparer le référendum en amont en déployant à l'attention des électeurs une véritable campagne d'information sur ses enjeux.</p>	<p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable (en y incluant le RIP)</b></p>
Le référendum local	
<p><b>19.</b> Afin de renforcer l'initiative citoyenne tout en clarifiant le régime juridique existant, permettre l'organisation d'un référendum local à l'initiative des électeurs dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aujourd'hui à l'organisation des consultations.</p>	<p>Pourquoi l'initiative citoyenne serait-elle bienvenue pour les référendums locaux mais pas pour les référendums d'initiative partagée comme le groupe SER l'a suggéré avec la PPLC Chantrel ?</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>20.</b> Permettre aux maires d'expérimenter de nouvelles consultations locales au-</p>	<p>C'est une opportunité d'expérimenter le vote préférentiel.</p>

delà des seuls projets d'actes et, le cas échéant, au moyen du vote préférentiel.	<b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b>
---	--

LE STATUT DE L'ÉLU	
La responsabilité des élus	
<p><b>21.</b> Afin de quantifier les alternatives et les poursuites engagées à l'encontre des élus locaux et des collectivités territoriales, leur origine, le temps de la procédure et les condamnations prononcées, et ne pas se contenter des données compilées par un acteur privé, obtenir la publication de statistiques ministérielles précises sur ces éléments</p>	<p>N'est-ce pas censé être le rôle du centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus qui a été mis en place par Dominique Faure en mai 2023 ?</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>22.</b> Réfléchir à la limitation de l'intérêt moral compris dans le champ de la prise illégale d'intérêt, énumérer les intérêts familiaux et viser l'intensité des liens extra-familiaux susceptibles de constituer un tel intérêt, exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l'élu</p>	<p>La ppl visant à créer un statut de l'élu a contribué à répondre à cette question. Nous retenons la position prise à l'article 18 de cette ppl.</p>
<p><b>23.</b> Renforcer l'élément intentionnel de l'infraction</p>	
<p><b>24.</b> Inscrire dans la loi le fait qu'il ne peut y avoir de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics</p>	<p>La ppl visant à créer un statut de l'élu a répondu à cette question. Nous retenons la position prise à l'article 18 de cette ppl.</p>
<p><b>25.</b> Dissocier, par une disposition spécifique, la situation des élus de celle des autres décideurs publics en matière de prise illégale d'intérêt, afin de mieux adapter les conditions de la prise de décision aux réalités de l'exercice du mandat et de redéfinir l'élément moral de la prise illégale d'intérêt pour exclure les intérêts politiques consubstantiels au mandat de l'élu</p>	<p>La ppl visant à créer un statut de l'élu a contribué à répondre à cette question (article 18).</p>
<p><b>26.</b> Clarifier la portée de l'obligation de déport découlant de l'article L. 1111-6 du CGCT en précisant que l'élu qui s'est déporté doit quitter la salle où a lieu le vote</p>	<p>Si cela semble utile de le préciser explicitement dans la loi, pourquoi pas.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>27.</b> Autoriser un élu appartenant du fait de la loi aux organes décisionnels de deux entités à participer aux délibérations portant sur sa désignation au sein d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé (ou « droit de voter pour soi-même »)</p>	<p>La ppl visant à créer un statut de l'élu a contribué à répondre à cette question.</p>

<p><b>28.</b> Allonger les délais de dépôt des déclarations d'intérêts des élus locaux et faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine</p>	<p>Actuellement la déclaration d'intérêts doit être adressée dans les deux mois qui suivent l'entrée en fonctions. Si passer à trois mois paraît opportun, pourquoi pas. La question du pré-remplissage de la déclaration de patrimoine a été traitée par la ppl visant à créer un statut de l'élu.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>29.</b> Consacrer le référent déontologue de l'élu local comme interlocuteur principal des élus dans la prévention des conflits d'intérêts</p>	<p>La loi 3DS a introduit à l'article 1111-1-1 CGCT une disposition selon laquelle « Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la charte de l'élu local ». L'apport apparaît limité en l'état.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>30.</b> Permettre aux communes de mutualiser leur référent déontologue à l'échelle intercommunale</p>	<p>L'article R1111-1-A CGCT permet déjà à plusieurs collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou syndicats mixtes de désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : abstention</b></p>
<p><b>31.</b> Étendre la faculté de saisine du référent déontologue par les élus dans les trois ans de la cessation de leur mandat</p>	<p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>32.</b> Afin de ne pas restreindre la capacité des personnes politiquement exposées (PPE) et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable, adapter la liste des informations que les établissements bancaires peuvent exiger, en distinguant notamment des modalités spécifiques pour les profils considérés comme les plus à risque du fait, par exemple, d'un élément d'extranéité. Doter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d'un pouvoir de contrôle et de sanction spécifique quant au respect par les établissements bancaires de ces dispositions</p>	<p>Cette disposition nous semble utile pour les élus au vu des dérives constatées.</p> <p>La ppl visant à créer un statut de l'élu a contribué à répondre à cette question.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>

<p><b>La protection des élus</b></p>	
<p><b>33.</b> Afin de garantir une protection fonctionnelle effective, rendre</p>	<p>La ppl renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires a contribué à répondre à</p>

<p>automatique l'octroi de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages, qu'ils aient ou non une fonction exécutive et permettre à l'organe délibérant de conserver la possibilité de retirer le bénéfice de cette protection fonctionnelle ou d'en restreindre le champ par une délibération motivée par un motif d'intérêt général</p>	<p>cette question (article 3). Une proposition similaire figure dans la PPL « Kerrouche/Marie » visant à démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux (juin 2023).</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>34.</b> Prévoir la compensation partielle ou totale par l'État des frais induits, pour les collectivités territoriales, par cette automaticité et cette extension du périmètre</p>	<p>La ppl renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires a contribué à répondre à cette question (article 4).</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>35.</b> Harmoniser les régimes applicables pour les élus municipaux agissant pour le compte de l'État en prévoyant que lorsque les maires et leurs adjoints sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages alors qu'ils agissent en qualité d'agents de l'État, alors ils bénéficient de la part de l'État de la protection prévue pour les agents publics par le code général de la fonction publique</p>	<p>Il s'agit de l'article 5 de la PPL sécurité des élus et protection des maires.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>36.</b> Préciser que la protection fonctionnelle en cas de poursuites civiles ou pénales à l'encontre d'un membre d'un exécutif local s'applique dès l'audition libre</p>	<p>La ppl visant à créer un véritable statut de l'élu a contribué à répondre à cette question (article 20).</p>
<p><b>37.</b> Aligner le régime de la responsabilité en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints, en prévoyant que les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus dans l'exercice de leurs fonctions</p>	<p>La ppl visant à créer un véritable statut de l'élu a contribué à répondre à cette question (article 21).</p>

**LES ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION**

<p><b>38.</b> Clarifier le régime des ordonnances en précisant à l'article 38 de la Constitution :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• que les ordonnances « n'acquiescent force de loi (...) qu'à compter de leur ratification expresse »</li> </ul>	<p>Il s'agit d'une reprise de la PPLC « Sueur » garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, adoptée par</p>
--	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• -que jusqu'à cette ratification, elles ont une valeur réglementaire</li> </ul>	<p>le Sénat en novembre 2021, mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée.</p>
<p><b>39. Mieux encadrer le recours aux ordonnances :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• toute demande d'habilitation du Gouvernement devra être rattachée à l'exécution de son programme ou de sa déclaration de politique générale au sens de l'article 49 C</li> <li>• la loi d'habilitation devrait définir avec précision le domaine d'intervention, l'objet et la finalité des mesures que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance</li> <li>• le délai d'habilitation ne pourrait excéder douze mois</li> <li>• la ratification expresse des ordonnances deviendrait obligatoire dans les 18 mois suivant leur publication, à peine de caducité</li> </ul>	<p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>

LA PROCEDURE PARLEMENTAIRE	
<p><b>19. Élargir les conditions de recevabilité prévues par l'article 45 de la Constitution</b> en rédigeant ainsi la seconde phrase du premier alinéa de cet article : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il relève d'une matière présentant un lien, même indirect, avec le texte déposé ».</p>	<p>La notion de « matière » (employé dans d'autres articles de la Constitution) peut permettre de desserrer le cadre de l'article 45</p> <p>Une réserve : cette proposition ne traite que l'irrecevabilité de l'article 45, et pas celle de l'article 40 qui corsète sans doute encore plus le Parlement.</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><b>20. Réaffirmer l'ensemble des propositions du rapport Pillet relatives à la procédure parlementaire, dont :</b></p>	
<p>a) <i>Prévoir des garde-fous au recours à la procédure accélérée (proposition 21 du rapport Pillet)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permettre à la Conférence des Présidents de chaque assemblée de s'y opposer, alors que cette faculté suppose actuellement une décision conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées.</li> <li>• Rendre obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie, sauf</li> </ul>	<p>Le groupe SER a déjà formulé ces propositions dans le document « Moderniser nos institutions ; 5 axes pour bâtir une nouvelle démocratie » (avril 2018)</p> <p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>

<p>décision contraire de sa Conférence des Présidents, en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle » devant la seconde assemblée saisie.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supprimer la possibilité de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et augmenter ces délais, de six à huit semaines pour la première assemblée saisie et de quatre à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie.</li> </ul>	
<p><i>b) Améliorer la navette parlementaire (propositions 22 à 24)</i></p> <p><b>22.</b> Permettre aux assemblées de décider elles-mêmes d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative.</p> <p><b>23.</b> Conserver, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, une nouvelle lecture dans chaque assemblée avant que le Gouvernement puisse, le cas échéant, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.</p> <p><b>24.</b> Prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle.</p>	<p><b>22. Avis favorable.</b></p> <p><b>23. Avis favorable.</b></p> <p><b>24. Abstention.</b> Dans la mesure où l'article 45 ne s'applique pas en matière constitutionnelle, cela pourrait embouteiller les commissions (et notamment la commission des lois, compétente en la matière).</p>
<p><i>c) Rééquilibrer les prérogatives gouvernementales (propositions 25 et 26)</i></p> <p><b>25.</b> Encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées », ce qui permettrait de préserver la possibilité pour les membres du Gouvernement d'intervenir à tout moment mais de limiter la durée de chacune de leurs interventions aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles, sur le modèle de l'encadrement actuel des temps de parole des représentants des commissions.</p>	<p><b>25. Avis favorable,</b> dès lors qu'il est garanti que l'encadrement du temps de parole du Gouvernement ne pourrait être plus rigide que ce qui s'applique aux représentants des commissions.</p>

