

La réforme des institutions:

réels désaccords ou intérêts à préserver ?

23 juillet 2008. C'est la date de la dernière révision constitutionnelle, il y a bientôt dix ans. Depuis, de nombreuses choses ont changé et un nouveau projet de loi du même type a vu le jour. La « Réforme des institutions » promise par Emmanuel Macron lors de sa campagne électorale et réaffirmée durant le Congrès des députés et des sénateurs à Versailles en juillet 2017 crée de nombreuses discussions.

Aussi pouvons-nous nous interroger sur le pourquoi de ces débats et quelles sont les différentes opinions qui s'affrontent au sein de ce que l'on peut qualifier de controverse.

Nous nous appuyerons sur deux articles du Monde du 3 avril 2018. L'un du député socialiste Boris Vallaud, nouvelle figure centrale du Parti Socialiste de par ses fonctions de porte parole et secrétaire national et par ses nombreuses apparitions dans les médias. L'autre du juriste Thomas Clay, professeur de droit et notamment arbitre de la primaire de la gauche, donc d'une sensibilité proche (?) et pourtant d'un avis différent. Force est ainsi de constater qu'il s'agit d'un vrai et profond remaniement de la vie politique que propose le chef de l'État (I). Remaniement vu comme un « processus de modernisation » par certains ou comme un « statu quo » par d'autres (II). De plus, nous manquerions à notre devoir d'impartialité sans rappeler que d'autres propositions parallèles ont été faites (III).

Tout d'abord, il semble nécessaire de rappeler les grands axes de cette réforme. Dans sa tribune, Thomas Clay mentionne des volets « parlementaire », « justice » et également d'autres mesures « inclassables ». C'est en effet bien de trois axes que se compose ce projet. Édouard Philippe, le Premier Ministre, l'a décrit comme divisé en loi ordinaire, en loi organique et en loi constitutionnelle.

La première désignation touche à tout ce qui modifie les institutions politiques. Notamment l'introduction d'une dose de proportionnelle. Mesure très controversée, elle permet que les députés ne soient plus élus uniquement par un scrutin uninominal majoritaire à deux tours, mais que les pourcentages des votes lors du premier tour soient également comptabilisés. De cette manière, les partis pourront obtenir un certain nombre de sièges au parlement par exemple qui dépendra de leurs résultats même si leur candidat n'a pas été élu. Ce système entraîne une représentation plus diversifiée des partis. Ce mode de scrutin a par ailleurs déjà été utilisé par François Mitterrand en 1986 ce qui, à l'époque, avait beaucoup été critiqué. En effet cela avait permis à une trentaine de députés du Front National de rentrer à l'Assemblée nationale. Il est à noter que la dose de proportionnelle se ferait à hauteur de 15 % des sièges disponibles.

La loi dite organique quant à elle fait référence notamment au non cumul des mandats. Cette mesure concernerait les parlementaires bien sûr mais également les présidents des exécutifs locaux sauf les maires des communes de moins de neuf mille habitants. Par ailleurs, ce non cumul s'appliquerait non dès le deuxième mais à partir du troisième mandat consécutif. Il s'agit aussi de baisse du nombre députés de 30 %. Le chef du gouvernement a assuré, suite aux questions engendrées par ce sujet, que « chaque département aura au moins un sénateur et un député ».

Enfin la révision constitutionnelle se compose de plusieurs points : la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, la suppression de la Cour de justice dans la Constitution, la mention de la Corse dans la Constitution, une accélération du rythme parlementaire (modification du droit d'amendement...) Mais nous pourrions également citer la diminution de moitié des membres du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) renommée chambre de la société civile ou encore la fin du droit que les présidents détenaient d'accéder au Conseil Constitutionnel à la fin de leur mandat. Ce sont donc ces projets, tant divers que variés, qui sont qualifiés par Thomas Clay de « mesures inclassables ».

Cette réforme a commencé à être débattue lors de groupes de travail (avec des parlementaires). Ainsi des modifications ont été apportées : le non-cumul des mandats qui devait s'appliquer dans les villes de plus de trois mille habitants s'applique maintenant dans les villes de plus de neuf mille habitants.

