

N° 435

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avril 2019

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

pour des institutions plus équilibrées et plus efficaces,

PRÉSENTÉE

Par MM. Roger KAROUTCHI, Philippe DALLIER, Rémy POINTEREAU, Mme Jacky DEROMEDI, M. Dominique de LÈGGE, Mme Nathalie GOULET, MM. François BONHOMME, Damien REGNARD, Didier MANDELLI, Cyril PELLEVAL, Mme Laure DARCOS, MM. Joël GUERRIAU, Marc-Philippe DAUBRESSE, Guy-Dominique KENNEL, Mme Sylviane NOËL, MM. Jean-François MAYET, Michel VASPART, Jean-Marie MORISSET, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Alain MILON, René DANESI, Loïc HERVÉ, Antoine LEFÈVRE, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Max BRISSON, Pierre CHARON, Mme Nicole DURANTON, MM. Jean-François LONGEOT, Marc LAMÉNIE, Mme Marta de CIDRAC, M. Vincent SEGOUIN, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Daniel LAURENT, Alain CHATILLON, Michel SAVIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Sébastien MEURANT, Philippe PEMEZEC, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Jean-Pierre GRAND, Bernard BONNE, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Chantal DESEYNE, M. Jean-François RAPIN, Mme Françoise FÉRAT, M. Pierre CUYPERS, Mme Françoise RAMOND, MM. Alain MARC, Christophe-André FRASSA, Daniel CHASSEING, Mme Frédérique GERBAUD, MM. René-Paul SAVARY, Jean-Pierre LELEUX, Alain SCHMITZ, Jean-Marc BOYER et Olivier PACCAUD,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les institutions de la Cinquième République ont fait la preuve de leur solidité depuis plus de soixante ans, permettant les alternances et la traversée des crises.

Mais le déséquilibre entre l'Exécutif et le Législatif est de plus en plus marqué, rendant difficile le rôle du Parlement dans sa représentation des citoyens et des territoires.

Il faut donc préserver les bases de notre Constitution mais restituer au bicamérisme plus de force et de visibilité, tout en rendant plus souple mais encadrée la pratique référendaire.

L'**article 1^{er}** prévoit l'élection du Président de la République pour un mandat unique de sept ans. Aujourd'hui, le chef de l'État est élu pour cinq ans, rééligible une fois. Le quinquennat a entraîné une connexion excessive entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale élue immédiatement après l'élection présidentielle. Le Président est également tributaire de sa réélection. Un pouvoir législatif indépendant et un pouvoir présidentiel plus tourné sur le long terme et moins soumis aux aléas électoraux rendent le rétablissement du septennat positif pour un meilleur équilibre et pour une continuité de l'État plus assurée.

L'**article 2** assouplit les dispositions de l'article 11 de la Constitution relatif au référendum d'initiative partagée, prévu par la réforme de 2008, en réduisant le soutien exigé d'un cinquième des membres du Parlement et d'un dixième des électeurs inscrits.

L'**article 3** permet au Président de la République, lorsqu'il prend la parole devant le Parlement réuni en Congrès, de pouvoir assister au débat suivant son intervention. Néanmoins, demeure le fait qu'il n'y ait pas de vote, le chef de l'État n'étant pas responsable devant le Parlement.

En attendant de savoir si le non cumul pour les parlementaires sera aménagé par le Gouvernement, l'**article 4** prévoit que les ministres ne puissent plus participer à un exécutif local.

Aujourd'hui, le temps global du Gouvernement au Parlement est illimité. Pour la fluidité des débats et l'équilibre entre le temps des parlementaires et celui des ministres, l'**article 5** dispose que le temps

affecté aux uns et aux autres puisse être décidé en Conférence des Présidents.

Actuellement, en cas d'intervention militaire à l'étranger, le Gouvernement n'est tenu de revenir devant le Parlement qu'au terme de quatre mois. Cette durée est excessive et doit être ramenée à deux mois pour un meilleur contrôle. Tel est l'objet de l'**article 6**.