<p><b>26.</b> Fixer des garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exiger des amendements qui prévoient des mesures nouvelles qu'ils soient soumis à l'avis du Conseil d'État et assortis d'une étude d'impact.</li> <li>• Donner compétence à la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables les amendements du Gouvernement prévoyant des mesures nouvelles lorsque les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies et, en cas de désaccord du Gouvernement, prévoir une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel sur le modèle de l'article 41 de la Constitution.</li> <li>• Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai limite, tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai.</li> </ul>	<p><b>26. Abstention</b>, s'agissant des propositions portant sur d'éventuelles « mesures nouvelles » soumises par amendement par le Gouvernement (risque de le priver d'initiative au cours des débats, ou alors de suspendre leur cours.). <b>Avis favorable</b> sur les délais limites.</p>
<p><i>d) Mieux protéger le domaine de la loi (proposition 27)</i></p> <p>Rénover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, aux fins d'une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Étendre expressément son champ aux propositions et amendements dépourvus de portée normative ;</li> <li>• Donner compétence à la commission saisie au fond pour constater cette irrecevabilité, par un contrôle systématique comparable à celui qu'elle pratique déjà pour les irrecevabilités résultant de l'article 45 de de la Constitution (amendements sans lien avec le texte examiné)</li> </ul>	<p><b>Avis sur la proposition du GT : favorable</b></p>
<p><i>e) Rationaliser l'agenda parlementaire (propositions 34 à 37)</i></p> <p><b>34.</b> Remplacer le plafond actuel de 120 jours de séance, qui ne concerne que la session ordinaire et peut être facilement levé, par un plafond de 140 jours qui s'appliquerait tant à la session ordinaire qu'aux sessions extraordinaires et ne pourrait être levé que dans des hypothèses strictement encadrées, par exemple pour les projets de loi</p>	<p><b>34. Avis favorable</b> sur le principe.</p> <p><b>35. Avis favorable</b>, le groupe SER a déjà formulé cette proposition dans son document « Moderniser nos institutions ; 5 axes pour bâtir une nouvelle démocratie » (avril 2018)</p>

relatifs aux états de crise, les projets de loi de finances rectificative ou pour répondre à toute autre urgence constatée conjointement par les Conférences des Présidents des deux assemblées.

**35.** Fusionner les semaines de contrôle et d'initiative afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité.

**36.** Prévoir que la détermination des semaines de séance et leur répartition entre semaines réservées par priorité au Gouvernement et semaines réservées par priorité aux assemblées sont fixées par chaque assemblée en accord avec le Gouvernement

**37.** Mieux planifier l'organisation du travail parlementaire en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des Présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard le 1er mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et de la période envisagée pour leur discussion.

**36. Abstention.** Avis réservé sur le caractère opérationnel de la proposition.

**37. Abstention.** Pas forcément de niveau constitutionnel et peu contraignant pour le Gouvernement.

**CONTRIBUTION DU GROUPE UNION CENTRISTE**



## GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INSTITUTIONS

### *Contribution du groupe Union centriste*

Le groupe Union centriste apprécie la démarche du Président LARCHER en ce qu'elle permet au Sénat d'actualiser sa réflexion et d'anticiper. C'est précieux et les débats menés entre les groupes ont nourri utilement notre analyse.

Les échanges au sein du Sénat et l'adoption de propositions aux fins d'anticipation représente une étape dans la construction de notre approche institutionnelle mais ne vaut pas souhait de révision constitutionnelle.

La période récente voit apparaître une éclosion de propositions constitutionnelles, notre groupe sera favorable à celle qui pourrait être indispensable mais reste fidèle à la conviction d'une Constitution dont la force tient aussi à sa stabilité.

#### *L'élection présidentielle*

Le groupe Union centriste (UC) est réservé sur un retour à l'anonymat des parrainages et sur une éventuelle obligation de parrainer un candidat. Il semble plus pertinent de revenir au fonctionnement antérieur à 2017 consistant à rendre publics les parrainages tirés au sort.

Le système est discuté à chaque présidentielle, il est sans doute imparfait mais il a malgré tout toujours rempli son rôle.

#### *Le mandat présidentiel*

La révision constitutionnelle de 2008 a posé un principe de limitation à deux mandats consécutifs pour le Président de la République. Ce principe ne semble pas susciter la désapprobation de nos concitoyens. Il ne paraît donc pas opportun de revenir sur cette réforme.

### *Le cumul des mandats*

L'opinion publique semble ouverte à un retour du cumul des mandats, sous certaines conditions. La proposition du groupe de travail est cependant très large au sens où il s'agit de revenir au fonctionnement antérieur à la loi de 2014 posant imposant le non-cumul. Une limitation du cumul aux fonctions de parlementaire et de membre de l'exécutif d'une commune inférieure à 10.000 habitants semble pertinente.

### *Le Conseil constitutionnel*

La suppression de la qualité de membre de droit à vie des anciens présidents de la République est une bonne chose. La présence des anciens présidents est difficilement compatible avec l'évolution du rôle du Conseil constitutionnel. D'ailleurs, à ce jour, aucun des anciens Présidents de la République n'y siège.

Le groupe Union centriste propose par ailleurs une meilleure interaction entre le Parlement et le Conseil constitutionnel.

Tout d'abord, cela peut être la possibilité pour les parlementaires, auteurs d'une saisine a priori, d'être entendus par le Conseil et, pour tous les parlementaires, de faire valoir des observations écrites sur la loi déférée. Si cette possibilité est déjà prévue règlement intérieur du Conseil Constitutionnel, elle gagnerait à être sanctuarisée et précisée dans la loi.

Ensuite, notre groupe est favorable à l'ouverture d'un espace de dialogue régulier entre le Parlement et le Conseil qui pourrait avoir la même forme que la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes au Parlement.

Sur ce dernier point, une démarche similaire pourrait également s'opérer avec le Conseil d'État et la Cour de cassation.

### *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)*

Concernant une éventuelle réforme du Conseil supérieur de la magistrature, le groupe Union centriste réitère la position qui fut la sienne, dès juillet 2013, lors de l'examen du Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

S'agissant de la composition du CSM, aucun motif valable ne justifie que l'on revienne sur le système mis en place à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, qu'avait soutenu notre groupe.

Le groupe Union centriste est en revanche favorable à ce que les magistrats du parquet soient nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Cette mesure avait été adoptée par le Sénat

en juillet 2013, puis adoptée sans modification par l'Assemblée nationale en 2016.

### *La Cour de justice de la République (CJR)*

La suppression de la Cour de justice de la République était une réforme assez consensuelle à laquelle le groupe UC n'avait pas montré d'hostilité, notamment lors du dernier groupe de travail mis en place par le Président Larcher en 2018.

Mais les développements judiciaires récents, dont les plus caricaturaux se sont produits à l'occasion de la crise sanitaire, invitent à revoir cette position.

Deux options sont envisageables. La première consiste à maintenir la CJR tout en reformant sa procédure. Il s'agirait de renforcer la place des parlementaires en ne limitant pas leur participation à la seule formation de jugement. Des parlementaires pourraient ainsi être intégrés et majoritaire au sein de la commission des requêtes (recevabilité de la plainte).

La seconde consisterait à supprimer la CJR et à renvoyer son contentieux devant le tribunal judiciaire de Paris ce qui permettrait de juger en même temps tous les complices éventuels et d'ouvrir un droit d'appel. En revanche, la recevabilité de la plainte serait toujours confiée à la commission des requêtes mais constituée majoritairement de parlementaires.

Cette proposition part de l'idée suivant laquelle la réputation du ministre est durablement en cause dès que l'on apprend qu'une plainte a été déclarée recevable à son égard, qu'une instruction a démarré, que des perquisitions ont eu lieu, le rôle de « gare de triage » doit intervenir dès le début et avec la présence majoritaire de parlementaires.

### *Le référendum législatif*

Nous sommes opposés à un élargissement des thèmes pouvant entrer dans le champ de l'article 11 de la Constitution ouvert actuellement à « l'organisation des pouvoirs publics, aux réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ».

Par ailleurs, nous serions favorables à prévoir l'obligation explicite pour le Conseil constitutionnel d'examiner la constitutionnalité des dispositions d'un projet de loi que le Président de la République souhaiterait soumettre au référendum, en vertu de l'article 11 de la Constitution.

Cet ajout éviterait deux risques. Tout d'abord, le contournement de l'article 89 de la Constitution, unique procédure de révision de la Constitution, quand bien même il est communément admis que personne aujourd'hui ne reproduirait les précédents de 1962 et 1969. Actuellement, la rédaction de l'article 11 ne permettrait pas un futur gouvernement illibéral de le reproduire à son tour. Une éventuelle obstruction du Conseil constitutionnel sur le seul fondement du contrôle des décrets de convocation des électeurs serait susceptible d'ouvrir une crise de régime dès lors que ce dernier n'a objectivement reçu aucune compétence explicite dans la Constitution de 1958.

Ensuite, cette nouvelle disposition permettrait ne pas prendre le risque d'introduire dans notre droit positif des dispositions inconstitutionnelles. Si une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité ultérieure entraînait la censure de ces dispositions, adoptées par référendum, cela ouvrirait un conflit de légitimité entre le juge et le peuple souverain.

### *Le référendum d'initiative partagée (RIP)*

Concernant les évolutions proposées en matière de RIP, les conclusions du groupe de travail vont dans le bon sens.

Il est en effet opportun de préciser que ce type de consultation ne pourrait avoir pour effet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui), ni ne pourrait porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours de discussion au Parlement, ou définitivement adoptée mais non promulguée.

Le groupe Union centriste propose toutefois une précision dans la procédure du RIP. Aujourd'hui, notre Constitution prévoit que « *si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum* ». Autrement dit, elle n'exige pas que la proposition de loi soit obligatoirement examinée par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Il nous semblerait justement nécessaire d'imposer un examen effectif dans chaque chambre.

### *Les cavaliers législatifs*

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». L'objectif de cette réforme était de réaffirmer le périmètre du droit d'amendement des parlementaires, en réaction une jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel.