Si Clay soutient cette réforme, il n'en est pas de même pour Vallaud, qui se positionne clairement dans l'opposition. Il déclare que « l'exécutif, qui n'a cessé de contourner le Parlement au nom de l'efficacité, n'aime pas la contradiction ». Par cette phrase, il entend que le gouvernement vise à réduire le pouvoir du législatif pour accroître celui de l'exécutif. Au contraire, Clay soutient qu'il s'agit d' « une avancée démocratique incontestable ». Allant jusqu'à déclarer que les opposants à cette réforme sont « des gardiens du statu quo qui tentent d'enrayer le processus de modernisation ». Il est amusant de remarquer que le député socialiste, lui, défend ce statu quo, en accusant le gouvernement et, par voie de conséquence, les détracteurs du projet de loi de vouloir le détruire : « Le rendez vous constitutionnel auquel le gouvernement nous convoque peut être [...] une révolution du statu quo ». Par ailleurs le juriste Thomas Clay étaye son opinion. En 2016, lorsque la gauche était au pouvoir, Thierry Mandon (qui occupa différents postes en tant que secrétaire d'État) remit un rapport qui contenait la majorité des réformes auxquelles le gouvernement compte actuellement s'attaquer. Le juriste en conclut donc que ce n'est que par pure hypocrisie que la gauche s'oppose à ce projet. Il explique également que les Français sont bousculés dans leurs habitudes car le président qu'ils ont élu se différencie de ses prédécesseurs. Il entend par là qu'Emmanuel Macron n'a pas eu de longue carrière politique avant d'arriver au plus haut de l'échelle. Et pour cette raison beaucoup de Français ne lui font pas forcément confiance. Le juriste prône donc un temps d'attente pour observer les conséquences de sa politique et même de sortir de son « habitus » pour pouvoir comprendre les réformes du nouveau gouvernement plus nombreuses et controversées que celles des gouvernements précédents.

Au delà du clivage politique, c'est bel et bien d'un combat pour la liberté qu'il s'agit pour beaucoup. Pour Boris Vallaud la réforme va engendrer un « parlement étriqué ». Il critique

également les réformes qui ont pour but d'accélérer les débats (diminution du droit d'amendement...), ces derniers devenant ainsi « expéditifs et frugaux ». Ici il est en complet désaccord avec Thomas Clay. Ce dernier trouve nécessaire de réduire ce temps de débat car il retarde les prises de décisions. Par exemple une loi met dix-huit mois en moyenne pour être adoptée, soit plus d'un an. Clay déclare que « les amendements noient aujourd'hui le débat ». Les amendements permettent de modifier un texte de loi après que celui-ci ait été soumis au parlement. C'est une mesure nécessaire sans laquelle le parlement ne pourrait plus contrebalancer l'exécutif. Cependant, loin de d'améliorer le débat, les amendements en compliquent actuellement la progression. Le juriste sous-entend par là qu'à force de modifier un projet de loi non seulement on retarde sa parution mais également le projet en ressort complètement différent, et n'assure donc plus sa fonction initiale.

Par la suite, Boris Vallaud dénonce le non-cumul des mandats. Mesure phare du projet, elle mène selon lui à des parlementaires « coupés de leurs territoires et de leurs électeurs ». En effet, en limitant le nombre de mandats, un renouvellement de députés plus constant devra se faire, amenant ainsi de nouvelles personnes à représenter leurs départements. Ce que le porte-parole du Parti Socialiste craint, c'est que ces nouveaux députés n'aient pas l'expérience de leurs aînés. Ces derniers ne pourraient donc pas mener à bien la mission pour laquelle leur électorat les a élus. Cela affaiblirait d'autant plus le parlement qui ne pourrait de cette manière plus ou moins bien remplir son rôle, laissant alors encore plus de prérogatives à l'exécutif. Le député socialiste insiste aussi sur le fait que le gouvernement demande aux députés (et aux institutions politiques plus généralement) de renouer la confiance avec les Français. Pour lui, ces deux mesures sont en contradiction : comment renouer un lien entre deux entités si l'une d'elles est en perpétuel changement ? De son côté Thomas Clay voit les choses sous un autre angle. Le poste de parlementaire est « par nature temporaire ». Le principe qu'une même personne conserve une fonction politique pendant plusieurs années voir plusieurs demi-douzaines d'années est contre la République, qui, par essence, voit ses dirigeants renouvelés régulièrement. Par ailleurs Clay rappelle que le président est lui limité à trois mandats, aussi se demande-t-il : pourquoi seulement le président et pourquoi pas le parlement ?

Thomas Clay défend aussi la diminution du nombre de parlementaires. « Moins il y a de parlementaires, plus chacun a de pouvoir » écrit-il. Après avoir montré que la France, bien que petite en superficie, possède un nombre de députés et de sénateurs largement supérieur aux Etats-Unis et à l'Inde, pays fonctionnant également de manière démocratique et qui sont beaucoup plus grands que notre pays, le juriste défend l'idée qu'avec un nombre trop élevé de parlementaires tous ont des opinions opposées, se contredisent et ne peuvent donc plus agir. Avec moins de parlementaires, poursuit-il, ils pourraient plus aisément s'accorder sur certains points et donc avoir plus de pouvoir notamment vis à vis de l'exécutif. Toutefois il est nécessaire d'exercer ici un regard critique sur l'exemple de Clay par rapport à l'Inde. Ce pays fonctionne certes de manière démocratique, mais les élections sont parfois influencées et les régions ne respectent parfois pas certaines mesures. Vallaud, lui, présente une nouvelle foi une opinion différente. Cette baisse entraînera une mauvaise représentativité des Français et ne fera qu'accentuer le phénomène d'anti-parlementarisme qui est entrain de se répandre en France. Il ajoute aussi que la dose de proportionnelle ne permettra pas de combattre cette tendance. Chose que Thomas Clay dément en parlant d'une meilleure représentativité des opinions. Fait vérifié en 1986.