En 2008, le maintien de l'article 36 dans la Constitution, relatif à l'état de siège, a fait débat, alors qu'il existe déjà l'article 16 dans les cas graves. En tout état de cause, l'**article 7** prévoit que le maintien de l'état de siège – plus lourd que l'état d'urgence – dans la Constitution implique un meilleur contrôle du Parlement au bout de huit jours contre douze actuellement.

Aujourd'hui, environ 5 % des amendements de séance subissent le couperet de l'article 40 de la Constitution qui réduit considérablement l'initiative parlementaire. Il est proposé par l'**article 8** une nouvelle rédaction de l'article 40 qui, sans supprimer ce garde-fou, donne plus de souplesse dans le dépôt d'amendements parlementaires.

Le Parlement doit travailler mieux et de manière plus réactive. L'utilisation abusive par le Gouvernement de la procédure accélérée, n'impliquant qu'une seule lecture complète des textes de lois devant chaque Assemblée, est aussi liée aux délais. L'**article 9** prévoit de passer d'un délai de six semaines à quatre semaines dans la première Assemblée saisie d'un texte de loi, et de quatre à trois semaines dans la deuxième Assemblée. Ce raccourcissement des délais doit permettre de réduire l'utilisation de la procédure accélérée.

Le bicamérisme est une garantie démocratique et une prime à l'élaboration de meilleurs textes de loi. Aujourd'hui, les commissions mixtes paritaires, presque systématiquement non conclusives, ne sont plus que l'ombre d'elles-mêmes et ne permettent plus des textes de compromis entre les deux Chambres. Que l'Assemblée nationale conserve « le dernier mot » sur l'ensemble des textes ne pose pas de problème. En revanche, il paraît normal que le Sénat qui est déjà la première Assemblée saisie sur « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* » (article 39) soit aussi l'Assemblée ayant « le dernier mot » sur ces sujets, comme le dispose l'**article 10**. Chambre des Territoires, le Sénat a, sur ce point, une légitimité incontestable et un lien permanent avec les collectivités et les élus locaux.

L'utilisation du « 49.3 » est déjà restreinte depuis 2008. L'**article 11** abroge cet alinéa qui apparaît aujourd'hui ne pas correspondre à un rééquilibrage des pouvoirs entre l'Exécutif et le Législatif.

Proposition de loi constitutionnelle pour des institutions plus équilibrées et plus efficaces

Article 1^{er}

- ① Les premier et deuxième alinéas de l'article 6 de la Constitution sont ainsi rédigés :
- ② « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.
- ③ « Nul ne peut exercer deux mandats consécutifs. »

Article 2

La première phrase du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution est ainsi rédigée : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un dixième des membres du Parlement, soutenue par un vingtième des électeurs inscrits sur les listes électorales. »

Article 3

La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 18 de la Constitution est ainsi rédigée : « Sa déclaration peut donner lieu à un débat, auquel il assiste, qui ne fait l'objet d'aucun vote. »

Article 4

Au premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, après le mot : « parlementaire, », sont insérés les mots : « de toute participation à un exécutif local, ».

Article 5

- ① Le premier alinéa de l'article 31 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Les membres du Gouvernement sont entendus au Parlement quand ils le demandent. Les Conférences des Présidents de chacune des deux chambres peuvent cependant leur affecter un temps de parole. »

Article 6

À la première phrase du troisième alinéa de l'article 35 de la Constitution, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « deux ».

Article 7

- ① Le second alinéa de l'article 36 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Sa mise en place et la durée prévue font l'objet d'un débat et d'un vote au Parlement dans les huit jours de sa promulgation. »

Article 8

- ① L'article 40 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 40.* – Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique ne sont recevables que s'ils inscrivent un mécanisme de compensation budgétaire. »

Article 9

- ① Le troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, le mot : « six » est remplacé par le mot : « quatre » ;
- ③ 2° À la seconde phrase, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois ».

Article 10

La première phrase du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution est complétée par les mots : « , sauf pour les textes liés à l'organisation territoriale et aux collectivités locales, sur lesquels le Sénat statue en dernier ressort ».

Article 11

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est supprimé.