Depuis des années, on constate malheureusement l'échec de ce « lit de justice » opéré en 2008 par le constituant. La décision du Conseil constitutionnel du 25 janvier 2024 portant sur la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et sa kyrielle de cavaliers législatifs, en est l'illustration parfaite.

Nous proposons donc de préciser, à nouveau, la rédaction de l'article 45 de la Constitution afin de n'a pas voir disparaître, au fil des décisions du Conseil, le droit d'amendement des parlementaires.

Il pourrait ainsi être inscrit dans la Constitution qu'un amendement est recevable dès lors qu'il est en lien direct ou indirect avec « *l'objet* du texte déposé ».

Dans la logique du nécessaire dialogue entre le Parlement et le Conseil constitutionnel, il serait intéressant de trouver une accroche de type colloque pour avoir un échange entre les intéressés sur cette notion de cavalier législatif. Chacun comprend que la rédaction de 2008 était suffisamment claire pour éviter de se trouver dans la situation actuelle. Il nous semblerait que le Conseil pourrait être en mesure de percevoir les conséquences d'un « corsetage » trop strict.

Cette proposition ne signifiant pas pour autant qu'il faille renoncer à l'examen indispensable des irrecevabilités opéré actuellement par l'Assemblée nationale et le Sénat lors de la navette parlementaire.

L'effet induit de cette réforme est le risque d'inflation très forte des amendements à examiner en séance. Afin de ne pas emboliser la procédure parlementaire, il conviendrait de donner en parallèle aux présidents de chaque assemblée la faculté de déclencher l'équivalent d'un temps législatif programmé encadrant strictement la durée des débats.

De façon plus générale, notre groupe constate la montée en puissance, y compris chez les universitaires, de l'idée suivant laquelle le Parlement pourrait, selon une nouvelle procédure qui réunirait une majorité qualifiée, revenir sur une décision du Conseil. Le groupe UC ne souhaite pas qu'une telle direction soit prise. Il persiste à penser qu'une telle orientation serait contraire à un dialogue fluide entre le Parlement et le Conseil Constitutionnel.

### *Ordre du jour sénatorial*

Il pourrait également être opportun de revoir l'organisation des semaines de travail au Parlement. Pour mémoire, le cycle actuel d'organisation des travaux est de quatre semaines : deux semaines à la discrétion du Gouvernement, une semaine de contrôle (débat) et une semaine dite d'initiative (propositions de loi).

Nous pourrions ainsi passer à des cycles de cinq semaines, avec deux semaines consacrées aux projets de loi, une semaine aux propositions de loi et deux semaines dédiées aux travaux hors hémicycle (commissions permanentes, commission des affaires européennes, délégations, commissions d'enquêtes, missions d'information, groupes d'études, GIA...).

### *Les élections législatives*

Instaurer une dose de proportionnelle dans le scrutin des élections législatives est une demande très ancienne d'un certain nombre de partis.

La mise en place de ce scrutin pourrait se faire de manière hybride, comme pour les élections sénatoriales.

De nombreux projets peuvent résulter de cette idée générale.

Un exemple parmi tant d'autres consisterait pour les départements avec une population supérieure à 900.000 habitants (soit 24 départements), ainsi que les députés représentant les Français établis hors de France, à passer à un scrutin proportionnel tandis que les départements avec une population inférieure conserveraient l'actuel scrutin uninominal.

La mise en place de ce système permettrait de ne pas procéder à un redécoupage des circonscriptions, et verrait l'élection de 283 députés à la proportionnelle et 294 au scrutin uninominal.

Autre exemple possible, revenir à un scrutin proportionnel à l'échelle départementale, comme en 1986.

### *La représentation des Français établis hors de France*

De 2003 à 2008, la priorité d'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France était donnée au Sénat, « Maison des Français de l'étranger », au même titre que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales. Les élections de députés des Français de l'étranger introduites par la révision de 2008 a conduit à supprimer cette priorité d'examen. Pourtant, l'existence de députés est sans incidence sur le lien

particulier des sénateurs des Français établis hors de France avec leurs élus locaux et les instances représentatives. Il convient donc de réintroduire cette priorité d'examen au Sénat, à l'article 39 de la Constitution.

La réforme du 22 juillet 2013 a introduit une multiplication des échelons représentatifs, avec les 442 membres des conseils consulaires, élus au suffrage universel direct (15% de participation), lesquels élisent un mois plus tard les 90 d'entre eux qui siégeront à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), au sein de 15 circonscriptions. Simplifier la représentation non parlementaire des Français de l'étranger permettrait d'en améliorer la lisibilité et augmenterait la participation électorale. Une meilleure représentativité est la condition du renforcement des élus locaux des Français de l'étranger. Une réduction du nombre de conseillers des Français de l'étranger leur permettrait à tous d'être membre de l'AFE.

Enfin, actuellement seuls les membres de l'AFE et les présidents de conseil consulaire peuvent parrainer un candidat à l'élection présidentielle. Simplifier, harmoniser, inclure : tous les conseillers des Français de l'étranger doivent pouvoir avoir cette faculté, comme tous les élus locaux en France.



**CONTRIBUTION DU GROUPE RASSEMBLEMENT DES  
DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS**



## **Contribution du groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants au groupe de travail sur les institutions**

### Depuis plusieurs décennies, une fracture démocratique ...

**La France connaît depuis plusieurs décennies un phénomène de désaffection des Français de la vie publique, de la vie politique et de leurs institutions.** Les taux d'abstention sont en hausse pour l'ensemble des élections, et les élections municipales ne sont pas en reste puisque depuis 1989 le taux d'abstention est en hausse systématique, passant de 27,2% alors à 36,4% en 2014. **Si les Français ont la volonté de s'engager, cette dernière se matérialise de plus en plus via les associations ou en rejoignant une cause à défendre sur un temps donné** et de moins en moins par l'engagement dans la vie politique.

**Nous sommes aujourd'hui dans une situation de fracture démocratique.** Le débat public est morcelé et des territoires entiers, particulièrement ultra-marins et ruraux, ont le sentiment d'être des oubliés dans le débat public. Les facteurs à l'origine de cette fracture sont divers. Nous pouvons néanmoins pointer l'incompréhension de la langue des institutions. Notre droit est complexe sur le fond, mais également sur la forme et **la loi n'est plus intelligible pour une partie de la population.** Exclue de facto du débat public, elle déserte ce qui se rapporte à la chose publique dès lors qu'elle se manifeste de manière institutionnelle.

**Les élections mobilisant le plus les électeurs demeurent l'élection présidentielle et les élections municipales. Les enjeux en sont facilement compréhensibles :** élire le chef de l'État ou le maire ; déterminer le « *garant de l'indépendance nationale* » et le chef des armées qui préside au destin de la Nation ou bien désigner l' élu du quotidien, premier dépositaire de l'ordre républicain pour les citoyens et responsable de leur vie quotidienne. Continuent donc à mobiliser l'intérêt de nos compatriotes les échéances qui mettent en jeu soit l'avenir du pays soit le quotidien du citoyen.

L'État et la commune sont constitutifs de la nation française, patiente construction et addition de « petites patries » à la géographie et aux histoires diverses, devenues des affluents de la République. Depuis la III<sup>ème</sup> République, les figures du maire comme du préfet sont devenues les symboles de l'action publique au quotidien. Il n'y a pas de République sans les élus locaux, et pourtant l'importance de leur rôle est insuffisamment reconnu aujourd'hui. Le Sénat s'est d'ores et déjà saisi de la nécessité de remédier à ce problème en adoptant à l'unanimité la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local.

**Dans le même temps, la France a la particularité d'être un « pays-monde » de par sa présence outre-mer, des Antilles au Pacifique en passant par l'Océan indien et l'Atlantique** comme le précise le préambule de la Constitution. La France s'étant construite dans une dialectique entre l'unité et la diversité, la résorption de la fracture démocratique ne peut passer que par la revitalisation de la démocratie dans chaque territoire et par la restauration de la confiance entre l'État, les institutions locales et les citoyens. En cas de révision constitutionnelle, **une revalorisation de la place des Outre-mer et des collectivités territoriales dès le préambule de la Constitution serait indispensable.**

### ... qui appelle une réponse globale et des évolutions institutionnelles

#### Donner de la force à nos institutions.

**Concernant le mandat présidentiel, il faut faire œuvre de prudence dans ses modifications et ne les apporter qu'en perspective du temps long.** Aussi, **le rétablissement de l'anonymat des parrainages** pourrait être mis à la réflexion eu égard aux évolutions dans la société et à la hausse des violences contre les élus, tout en conservant à l'esprit que nos concitoyens sont demandeurs de plus de transparence. En revanche, rendre obligatoire le parrainage entre en contradiction directe avec l'esprit du parrainage, et l'alternative du parrainage « *blanc* » pourrait mener à un paradoxe : souligner qu'il y a plus de maires qui choisiraient de ne pas choisir. L'interdiction du nombre de mandats dans le temps **pourrait également être soumises à révision** pour revenir au droit commun électoral : comme pour tous les autres élus c'est l'électeur qui choisirait alors de

reconduire ou de mettre un terme au mandat du Président si celui-ci était amené à se représenter plusieurs fois.

La réglementation sur les sondages relatifs à l'élection présidentielle doit pour sa part être adaptée au nouveau monde de la communication : les réseaux sociaux et l'internationalisation de l'information rendent obsolètes certaines dispositions. **La commission des sondages doit-être réformée en profondeur**, dans sa composition et dans ses missions.

**S'agissant du Gouvernement, il doit pouvoir agir vite et fort dans un contexte d'accélération du temps politique et médiatique.** C'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas favorables à un plus grand encadrement du régime des ordonnances prévu par l'article 38 de notre Constitution. L'intention originelle du constituant était une intuition, qui demeure encore plus adaptée aujourd'hui, et dans laquelle le Parlement peut tout à fait s'exprimer que ce soit en amont lorsque se tient le débat relatif à l'habilitation du Gouvernement comme en aval dans le débat relatif à la ratification de l'ordonnance.

#### *Donner de la force à nos collectivités locales.*

**En ce qui concerne les collectivités territoriales, nous estimons que la décentralisation doit connaître une nouvelle étape, adaptée aux nouveaux besoins et bassins de vie comme aux demandes du terrain.** Notre groupe politique porte dans son ADN les principes et valeurs de libertés, de responsabilités, mais aussi d'émancipation comme de souveraineté et de maîtrise de son destin. La conciliation de ces principes doit se faire par le moyen de la subsidiarité et avec l'aide de l'expérimentation pour imaginer des solutions qui, une fois éprouvées, soient transposables et adaptables à d'autres territoires du pays.