Cette réforme ne plaît donc pas à tout le monde. Pour cette raison des projets parallèles vont être avancés et proposés. En effet tant Boris Vallaud que Thomas Clay sont convaincus d'une chose : le parlement actuel ne répond plus au besoin de la population. Pour le socialiste le parlement est « faible ».

Pour ce dernier la faute revient à l'exécutif qui cautionne une « hyperconcentration du pouvoir dans les mains du président de la République ». Il propose de remédier à cela par une série de mesures qu'il expose dans l'article. En premier lieu il veut plus de moyens pour le parlement (sans toutefois préciser lesquels). Il souhaite également une expertise propre à cette institution, une meilleure maîtrise de l'ordre du jour (trop souvent dicté par l'exécutif), une suppression de l'article 40 permettant de passer deux fois par an outre le parlement pour des mesures très controversées (cet article a failli être utilisé pour le mariage pour tous par exemple). Mais le député veut également que le parlement ait la présidence de toutes les commissions et des pouvoirs d'enquêtes « sur pièce et sur place ». Tout ceci est pour lui obligatoire pour de meilleures délibérations. Dans le but de lutter contre l'antiparlementarisme, il compte lancer des participations citoyennes, consulter systématiquement la population pour les projets de loi. Pour rendre cela possible, il pense transformer le CESE en « assemblée permanente des conférences » où tous les Français pourraient aller pour entretenir un « dialogue citoyen ».

En plus de ces nouveaux pouvoirs, il souhaiterait remettre les élections législatives avant les élections présidentielles. Cela donnerait naturellement plus de pouvoir aux députés, car le président serait élu en fonction de la majorité qui se dégagerait au parlement à l'issue du scrutin. Actuellement c'est le contraire qui se produit. Boris Vallaud veut également établir un contrat de législature entre le premier ministre et l'Assemblée nationale et que la France est un chef de gouvernement qui doit « détenir seul le pouvoir de dissolution ». Il veut donc que le Premier Ministre, lié par un contrat avec l'Assemblée nationale, soit le seul à pouvoir dissoudre cette dernière, et non plus le président. Cela change complètement le système politique. En effet le président peut dissoudre l'Assemblée sans être destitué à son tour alors que le Premier Ministre, lui, peut l'être suite à une motion de censure votée par cette même Assemblée nationale. Le rapport de force serait donc totalement différent. De plus le député souhaite que le premier ministre préside le conseil des ministres et non plus le président comme maintenant. Le Premier Ministre nommerait aussi aux emplois civils et militaires alors que le président est actuellement le dirigeant de l'armée française. Par ces mesures, le président aurait donc beaucoup moins de pouvoirs.

Boris Vallaud veut donc donner plus de pouvoir au parlement au détriment de l'exécutif. Il est très critique vis à vis du général de Gaulle, président qui a instauré une république présidentielle. Depuis « soixante ans » il y a selon lui une instabilité législative. Il voudrait donc revenir au régime présent avant la V^e République : à un régime parlementaire. Ses projets sont en effet très semblables à ce régime avec un président très peu présent et un président du conseil très influent (ici remplacé par le Premier Ministre).

Au contraire, sur plusieurs points le juriste Thomas Clay veut aller plus loin dans la réforme. Complètement à l'opposé de celle du député, ces réformes prônent une diminution des institutions législatives mais pour rendre selon lui le parlement plus fort. Il parle en effet de quatre cent députés et deux cent sénateurs dans les institutions, ce qui serait « un bon étiage ». Il s'agirait d'une suppression de plus de la moitié du nombre de parlementaires et de sénateurs. Il propose aussi une suppression totale du CESE « qui gagnerait sans doute à être entièrement supprimé » et une révision de la composition du Conseil Constitutionnel. Mais il s'attaque également au

président en envisageant de revoir son l'immunité pénale. Enfin, il prône une réforme qui ne dévie pas de ses premiers objectifs : modifier le système en place. Pour cette raison il qualifie la mention du mot Corse dans la constitution de « gadget dont on aurait pu se passer ». Il termine sa tribune en mettant en garde les Français de ne pas confondre les vrais objectifs de la réforme et que, si référendum il y a, ce dernier ne se transforme pas en « pour ou contre Macron ». « Le Sénat ne s'intéresse qu'à lui » précise t-il, et bien que Boris Vallaud se présente comme « un député très conscient » il trouve donc bien normal que députés et sénateurs s'opposent à cette réforme.

Pour conclure, ces deux avis montrent bien les différentes opinions qui s'affrontent dans ce débat. L'une affichant une volonté d'opposition et de volonté de revenir à un régime parlementaire, l'autre voulant réformer à grande échelle le système politique français. Toutefois ce débat en rappelle d'autres et la France n'est pas la seule à vouloir faire des réformes institutionnelles. Ainsi en Arménie la population a voté (le 6 décembre 2015) pour la transformation de leur régime semi-présidentiel en régime parlementaire. La figure centrale de l'exécutif est alors devenue le Premier Ministre, ressemblance frappante avec le système proposé par Boris Vallaud.

Flavien TESSON (1S4), le 2 juin 2018.