

# INSTITUTIONS

## Etat des lieux et diagnostic :

De manière progressive, les institutions de la Ve République, fruit d'un compromis plutôt équilibré entre les dirigeants de la IVe République et le général de Gaulle (loi constitutionnelle du 3 juin 1958), que l'on pourrait rattacher au parlementarisme rationalisé, se sont transformées en un régime sui generis marqué par la confusion des pouvoirs entre les mains du président de la République, qui fait de la France une exception, au mauvais sens du terme, dans l'ensemble des démocraties pluralistes.

Un régime démocratique ne peut être fondé sur une délégation totale de pouvoir à un homme pour une durée de cinq ans, même si cette délégation repose sur une élection au suffrage universel et n'est renouvelable qu'une seule fois, et même si elle est confirmée par l'élection d'une assemblée de la même couleur politique que celle du président.

Régime présidentiel ou régime parlementaire ? Les deux systèmes ont leur logique propre et il est illusoire de penser qu'on pourrait les combiner, comme dans un jeu de mécano, en prenant les « bonnes pratiques » de l'un et de l'autre. Trois considérations militent en faveur du régime parlementaire :

- Le parlementarisme est, depuis 1875, le régime politique traditionnel de la France ; le régime présidentiel instauré par la IIe République en 1848 s'est mal terminé.
- Le parlementarisme, sous sa forme monarchique ou républicaine, est le régime de tous les pays européens.
- Le système américain, régime présidentiel de référence, fonctionne dans le cadre du fédéralisme, qui laisse aux parlementaires – notamment aux sénateurs – une assez large autonomie politique et idéologique par rapport à leur propre parti. Cette structuration souple du législatif, avec des majorités aux frontières fluctuantes, permet d'éviter – au moins d'amortir – les affrontements avec l'exécutif au sommet de l'Etat.

On ne peut, en revanche, affirmer que le parlementarisme – surtout dans sa forme rationalisée – assure au parlement une place dominante au sein des institutions : la séparation des pouvoirs y est devenue toute relative. En effet, la distinction entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, qui renvoie à des catégories juridiques classiques (conçues dans l'Europe monarchique du XVIIIe), a perdu de sa pertinence depuis que les deux pouvoirs ont le même fondement (le suffrage universel).

Dans les régimes parlementaires contemporains, le véritable pouvoir est constitué par la majorité politique, qui articule gouvernement et majorité parlementaire, le contre-pouvoir résidant dans l'opposition parlementaire. Ainsi, la ligne de séparation des pouvoirs ne passe plus entre exécutif et législatif, mais entre majorité (gouvernement + majorité parlementaire) et opposition (minorité parlementaire).

La spécificité de la France dans ce modèle consiste en la place dominante du président de la République au sein de l'exécutif, en sa qualité de chef et même de fondateur de la majorité. François Bayrou parlait d'un « lien de fondation » entre le président de la République et la majorité de l'Assemblée nationale.

## Propositions :

Le parlement a traditionnellement deux rôles : le vote des lois et le contrôle du gouvernement. Il est proposé de renforcer l'un et l'autre, sans toutefois remettre en cause la stabilité gouvernementale

qui est l'un des apports les moins discutables de la Ve République. Par ailleurs, le mode de désignation des députés et des sénateurs devrait être réformé, en vue d'assurer une meilleure représentation des forces politiques au sein de chaque assemblée.

A/ La responsabilité du gouvernement devant le parlement, telle qu'elle est organisée par l'article 49 de la Constitution, ne serait pas modifiée dans son principe.

Il conviendrait toutefois de développer la pratique des commissions d'enquête parlementaires (sur l'activité des administrations) et de prévoir que chacune des assemblées pourra convoquer devant elle un membre du gouvernement, l'auditionner et recevoir ses explications.

Pour aller plus loin dans le contrôle, on pourrait envisager d'instaurer une procédure tendant à la mise en jeu de la responsabilité politique d'un ministre devant l'Assemblée nationale. A l'issue de cette procédure, le ministre pourrait être contraint de démissionner, sans que soit remise en cause l'existence du gouvernement.

B/ Concernant le vote des lois, il faut sortir du mécanisme qui assure au gouvernement, depuis 1958, des majorités législatives à peu près automatiques, par le jeu du vote en dernière lecture des textes par la seule Assemblée nationale (article 45 de la Constitution). Si l'on veut préserver des majorités stables à l'Assemblée nationale (naturellement disposées à soutenir les textes proposés par le gouvernement) tout en faisant du parlement un acteur majeur de la production législative, il faut restaurer un véritable bicaméralisme, en renforçant les pouvoirs du Sénat dans la procédure du vote des lois.

Cela suppose, bien entendu, un changement radical du mode d'élection des sénateurs. Sans modifier l'article 24 de la Constitution, qui prévoit une élection au suffrage indirect et confère au Sénat la représentation des collectivités territoriales, un scrutin à la proportionnelle devrait être instauré, dans le cadre de circonscriptions suffisamment vastes (régions, super-régions européennes) pour permettre une représentation équitable de l'ensemble des sensibilités politiques. Une telle réforme pourrait faire l'objet d'une loi référendaire (article 11 de la Constitution) pour éluder le blocage prévisible du Sénat.

C/ L'exigence de maintenir des majorités stables à l'Assemblée nationale combinée à l'existence de formations politiques n'ayant pas vocation à participer à des coalitions gouvernementales (environ 20 % de l'électorat) conduit à conserver le principe du scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection d'au moins 80 % des députés.

Une centaine de députés pourraient être élus à la proportionnelle sur des listes régionales ou super-régionales. L'objectif ne serait pas d'assurer une représentation fidèle de l'électorat à l'Assemblée nationale – les grands partis continuant d'y être surreprésentés – mais de garantir à chaque formation dépassant un certain seuil de l'électorat (dépendant en fait du choix entre région et super-région comme circonscription de base) d'avoir une représentation minimale à l'Assemblée et de pouvoir y faire entendre sa voix dans les grands débats nationaux.