La décentralisation a pu prendre, par le passé, dans ses précédents actes, la forme d'une simple dévolution de compétences, parfois partagées entre plusieurs niveaux de collectivités. Il faut désormais sortir du simple empilement de strates et du partage parfois confus de compétences. La prochaine étape de décentralisation doit être **une réforme d'architecture territoriale** plus qu'une réforme des transferts de compétences. Son objectif doit être la **simplification et l'optimisation de l'action politique locale**, mais également la meilleure compréhension de l'organisation des compétences et responsabilités par les citoyens.

**La fracture démocratique n'épargne pas les élus locaux, qui ressentent depuis au moins une quinzaine d'années, une forme de fracture avec l'État dont ils ont l'impression qu'il veille plus à les contrôler qu'à les accompagner dans leurs projets** alors même que les dotations de type DETR et DSIL ont été considérablement renforcées depuis 7 ans et même complétées avec le Fonds Vert. Nous considérons ainsi que le principe de subsidiarité doit mieux trouver à s'appliquer. Le cadre réglementaire doit être assoupli pour favoriser les initiatives des élus locaux. Ainsi, le **droit à l'expérimentation** des collectivités doit-être renforcé, les élus correctement accompagnés dans cette démarche et les préfets vigilants pour que le **droit à l'erreur** soit pris en compte par les différentes administrations. Les collectivités doivent également bénéficier d'une **souplesse adaptée à leurs spécificités** et aux différents types de bassins de vie. La nation ne pourrait que bénéficier de la mise en valeur de la diversité de ses territoires.

#### *Donner de la force à nos outre-mers.*

**La décentralisation doit aller avec une meilleure reconnaissance des territoires dans toute leur diversité, en particulier ceux d'Outre-mer.** Si ces derniers sont reconnus dans la Constitution dès son préambule, leur place pourrait être plus lisible encore dans notre texte fondamental. Nous proposons de créer un **titre XII bis dans la Constitution, intitulé des Outre-mer**, réunissant les dispositions qui y sont relatives, notamment les articles 72-3, 72-4, 73, 74 et 74-1. Il s'agirait de consacrer dans l'architecture de la Constitution ce qu'elle proclame par ailleurs et de réaffirmer que les territoires qui constituent la France ont chacun leurs spécificités et leur place.

À une échelle plus opérationnelle, les élus locaux dans les Outre-mer doivent faire face à des cadres réglementaires différents des élus hexagonaux, ne se justifiant pas toujours par les spécificités de ces territoires, notamment en matière d'aménagement du territoire. **Un travail d'inventaire des normes différentes injustifiées** pourrait être mené, afin de lutter contre le sentiment que ressentent certains élus d'Outre-mer, notamment les maires, de voir leurs réalités insuffisamment prises en compte par le législateur.

*Donner de la force aux citoyens.*

**Redonner le pouvoir aux citoyens pour contribuer à résorber la fracture démocratique dans la Ve République, cela passe par le référendum. Nous sommes en accord avec la proposition d'abaissement du seuil** du nombre de soutiens des électeurs pour permettre l'organisation d'un référendum d'initiative partagée (RIP) ainsi qu'avec **la nécessité d'encadrer l'objet du RIP** de manière à ce qu'il ne constitue pas un outil légiférant s'opposant directement à la démocratie représentative. Parmi les mesures d'encadrement, **nous soutenons la fixation d'un seuil de participation minimale conditionnant la validité du référendum** étant donné qu'il n'est pas exclu que sur un sujet porté par une minorité agissante, une démobilisation importante du corps électoral puisse tronquer l'objet du référendum.

Par ailleurs, dans la même optique nous soutenons les dispositions renforçant **le recours au référendum local**. Ce dernier est pour les maires un outil de légitimation des projets qui peuvent susciter des réactions intenses de la part d'opposants dont l'écho médiatique est décorrélé du soutien réel de la population. Cependant, ce référendum local n'est pas optimal et un **conditionnement à un seuil de participation minimal serait le bienvenu** pour les mêmes raisons que le référendum national. Un encadrement plus fort des modalités de vote au niveau national permettrait de faire gagner en légitimité cet outil.

\*

\* \*

En conclusion, nous estimons que l'équilibre des institutions doit évoluer pour s'adapter aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle. Sans qu'il soit besoin de passer à une VI<sup>ème</sup> République la V<sup>ème</sup> République a montré sa capacité à s'adapter aux différentes données que notre pays a connu depuis 1958. En donnant de la force aux citoyens, aux collectivités, aux outre-mers et à nos institutions, nous souhaitons donner encore plus de force à la Nation toute entière pour relever les défis du temps présent.



**CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE  
RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE - KANAKY**



8 mars 2024

CC/MH/BF

## Contribution du groupe CRCE-K au groupe de travail sur les institutions

Lors de chaque moment de réflexion sur les institutions, engagé par le Sénat, le groupe CRCE-K s'est pleinement investi dans le travail proposé.

Ce fut le cas à l'occasion de la réflexion menée en 2018 et c'est le cas aujourd'hui.

La volonté de notre groupe de travailler sur les institutions s'appuie sur un constat partagé par le plus grand nombre : la démocratie est en crise, les institutions sont en crise.

Nous ne pouvons que regretter d'emblée le champ restreint du travail qui nous est proposé aujourd'hui.

Le groupe de travail initié par le Président du Sénat en juillet 2022 puisait sa raison d'être dans les projets de réformes annoncées par le Président de la République.

Des annonces ayant trait au Parlement, au mode de scrutin en vigueur pour les élections législatives, la procédure référendaire, le statut de la Corse ou le futur statut de la Nouvelle-Calédonie ont été faites.

Certaines ont été abandonnées du fait de l'absence de consensus constaté par exemple lors des Rencontres de Saint-Denis initiées par le Chef de l'État, d'autres sont encore évoquées.

Malheureusement, force est de constater que le groupe de travail qui rend ces travaux, n'aborde aucun de ces sujets.

Il est par exemple tout à fait paradoxal qu'un travail sur les institutions, par l'une des deux assemblées parlementaires, ne place pas au centre de ses préoccupations, la place du Parlement dans la démocratie, son nécessaire redressement dans un contexte d'évolution du régime de la Vème République, marquée par l'exercice du pouvoir d'une grande verticalité pratiquée par l'actuel Président de la République.

La crise du Parlement est à l'image de la crise du politique. Dans un monde où les enjeux économiques et financiers échappent de plus en plus au contrôle démocratique, cette question des pouvoirs des représentants du peuple est cruciale.

Comment ne pas mettre sur la table la question de l'article 49-3 de la Constitution, utilisé à l'excès par le gouvernement d'E. Borne, pour palier l'absence de majorité à l'Assemblée nationale. Plutôt que de donner toute sa place au Parlement dans

ce nouveau contexte démocratique, c'est la contrainte qui a été mise à l'œuvre et donc le refus d'admettre le résultat des élections législatives de 2022.

Comment également ne pas évoquer la question du réel pouvoir d'initiative législative des parlementaires, face à la pression de plus en plus forte au fil des années, de l'article 40 de la Constitution, qui prive les parlementaires et groupes politiques d'initiatives budgétaires.

Comment enfin ne pas revenir sur cette obsession du temps, symbolisée par l'utilisation massive de la procédure accélérée, dérive que le groupe de travail de 2018 avait pourtant clairement dénoncée.

Bien entendu, comme notre groupe l'indiquait déjà en 2018, si la démocratie est en crise, les choix politiques économiques et sociaux qui prévalent depuis des années, écartent les citoyens de la politique et provoquent jusqu'à dégoût et colère. La question institutionnelle ne peut être disjointe de la question économique et sociale.

Mais redonner à la population le sentiment que ses représentants disposent de compétences renforcées et peuvent faire face au rouleau compresseur de la mondialisation, peut s'avérer un élément déterminant pour une reconquête démocratique.

Le Président de la République, son mode d'élection, ses compétences, est au cœur de la Constitution de 1958.

Le groupe de travail n'aborde finalement ce point que par le biais des parrainages, du calendrier électoral, des sondages ou en proposant la suppression de la limitation du nombre de mandats.

Cette dernière question est symbolique d'une insuffisance que nous pointons.

Est-il possible de lever la limitation à deux mandats consécutifs sans évoquer l'ampleur des pouvoirs présidentiels ou l'évolution présidentialisée déjà évoquée.

Même sur les points précis comme celui des sondages par exemple, les propositions sont timides. Quelle action sur la mainmise des groupes financiers sur les instituts ?

Quelle interdiction réelle de publication et quelle intervention à l'égard des réseaux sociaux pour faire respecter les limites ou interdictions ?

En lien avec l'actualité, nous estimons que la question d'un meilleur encadrement des prérogatives présidentielles en matière d'intervention des forces armées aurait dû être débattue et déboucher sur des propositions comme ce fût le cas dans le cadre du groupe de travail de 2018.

La question de l'intervention du Conseil Constitutionnel dans la vie politique et institutionnelle est abordée à la marge.

Le groupe de travail propose par exemple, comme en 2018, d'écarter les anciens Présidents de la République du Conseil Constitutionnel. C'est une évidence, mais une mesure à l'impact limité.

La question de l'avis sur les nominations de personnalités par le Président de la République n'est abordée que par la présence d'un renforcement des pouvoirs du Sénat dont l'opposition, comme celle de l'Assemblée nationale, pourrait barrer la route à une nomination.

Nous maintenons pour notre part la demande d'une inversion de la logique : un candidat doit recevoir 3/5<sup>ème</sup> de soutien et non pas d'opposition. Un candidat ne pourrait être nommé en dehors d'un consensus.

Nous regrettons que les grandes questions sur les modalités de désignation des membres du Conseil Constitutionnel, sur la transparence de ses délibérations et sur la mise en place d'une procédure d'appel dans certains cas, comme les décisions concernant la mise en œuvre du RIP, n'ont pas débouché sur les propositions concrètes.

Le *statu quo* en la matière peut s'apparenter à un blocage institutionnel.

Une chose est certaine, l'évolution de nos institutions fait que le Parlement se trouve aujourd'hui pris dans une tenaille à deux tranchants : l'exécutif renforcé et le Conseil Constitutionnel sanctuarisé.

A ces deux tranchants peut s'ajouter celui des normes européennes qui s'imposent notamment en matière budgétaire.

La question référendaire est principalement abordée par le biais du RIP. Nous n'y étions pas favorables à l'origine, au regard des difficultés de sa mise en œuvre. En l'état, une telle procédure ne peut être cosmétique et doit satisfaire l'attente citoyenne dans notre pays. Si nous approuvons la réduction du nombre de signataires nécessaire à la mise en œuvre de ce référendum, nous refusons la proposition de limiter le champ du référendum aux seules lois promulguées depuis plus de trois ans, au lieu d'un an aujourd'hui

Nous alertons sur le fait que l'appétence pour la procédure référendaire provient pour une part d'une forme de faillite du système représentatif.

L'intervention citoyenne est un concept nécessaire, mais beaucoup plus vaste, qui intègre en particulier une question trop souvent ignorée, celle de la démocratie sur le lieu de travail, la démocratie à l'entreprise.

La crise politique est profonde et ne cesse de s'accroître. Notre groupe demeure convaincu qu'une réflexion plus profonde doit faire jour, pour redonner son rôle au Parlement, représentant du peuple et des territoires.

De la fabrique de la loi à son exécution et jusqu'à son contrôle d'application, l'affaiblissement du Parlement doit cesser.

C'est, à nos yeux, un élément essentiel pour renouer avec la confiance indispensable entre le peuple et ses représentants en démocratie.

**CONTRIBUTION DU GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE  
ET TERRITOIRES**



R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



*F.M. Buffet*  
*- Eric Tavenot*  
*- Philippe Laforêt*  
Paris, le 7 Février 2024

CLAUDE MALHURET

SENATEUR DE L'ALLIER

PRESIDENT DU GROUPE

LES INDEPENDANTS

REPUBLIQUE ET

TERRITOIRES

ANCIEN MINISTRE

**Monsieur Gérard LARCHER**  
Président du Sénat

Le Sénat – Palais du Luxembourg  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Monsieur le Président,

*Che Gérard,*

Après avoir consulté les propositions présentées par notre rapporteur Jean-Noël BUFFET consécutives aux réunions du groupe de travail sur les institutions, je vous adresse, comme vous le demandiez, la contribution de mon Groupe *Les Indépendants – République et Territoires*.

Notre cinquième République est un système politique qui apporte à la fois souplesse et robustesse à nos institutions, atouts déterminants dans un monde de plus en plus instable.

Même si des évolutions doivent toujours être étudiées, le Groupe Les Indépendants souhaite rappeler que nous n'avons pas besoin de réparer ce qui n'est pas cassé. Il faut modifier les équilibres avec prudence ; certaines décisions et réformes prises jusqu'à présent ont eu beaucoup plus d'impacts que les initiateurs ne l'envisageaient, à l'image de la limitation du nombre de mandats successifs pour le Président de la République, la fin du cumul des mandats, cumul dont nous aimerions, par cohérence, que les règles soient harmonisées entre les membres de l'exécutif et les parlementaires.

Au-delà de ces grands équilibres, le groupe de travail relatif aux institutions a permis de mettre en lumière plusieurs sujets qui nous semblent d'intérêt.

En premier lieu, l'élection présidentielle est l'acte citoyen central de notre vie démocratique. Nous ne sommes pas favorables



aux changements de règles concernant les parrainages ; nous sommes en revanche plutôt en faveur de la suppression de la nomination à vie des Présidents de la République au sein du Conseil constitutionnel.

Les Sénateurs du Groupe Les Indépendants sont favorables à une évolution et/ou à un renouvellement partiel de la composition de la commission des sondages ainsi qu'au renforcement de la transparence dans la méthodologie employée. Ils souhaitent également que les publicités sur les réseaux sociaux soient encadrées drastiquement pour ne pas influencer les élections. Plus généralement, ils souhaitent le renforcement des règles liant ces nouveaux médias aux lois électorales : notre droit n'est pas suffisamment armé face à ces nouveaux acteurs.

Nous ne souhaitons pas modifier les règles relatives aux désignations des membres français au sein des instances internationales ou européennes juridiques telles que la CEDH et la CJUE.

En revanche, nous pensons que les règles actuelles encadrant les référendums sont satisfaisantes. La réflexion sur le champ d'application doit se poursuivre. En revanche, nous ne sommes pas favorables à la multiplication des référendums qui pourrait affaiblir la démocratie représentative, clef de voûte de notre démocratie, sans apporter de réponse réelle et efficace aux besoins d'écoute des citoyens. De nouveaux outils risquent d'être utilisés seulement pour bloquer et en aucun cas pour permettre à notre pays de se renforcer. Ceci dit, nous devons nous assurer d'un contrôle de l'action du gouvernement par le parlement : en ce sens, nous sommes favorables à la ratification expresse des ordonnances. Si la ratification implicite est conforme à la lettre de la Constitution, elle nous semble en méconnaître l'esprit.

Nous devons faire face à une crise de l'engagement en politique. Nous sommes attachés aux règles de transparence et de contrôle. Elles ne doivent pas se transformer en voyeurisme ou jeter l'opprobre sur les élus. Nous pensons nécessaires les mesures présentées en conclusion du groupe de travail concernant la responsabilité et la protection des élus. Elles vont apporter une aide réelle aux élus locaux, un soutien concret et une assistance pour faciliter leur relation avec les institutions qui contrôlent leurs actions et démarches. Cette aide est indispensable pour maintenir la vitalité



de nos collectivités et donc celle de notre vie démocratique.

Notre démocratie est un bien précieux. Elle vit par l'investissement d'élus, des membres de la société civile et des corps intermédiaires, par la mobilisation des citoyens. Nous faisons face à une perte d'intérêt pour la chose publique contre laquelle il faut agir ; Le Groupe Les Indépendants pense que les initiatives politiques qui permettent le débat vont dans le bon sens et qu'elles doivent être complétées par un investissement éducatif auprès de chaque Français.

Le Groupe *Les Indépendants* tient à saluer la qualité des échanges au sein du groupe de travail et espère contribuer utilement à sa réflexion.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amities .

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**Claude MALHURET**



**CONTRIBUTION DU GROUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET  
TERRITOIRES**



## **Groupe de Travail sur les Institutions Contribution de Yannick Jadot, pour le Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires**

La crise de nos institutions s'inscrit dans un contexte de défiance généralisée de nos concitoyen.nes à l'égard de la politique et de ses représentant.es. Le groupe écologiste - solidarité et territoires, partage le constat de l'urgence de porter un regard critique sur la réalité de nos institutions, et salue la tenue de ce groupe de travail.

Refonder nos institutions, c'est rétablir la confiance de nos concitoyens pour la République, condition *sine qua non* d'une démocratie saine. Il nous faut clarifier les compétences, et rendre plus lisibles les institutions comme les décisions publiques. Elles doivent permettre une démocratie mieux partagée et plus vivante qui s'appuie pleinement sur nos représentant.e.s comme sur l'ensemble des citoyen.ne.s.

Nous entendons remettre au centre de notre démocratie un partage réel des pouvoirs, dans une République écologique, décentralisée et laïque. Plus de territoires oubliés par la République : quel que soit son lieu de vie, en ville, à la campagne, dans les outre-mer, chacune et chacun doit avoir accès aux services publics et doit pouvoir participer au processus de décision.

Il est urgent de remettre le Parlement au cœur de notre démocratie. Le Parlement doit maîtriser son ordre du jour sans intervention du gouvernement, et retrouver une liberté dans son organisation et dans sa capacité d'amendement. Les dispositions comme le vote bloqué, le 49.3 ou encore l'article 40 (« irrecevabilité budgétaire ») doivent être supprimées.

Le système et le calendrier électoral doivent être modifiés, pour que les élections législatives prennent place avant l'élection présidentielle. Le groupe écologiste - solidarité et territoires appelle à la reconnaissance et à la comptabilisation du vote blanc (à partir de 25 % de votes exprimés blancs, le scrutin devant être réorganisé), au droit de vote et de l'éligibilité dès 16 ans et pour les résidents étrangers aux élections locales. Nous voulons également améliorer les conditions d'inscription sur les listes électorales et mieux garantir l'information des électeurs, notamment en cas de déménagement.

Le Parlement doit être renforcé dans sa fonction d'interpellation du pouvoir exécutif et dans sa capacité à mobiliser des instruments d'information et de contrôle : création de commissions d'enquête, saisine de la Cour des comptes et nomination de contre-rapporteur.es. Les droits des groupes politiques doivent aussi être renforcés, sans prise en compte de leur affiliation à la majorité ou à l'opposition, afin de donner les mêmes droits à l'ensemble des

parlementaires et ainsi favoriser la diversité et la transversalité des initiatives parlementaires.

Gardien du principe de subsidiarité, le Sénat doit veiller à ce que les collectivités locales dans l'ensemble du territoire puissent s'administrer librement et disposer d'un droit d'initiative important, tout en garantissant le rôle de l'État dans leur accompagnement et la nécessaire péréquation.

Le groupe écologiste - solidarité et territoire rappelle l'importance de la représentation proportionnelle pour revitaliser notre démocratie. Elle doit devenir la norme pour l'ensemble des élections. Une dose de proportionnelle doit être introduite lors des élections législatives. Il faudra travailler à la généralisation du mode de scrutin de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire à 25% pour toutes les élections locales.

Nous nous opposons fermement au retour du cumul des mandats tel que proposé par le groupe de travail, et voulons limiter à 3 mandats dans le temps le nombre de mandats nationaux, régionaux et européens, et ce pour chaque élu.e.

Le ou la Président.e de la République doit être élu.e au suffrage universel pour un septennat unique, et nommera un.e Premier.e ministre élu.e au Parlement et issu de la majorité.

La Cour de justice de la République doit être supprimée. Le président de la République et les membres du gouvernement redeviendront des justiciables ordinaires, sans immunité civile ou pénale. L'article 16 (donnant les pleins pouvoirs au Président de la République, sans contrôle, en cas de crise grave) doit par ailleurs être supprimé.

L'usage des ordonnances doit être mieux encadré. La rapidité doit rester la norme de son utilisation et les ordonnances ne peuvent plus être considérées comme un mode habituel de confection de la loi. Un quota d'ordonnances pourrait être défini chaque année, afin de responsabiliser l'exécutif sur cette pratique. Il pourrait également être proposé de limiter les domaines d'intervention de l'ordonnance.

L'indépendance des instances de contrôle de la République doit être assurée. Le Conseil constitutionnel ne peut plus inclure les anciens présidents de la République. Il doit au contraire refléter la diversité de nos institutions, et inclure de nouveaux profils (magistrat.es, universitaires). Ses membres pourraient être élu.es par une majorité qualifiée de parlementaires sur proposition des président.es des assemblées.

La réforme de statut de l'élu est particulièrement bienvenue, à l'heure de la crise de l'engagement local. Il existe un fort sentiment d'impuissance chez les élus locaux face à des contraintes de mandats de plus en plus lourdes

(inflation, tutelle étatique, crise économique). Des contraintes qui expliquent le nombre croissant de démissions et l'insuffisance de candidats pour constituer des listes, notamment dans les communes rurales. C'est aussi une question d'égalité dans l'exercice du mandat: faute d'un statut abouti, l'exercice du mandat reste insuffisamment attractif pour de nombreuses catégories de la population française.

La formation des élus locaux est un impératif démocratique. Elle doit permettre de lancer les transitions démocratiques, environnementales et sociales nécessaires aux mutations des territoires. Si le gouvernement a récemment enrichi et simplifié l'accès à ce droit (ordonnance de 2021), le non-recours reste la règle. En 2018, 62% des communes n'ont inscrit aucune dépense de formation des élus locaux. Face aux montées en compétences des collectivités territoriales, il est nécessaire d'enrichir la formation des primo-élus et cibler le début de mandat (sensibilisation à la fonction, aux missions et aux contraintes), il convient d'organiser les formations des élus tout au long des mandats et d'inciter à leur recours.

Concernant la protection fonctionnelle des élus, l'extension de la protection des élus aux candidats serait à même de les rassurer et de les conforter dans leur candidature. Nous plaillons par ailleurs pour un allongement des délais de prescription en cas d'atteintes à l'honneur des élus. En effet, la victime d'un délit dispose de trois années pour porter plainte, alors que les élus victimes d'un délit de presse (injure ou diffamation) ne disposent que de trois mois.

Le groupe écologiste - solidarité et territoires est par ailleurs en faveur d'une indemnisation minimale d'indemnisation pour tous les élus, qu'ils soient d'opposition ou non, en fonction de l'assiduité et de l'implication des élus dans l'accomplissement du mandat. La fixation d'un plafond maximum et d'une garantie minimale doit permettre d'aboutir à un écart type faible parmi les indemnisations, permettant une équité entre élus.

Pour rétablir la confiance de nos concitoyens, il est urgent de renforcer nos règles de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêt et le pantouflage. Les compétences et les moyens de la HATVP doivent être renforcés, et les registres de transparence doivent être rendus obligatoires et étendus à l'ensemble des institutions et des rendez-vous organisés entre lobbyistes et décideurs. Il faut par ailleurs durcir les conditions de passage des hauts fonctionnaires dans le secteur privé et vice-versa, en excluant pourquoi pas les possibilités de pantouflage dans certains secteurs stratégiques.

Il est nécessaire de réviser les règles et le mandat du CSA, afin d'assurer une exposition médiatique plus équitable, notamment pendant les périodes de campagnes électorales, entre les listes et candidats.

Il est essentiel de revitaliser la participation à tous les échelons. Les conventions citoyennes doivent être généralisées, sur des sujets d'ampleur aux enjeux multiples (droit, technique, philosophie...). Il faut étendre le droit à l'expérimentation en termes de consultations locales et de participation citoyenne (Budgets participatifs, jurys citoyens, conférences de consensus, etc). C'est prévu par la loi 3DS, mais le champ reste trop limité.

Plus de quinze ans après son inscription dans la constitution, le constat est amer pour le RIP : la procédure n'est jamais allée au-delà du recueil des signatures. Sur les propositions de RIP qui ont été examinées par le Conseil constitutionnel, une seule a été jugée conforme à la Constitution, et elle n'a pas réussi à recueillir le nombre suffisant de signatures. Il faut simplifier le recours à cet outil et étendre le RIP au niveau local, régional et national.

Un droit d'interpellation populaire devrait ouvrir la possibilité à une fraction de la population de faire inscrire par pétition une question à l'ordre du jour des assemblées délibératives (du conseil municipal à l'Assemblée nationale).

**CONTRIBUTION DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT  
DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**





## Contribution du RDSE au groupe de travail sur les Institutions

Si la **solidité de la démocratie ne se résume pas à son seul fonctionnement institutionnel**, il faut cependant constater que le rapport des Français à leurs représentants tend à se distendre. La multiplication des crises sociales, le niveau élevé de l'abstention aux élections, ou encore les enquêtes d'opinion telles que celles faisant apparaître le régime démocratique irremplaçable pour seulement 65% de nos concitoyens, imposent une **réflexion en profondeur sur les moyens de reconquérir la confiance**.

Aussi, le **RDSE a participé au groupe « Institutions »** en espérant qu'il apporte quelques pistes de réponses à l'atonie électorale, à la crise des vocations pour les fonctions électives, à la modernisation de certaines juridictions ainsi qu'au besoin accru de démocratie participative.

Ces propositions, si nécessaires soient-elles, apparaîtront cependant peut-être un peu trop pointillistes au regard des **enjeux plus globaux d'articulation entre tous les pouvoirs**. Doit-on revoir l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, que la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas fondamentalement changé ? Comment freiner une tendance à la prépondérance et à la centralité du chef de l'État au sein des Institutions ? Quel nouvel acte de décentralisation pour donner aux élus locaux les moyens d'exercer au mieux leurs missions sans qu'ils soient entravés **par l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur les collectivités locales**, comme l'a souligné en 2023 la mission d'information du RDSE ? Comment aussi contribuer à la remobilisation citoyenne, un sujet également porté par notre groupe ?

### L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

#### **Parrainage des candidats**

La majorité des membres du RDSE ne souhaitent pas modifier fondamentalement les règles de parrainage des candidats à l'élection présidentielle, l'essentiel étant de garantir un système de **candidatures crédibles et légitimes**.

#### Calendrier des opérations électorales

Le RDSE serait favorable à une évolution du calendrier des opérations électorales avec en particulier l'avancement de la publication de la liste des candidats afin d'éclaircir au plus tôt l'état des forces en présence et **favoriser ainsi la clarté des débats** à l'élection présidentielle.

#### Sondages

Un meilleur **encadrement des sondages** est utile, bien que la possible publication d'enquêtes par des pays frontaliers francophones relativiserait la portée de nouvelles mesures de restriction hexagonale.

Nous sommes davantage inquiets par **l'accroissement des tentatives d'ingérence extérieure**. La question des sondages pourrait bientôt apparaître anecdotique face au danger de ce phénomène observé en France lors de l'élection présidentielle de 2017 et qui touche presque toutes les démocraties occidentales. Les opérations de propagande électorale exercées sur les réseaux sociaux par de faux comptes créés par des acteurs étrangers étatiques ou non, en vue d'influencer un scrutin national, doivent être prises très au sérieux par les pouvoirs publics.

### LE MANDAT PRÉSIDENTIEL ET LE CUMUL DES MANDATS

#### Durée et caractère renouvelable du mandat présidentiel

Le RDSE adhère à la limitation dans le temps du nombre de mandats présidentiels. La nature des pouvoirs confiés au chef de l'État lui donne une fonction arbitrale qui impose, dans l'intérêt général, de ne pas le placer trop souvent en position de candidat à sa réélection.

Certains membres du RDSE souhaiteraient le retour au mandat présidentiel de sept ans non renouvelable dans l'esprit de la proposition de loi constitutionnelle déposée par le groupe en 2016. Ce texte a pour objet « **de rétablir le septennat tout en le rendant non renouvelable, ce qui revient à introduire une nouveauté majeure dans le fonctionnement de nos institutions** puisqu'aucun vainqueur de l'élection présidentielle n'exercera alors sa fonction en ayant à l'esprit son éventuelle candidature pour un mandat supplémentaire. Pour ses auteurs, il ne fait pas de doute qu'en cas d'adoption définitive de cette proposition de loi constitutionnelle **l'exercice du pouvoir par l'exécutif mais aussi les relations entre pouvoirs exécutif et législatif s'en trouveraient profondément modifiées et régénérées.** »

☐ **Cumul des mandats**

La loi organique du 14 février 2014 a fortement restreint le cumul de plusieurs mandats électoraux, en particulier en interdisant à tout député et sénateur d'exercer une fonction exécutive locale. Le RDSE est défavorable au retour à la situation antérieure, car son **acceptation sociale est assez forte**. La question du cumul horizontal, ainsi que l'écrêtement des indemnités doivent être aussi précisés dans un sens plus limitatif.

Cependant, il faut reconnaître qu'une limitation stricte n'a pas suffi à renouer davantage le lien entre les citoyens et la vie politique. En outre, on peut regretter les effets induits liés au **manque d'ancrage territorial de certains élus de la Nation**.

Sans méconnaître les limites d'ordre constitutionnel, plusieurs d'entre nous proposent que les candidats aux élections sénatoriales justifient **d'avoir exercé au moins un mandat d'élu local** à la date du scrutin. Par ailleurs, d'autres souhaitent que tout élu local puisse être grand électeur, comme c'est le cas dans les villes de plus de 9000 habitants.

<b>LES INSTANCES JURIDICTIONNELLES ET CONSTITUTIONNELLES</b>
--

☐ **Le Conseil constitutionnel**

Le RDSE est assez favorable à la **suppression de la présence à vie des anciens présidents de la République** au sein du Conseil Constitutionnel. Le deuxième alinéa de l'article 56 apparaît en décalage avec les exigences démocratiques contemporaines.

☐ **Le Conseil supérieur de la magistrature**

Bien que la Constitution et l'ordonnance du 22 décembre 1958 ne l'imposent pas, dans la pratique, depuis quelques années, les magistrats du parquet sont nommés après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

**Faire une obligation de l'avis conforme écarterait toute suspicion d'arrangement.** Cette mesure, tout en permettant de renforcer l'indépendance du Parquet, ne remettrait pas en cause pour autant les prérogatives du Gouvernement en matière de définition de sa politique pénale.

## ☐ LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX ET LOCAUX

### ☐ Le référendum national

Le RDSE souhaite le **rendre plus opérant**. La réforme constitutionnelle de 2008 s'est bornée à créer un référendum dit d'initiative partagée, qui est en fait compliqué à mettre en œuvre comme on a pu le constater avec les deux tentatives échouées pour Aéroport de Paris et la réforme des retraites.

Il faut revoir les seuils concernant le nombre de parlementaires et la proportion du corps électoral, tout en conservant un **système suffisamment filtrant et équilibré**, car le pilier de l'expression du peuple, c'est avant tout ses représentants élus.

### ☐ Le référendum local

Si nous sommes majoritairement ouverts à **l'expérimentation de nouvelles consultations locales au-delà des seuls projets d'actes**, nous sommes plus réservés sur la possibilité de multiplier les référendums locaux qui pourrait brouiller l'action publique locale.

## Le statut de l'écu

Le groupe du RDSE souscrit à l'ensemble des recommandations faites en matière de protection des élus, notamment locaux, au regard de la hausse plus qu'inquiétante des violences qu'ils subissent dans l'exercice de leur fonction. Qu'il s'agisse, entre autres, de **rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle, d'élargir cette protection à l'ensemble des élus** et de prévoir un meilleur accompagnement budgétaire de ce dispositif, toutes les propositions faites emportent notre conviction.

Il demeure cependant que ces mécanismes ne seront efficaces que s'ils sont appliqués et donnent lieu, ensuite, à des poursuites et des condamnations. Le ministère de l'Intérieur recense pour l'année 2022 près de 2 265 plaintes ou signalements pour des faits de violence verbale ou physique à l'encontre des élus, soit une hausse de 32% par rapport à 2021. Dans cette perspective, les différentes initiatives parlementaires, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, offriront des outils supplémentaires et attendus en vue de répondre à cette hausse. C'est à l'image de la loi du 24 janvier 2023, débattue à l'initiative du RDSE, *visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression*. Il n'en reste pas moins qu'il faudra veiller à ce que l'action publique emmenée par le ministère public, puis les **juridictions se montrent particulièrement fermes et déterminées** pour espérer endiguer rapidement ce phénomène.

<b>LA PROCEDURE PARLEMENTAIRE</b>
-----------------------------------

☐ **Les ordonnances de l'article 38 de la constitution**

Nous sommes très favorables à l'encadrement des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, tant au niveau de leur contenu que de leur durée d'habilitation.

Clairement, le constituant a donné au pouvoir exécutif la compétence pour intervenir à la place du Parlement, et pour balayer- même si cela est temporaire- les frontières entre les matières législatives et réglementaires. De ce fait, bien que le Conseil Constitutionnel ou le Conseil d'État exercent un contrôle, et que dans certains cas, les ordonnances soient indispensables, un **encadrement plus strict apparaît nécessaire** au titre du respect des prérogatives du Parlement.

☐ **Les nominations de l'article 13 de la Constitution**

Si le RDSE approuve le principe du renforcement du contrôle des assemblées parlementaires sur les propositions de nomination « article 13 », il nous semble que le veto dès que le seuil des 3/5<sup>ème</sup> de votes négatifs est atteint, serait une **source de complications** ou de blocage.



**ANNEXE IV**  
**EXTRAIT DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DE 2018**  
**« 40 PROPOSITIONS POUR UNE RÉVISION**  
**CONSTITUTIONNELLE UTILE À LA FRANCE »**

*(Pages 46 à 52)*

**D. DE NOUVEAUX GARDE-FOUS AU RECOURS À LA  
PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET UNE NAVETTE PARLEMENTAIRE  
AMÉLIORÉE**

*Éléments de contexte*

Aux termes de l'article 42 de la Constitution :

*« 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 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.*

*« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.*

*« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.*

*« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »*

Selon l'article 45 de la Constitution :

*« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis « 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 décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des Présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.*

*« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.*

*« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »*

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, en 2007, avait jugé souhaitable de prévoir un délai minimal de deux mois entre le dépôt et l'examen d'un texte par la première assemblée et d'un mois entre la transmission et l'examen par la seconde assemblée et proposé d'écarter cette règle en cas d'urgence constatée par l'assemblée concernée à la demande du Gouvernement.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Sénat sur proposition de sa commission des lois avait prévu :

- la fixation des délais minimaux d'examen d'un texte en première lecture à huit semaines pour la première assemblée saisie et à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie ;

- l'impossibilité de réduire ces délais par l'engagement de la procédure accélérée, sauf pour les textes considérés par le Gouvernement comme répondant à une situation urgente, après consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée concernée.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, un triple constat peut être dressé :

- l'engagement de plus en plus systématique de la procédure accélérée depuis 2008 : la moitié des projets de loi adoptés entre 2009 et 2011, 85,7 % en 2011-2012, 80,6 % en 2012-2013, 73,5 % en 2013-2014, 96,2 % en 2014-2015, 85,2 % en 2015-2016 et 100 % en 2016-2017 ;

- l'utilisation presque exclusive de l'engagement de la procédure accélérée pour permettre la convocation d'une commission mixte paritaire après une lecture dans chaque assemblée et non pour déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture ;

- l'absence de lien entre l'engagement de la procédure accélérée et les délais de mise en application des textes. Le rapport d'information n° 623 (2013-2014) sur l'application des lois fait, au nom de la commission

sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, relevait ainsi que « *la mise en application des textes adoptés selon la procédure accélérée n'est en moyenne pas plus rapide que celle des autres lois (...) à quoi bon imposer au Parlement des cadences rapides si l'urgence invoquée en amont bute, en aval, sur les délais incompressibles ? La réalité montre que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation* ».

#### Délais d'examen des textes au Parlement

Délai moyen entre le dépôt et l'examen d'un projet de loi dans la première assemblée saisie : en 2014-2015, 13 semaines au Sénat, 11 à l'Assemblée nationale ; en 2015-2016, 9 semaines au Sénat, 16 semaines à l'Assemblée nationale

Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par l'Assemblée nationale et son examen par le Sénat : 12 semaines et demie en 2014-2015, 6 semaines en 2015-2016

Délai moyen entre la transmission d'un projet de loi par le Sénat et son examen par l'Assemblée nationale : 6-7 semaines en 2014-2015, 14-15 semaines en 2015-2016

Délais moyens d'adoption définitive des lois :

- pour les projets de loi examinés en procédure accélérée, 162 jours en 2013-2014 (environ 5 mois et demi), 183 jours (environ 6 mois) en 2014-2015 et en 2015-2016 ;

- pour les autres projets de loi, 454 jours en 2013-2014, soit 15 mois, 588 jours en 2015-2016, soit environ 19 mois.

#### ***Propositions***

À l'issue d'échanges approfondis en son sein, le groupe de travail a réaffirmé son attachement au **principe de deux lectures** d'un projet ou d'une proposition de loi dans chaque assemblée avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire comme c'est le cas aujourd'hui.

Il propose d'encadrer **davantage la faculté pour le Gouvernement d'engager la procédure accélérée**, qui lui permet de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture et de déroger aux délais minimaux d'examen des textes en première lecture dans chaque assemblée (**proposition n° 21**), par trois mesures :

1° **Permettre à chacune des Conférences des Présidents des deux assemblées de s'opposer à la procédure accélérée**, alors que cette faculté suppose aujourd'hui une décision conjointe des deux Conférences des Présidents ;

2° Dans l'hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, **rendre obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie en cas d'introduction d'une « mesure nouvelle »** devant la seconde assemblée

saisie. La première assemblée saisie pourrait toutefois renoncer à cette deuxième lecture, sur décision de sa Conférence des Présidents ;

3° Dans cette même hypothèse où la procédure accélérée serait engagée, **supprimer la possibilité de déroger aux délais minimaux** d'examen des textes en première lecture dans chacune des deux assemblées, sauf urgence constatée par sa Conférence des Présidents, et **augmenter ces délais constitutionnels** entre le dépôt d'un texte devant la première assemblée saisie et son examen, de six à huit semaines, et entre la transmission d'un texte par la première assemblée saisie et son examen par la seconde assemblée, de quatre à cinq semaines.

Le groupe de travail propose par ailleurs de **permettre aux assemblées** de décider elles-mêmes **d'inscrire à leur ordre du jour le texte élaboré par la commission mixte paritaire** dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire se serait réunie à leur initiative (**proposition n° 22**).

Il juge impératif, dans le respect du bicamérisme, de **conserver, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, une nouvelle lecture dans chaque assemblée** avant que le Gouvernement puisse, le cas échéant, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (**proposition n° 23**).

Enfin, afin de corriger une disposition qui ne se justifie guère, il propose de **prévoir que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission**, à l'instar de celle des propositions de loi constitutionnelle (**proposition n° 24**).

## E. DES PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES RÉÉQUILBRÉES

### 1. L'encadrement du temps de parole du Gouvernement

#### *Éléments de contexte*

Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 31 de la Constitution :

*« Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. »*

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a censuré une tentative de limitation du temps de parole du Gouvernement dans le Règlement de l'Assemblée nationale : *« en ce qu'elles assignent au Gouvernement un temps de parole de cinq minutes, [ces dispositions] sont contraires à celles de l'article 31 de la Constitution, lequel précise que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent, sans que la durée de leur intervention puisse être limitée »* (décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959) ;

*A contrario*, les temps de parole des parlementaires sont encadrés :

I. depuis 2009, institution à l'Assemblée nationale de la procédure du temps législatif programmé, qui permet de limiter le temps de parole des députés ;

II. depuis 2015, au Sénat, réduction par deux de l'ensemble des temps de parole des sénateurs et limitation du temps des commissions. La proportion du temps de parole des sénateurs en séance plénière est passée de 64 % en 2012-2013 à 60,3 % en 2016-2017, celle du Gouvernement augmentant, dans le même temps, de 21,3 % à 24,1 %.

### ***Proposition***

Le groupe de travail propose d'**encadrer le temps de parole du Gouvernement en séance plénière** en complétant l'article 31 de la Constitution pour préciser que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent « *dans les conditions fixées par les Règlements des assemblées* ». Comme pour les représentants de la commission aujourd'hui, la possibilité pour le Gouvernement d'intervenir à tout moment serait préservée mais la durée de chaque intervention pourrait être limitée, aussi bien dans les discussions générales que dans les discussions d'articles (**proposition n° 25**).

## **2. L'encadrement du droit d'amendement du Gouvernement**

### ***Éléments de contexte***

- En vertu de l'article 44 de la Constitution :

« *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les Règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.*

« *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.*

« *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.* »

- Depuis 2008, on décompte un nombre élevé d'amendements de séance et de commission : plus de 8 000 amendements de séance par an (record à 10 608 en 2014-2015), en dépit d'un nombre d'amendements de commission de plus en plus important (de 2 500 en 2008 à près de 7 000 en 2014-2015).

Près d'un cinquième des amendements déposés au Sénat portant articles additionnels sont déposés par le Gouvernement.

L'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement n'est soumis à aucune condition particulière de forme ou de délai.

### *Proposition*

Le groupe de travail propose **de fixer certaines garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement** de deux manières (proposition n° 26) :

1° **Exiger des amendements du Gouvernement qui comportent des mesures nouvelles** qu'ils soient soumis à l'**avis du Conseil d'État**, comme le proposait d'ailleurs, en 2016, le vice-président du Conseil d'État, et assortis d'une **étude d'impact**. La commission saisie au fond serait compétente pour déclarer irrecevables les amendements qui ne répondraient pas aux obligations relatives aux études d'impact et, en cas de désaccord du Gouvernement, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi ;

2° **Soumettre les amendements du Gouvernement à un délai limite, tout en permettant au président de la commission saisie au fond d'autoriser le Gouvernement à déposer un amendement hors délai**. Ainsi, les parlementaires et la commission disposeraient du temps nécessaire pour se forger une opinion sur les dispositions proposées par le Gouvernement. Le Gouvernement et la commission conserveraient la possibilité de déposer des amendements après le délai limite, notamment pour proposer des solutions de compromis aux questions soulevées par les amendements des parlementaires.

## F. UNE MEILLEURE PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI

### *Éléments de contexte*

Aux termes de l'article 41 de la Constitution :

*« 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 saisie 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. »*

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis aux Présidents de chacune des deux assemblées d'opposer l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement qui n'est pas du domaine de la loi. Cette prérogative était réservée jusque-là au seul Gouvernement. Cette innovation, dont la portée n'a peut-être pas été bien mesurée à l'époque, fait ainsi du Président du Sénat et de celui de l'Assemblée nationale les **gardiens de la qualité de la loi** aux côtés de l'Exécutif. Et cette irrecevabilité peut également être opposée aux amendements du Gouvernement dont chacun sait qu'ils ne contribuent pas toujours à améliorer les textes de loi.

Le Sénat s'est pleinement saisi de cette possibilité en insérant dans l'Instruction générale du Bureau une procédure qui a été utilisée depuis 2015 avec mesure et discernement.

Rédaction du chapitre VI *ter* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat:

« La commission saisie au fond adresse au Président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. ».

125 amendements ont été déclarés irrecevables par le Président du Sénat au titre de l'article 41 de la Constitution depuis 2008 (aucun par le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée nationale). Cela a conduit à une certaine retenue des auteurs d'amendements.

### ***Proposition***

La contribution du Sénat pour renforcer le caractère normatif des lois et contenir les lois bavardes est généralement reconnue. D'autant plus que, dans le même temps, ni le Gouvernement, ni l'Assemblée nationale, malgré l'encouragement du Constituant, ne soulevait cette irrecevabilité.

Cependant, le Sénat ne peut être seul à maintenir cette exigence. Il faut des pratiques homogènes entre les deux assemblées : c'est un **gage d'efficacité** et aussi **d'équité** dans l'exercice du droit d'amendement des députés et des sénateurs.

Le groupe de travail propose donc de **renover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution**, de deux manières (**proposition n° 27**) :

1° Il s'agit tout d'abord de prévoir expressément que sont irrecevables les propositions et les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi, soit parce qu'ils empiètent sur le domaine réglementaire, soit parce qu'ils n'ont pas de valeur normative ;

2° Il s'agit ensuite de **donner compétence à la commission saisie au fond d'un texte**, plutôt qu'aux présidents des deux assemblées, **pour constater cette irrecevabilité**, par un **contrôle systématique** comparable à celui que les commissions du Sénat pratiquent déjà pour les irrecevabilités

résultant de l'article 45 de la Constitution (amendements constituant des cavaliers législatifs ou contraires à la règle dite « de l'entonnoir »).

Le constat de cette irrecevabilité ne serait donc plus une faculté, laissée à la seule initiative du Gouvernement ou des présidents des deux assemblées, mais une obligation pour les commissions compétentes, ce qui devrait **conduire à une harmonisation des pratiques entre le Sénat et l'Assemblée nationale au service d'une amélioration de la qualité de la loi.**

*(Pages 60 à 64)*

#### IV. UN AGENDA PARLEMENTAIRE RATIONALISÉ

##### *Éléments de contexte*

L'article 48 de la Constitution dispose :

*« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.*

*« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.*

*« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.*

*« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.*

*« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.*

*« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »*

Depuis 2008, on observe une répartition équilibrée des semaines de séance entre le Gouvernement et les assemblées. Au Sénat, en 2015-2016, 16 semaines ont été consacrées à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement (4 semaines consacrées aux textes financiers de l'automne) et 13 semaines à l'ordre du jour fixé par le Sénat (6,5 consacrées au contrôle, 6,5 à l'initiative).

Cependant, le travail en séance publique reste marqué par une forte arythmie, le nombre d'heures de séance des semaines réservées au Gouvernement étant sensiblement plus élevé que celui des semaines réservées aux assemblées. En 2015-2016, les heures de séance en semaines gouvernementales (y compris les textes financiers) ont représenté 70,8 % du total des heures siégées, les semaines de contrôle 15 % et les semaines sénatoriales 14,2 % ; 76,9 % des heures de séance de nuit de la session se sont par ailleurs déroulées dans des semaines gouvernementales.

Que ce soit en semaine gouvernementale ou sénatoriale, c'est le Gouvernement qui inscrit le plus de sujets. En 2015-2016, les sujets inscrits à l'initiative du Gouvernement pendant la session ordinaire, hors questions, ont représenté 79 % du temps de la séance publique et ceux inscrits à l'initiative du Sénat 21 %.

Le Bureau et la Conférence des Présidents du Sénat ont décidé en mars 2015, suivant la proposition du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, d'« *accepter, pour certains sujets (ratification de convention, conclusions de commission mixte paritaire, deuxième ou nouvelle lecture de textes déterminés par la Conférence des Présidents, fins de textes commencés en semaine gouvernementale), la possibilité d'un transfert des semaines gouvernementales vers les semaines sénatoriales, tout en respectant les priorités assignées à ces deux semaines (contrôle et initiative)* ».

À la suite de cette décision, les sujets inscrits en semaine de contrôle par le Gouvernement ont fortement augmenté (47 h 16 de séance en 2015-2016 contre 19 h 29 sur la période précédente, soit + 149 %).

- L'article 28 de la Constitution dispose :

« *Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.*

« *Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.*

« *Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.*

« *Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le Règlement de chaque assemblée.* »

Une partie de ces dispositions a été éclairée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

- décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 :

*« Les dispositions du Règlement d'une assemblée parlementaire doivent, conformément au deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, permettre au Gouvernement de décider de la modification de son choix initial en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour »*

- décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 :

*« Les dispositions du Règlement d'une assemblée « ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux [qu'elles prévoient] pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »*

Depuis 1995, on constate une hausse continue du nombre de jours de séance depuis 1995 : 100 en moyenne entre 1995 et 2001, 121 en moyenne entre 2002 et 2008, 140 entre 2009 et 2017 (en neutralisant les années de suspension des travaux en séance plénière pour cause d'élections présidentielle et législatives).

Le plafond des 120 jours de session ordinaire a été dépassé à six reprises au cours des 22 dernières années parlementaires depuis l'institution de la session unique en 1995 (en 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015 et 2015-2016), mais de peu puisque le nombre maximum de jours de séance s'est élevé à 126.

Le Parlement s'est réuni en session extraordinaire au cours de 18 des 22 dernières années parlementaires depuis l'institution de la session unique en 1995 (seules les années 1995-1996, 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001 ont fait exception).

Depuis 2001, le Parlement est systématiquement convoqué en session extraordinaire au mois de juillet et, depuis 2008, au mois de septembre.

### ***Propositions***

Les propositions du groupe de travail sont inspirées par trois préoccupations : assouplir les conditions de détermination de l'ordre du jour réservé au Parlement ; mieux équilibrer le rythme de travail sur les semaines siégées ; mieux canaliser le flux législatif.

1° Réduire la durée globale des sessions, en remplaçant le plafond actuel de 120 jours de séance, qui ne concerne que la session ordinaire et peut être facilement levé, par un plafond de 140 jours qui s'appliquerait tant à la

session ordinaire qu'aux sessions extraordinaires et ne pourrait être levé que dans des conditions très strictes (**proposition n° 34**).

Depuis 2008, un tel plafond aurait été atteint ou dépassé au Sénat et à l'Assemblée nationale à quatre reprises, l'Assemblée nationale ayant siégé lors de la session 2008-2009 jusqu'à 154 jours.

Ce plafond de 140 jours présenterait trois avantages :

- il permettrait de canaliser la production législative ;
- il conduirait à limiter le recours aux sessions extraordinaires de septembre, qui soulèvent bien souvent des difficultés pratiques compte tenu des délais nécessaires à la préparation de l'examen d'un texte en commission ;
- il aurait pour effet de limiter l'arythmie de l'ordre du jour en incitant le Gouvernement à mieux répartir sur l'ensemble de l'année ses initiatives législatives.

Il ne pourrait être dépassé que dans certaines hypothèses strictement encadrées : par exemple, les projets de loi relatifs aux états de crise, les projets de loi de finances rectificative ou pour répondre à toute autre urgence constatée conjointement par les Conférences des Présidents des deux assemblées.

2° Fusionner les semaines de contrôle et d'initiative afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité (**proposition n° 35**).

3° Prévoir que la détermination des semaines de séance, et leur répartition entre semaines réservées par priorité au Gouvernement et semaines réservées par priorité aux assemblées, soient fixées par chaque assemblée en accord avec le Gouvernement (**proposition n° 36**).

4° Mieux planifier l'organisation du travail parlementaire en inscrivant dans la Constitution l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des Présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire puis, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernée et de la période envisagée pour leur discussion (**proposition n° 37**).