

Panorama

Les 10 et 17 juin 2012, une nouvelle Assemblée nationale a été élue. C'est la première à être soumise, pour la totalité de son mandat, aux nouvelles règles fixées par la révision de la Constitution du 23 juillet 2008 et par son nouveau Règlement de mai 2009. Ces réformes ont renforcé le rôle et les pouvoirs du Parlement. Le nouveau président de la République a annoncé qu'il ne souhaitait pas bouleverser l'équilibre général de cette révision constitutionnelle, ni remettre en cause ses principales avancées. Mais quelles sont-elles précisément ?

La V^e République, stabilité gouvernementale et souplesse

Depuis 1789, la France a connu quinze constitutions successives. La III^e République, en soixante-cinq ans, a compté pas moins de 107 gouvernements. La IV^e République en a connu, quant à elle, 23 en douze années d'existence, d'une durée de vie moyenne ne dépassant pas six mois.

Les institutions de la V^e République, pensées par le général de Gaulle, ont prouvé leur qualité et leur efficacité, en apportant à la France, pour la première fois de son histoire républicaine, une stabilité gouvernementale. Solides, ces institutions sont aussi suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances et aux hommes, sans remettre en cause les grands équilibres de la V^e République. Elles ont permis à la France de surmonter les crises graves ou périlleuses de la décolonisation, de la guerre d'Algérie et de mai 68, et de s'adapter sans heurts aux changements politiques majeurs, l'alternance politique et la cohabitation.

En 1958, après plusieurs dizaines d'années de suprématie absolue du Parlement dans nos institutions, les rédacteurs de la Constitution se sont efforcés d'établir un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif – le président de la République et le Gouvernement – et législatif – le Parlement qui vote la loi et contrôle le Gouvernement. C'est ce qu'on a appelé le parlementarisme rationalisé. Ils ont également voulu moderniser le fonctionnement des institutions françaises dans un monde en pleine évolution.

Des institutions adaptées à leur époque

C'est le 16 juin 1946, à Bayeux en Normandie, que le général de Gaulle a tracé les grands axes de ce qui allait devenir douze ans plus tard la Constitution de la V^e République. Il expliquait, à cette occasion, sa conception de ce que doit être une constitution : « Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : "Quelle est la meilleure Constitution ?". Il répondait : "Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque". Aujourd'hui, c'est du peuple français qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. »

Pourquoi rééquilibrer les institutions en 2008 ?

En un demi-siècle, l'équilibre institutionnel mis en place en 1958 a évolué sous l'effet de plusieurs changements importants. Tout d'abord, la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 a renforcé son poids et sa légitimité dans les institutions. L'existence du « fait majoritaire » à l'Assemblée nationale – c'est-à-dire l'existence d'une majorité composée d'un ou plusieurs groupes qui soutiennent l'exécutif pendant l'ensemble de la législature – a ensuite permis aux Gouvernements de s'appuyer sur des majorités stables, cohérentes et homogènes. La prééminence institutionnelle du président de la République, en dehors des périodes

de cohabitation, a également été reconnue à droite comme à gauche. Enfin, et surtout, l'adoption du quinquennat en 2000 – réduction du mandat du président de la République de 7 à 5 ans – et l'inversion du calendrier des élections décidé en 2001, qui conduit désormais à voter pour les élections présidentielles avant les législatives, ont renforcé l'exécutif au détriment du Parlement.

Au fil du temps, le Parlement a pu être présenté par certains observateurs comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par l'exécutif. Il est donc apparu nécessaire de rééquilibrer par le droit ce qui avait été déséquilibré par la pratique et le temps, en renforçant sa place et ses pouvoirs. Ce diagnostic avait été établi depuis longtemps par des parlementaires expérimentés, siégeant sur tous les bancs de l'Assemblée, aussi bien au sein des majorités que des oppositions successives.

Mais la question de la revalorisation du Parlement dépasse le simple rééquilibrage institutionnel. Elle s'inscrit dans le débat portant sur la nature même de notre démocratie et de son devenir.

Le consensus de 2007 pour renforcer le Parlement

La question de la réforme des institutions a été un des enjeux importants de la campagne présidentielle de 2007. Les principaux candidats ont tous exprimé leurs intentions de réformer les institutions, pour accroître les pouvoirs du Parlement.

Nicolas Sarkozy souhaitait que le pouvoir équilibre le pouvoir, en accordant « davantage d'autonomie au Parlement dans la conduite de son activité législative et de contrôle de l'action du Gouvernement ». Ségolène Royal, quant à elle, proposait de « redonner à notre régime politique l'équilibre qui aurait dû être le sien et qu'il a perdu en raison de sa présidentialisation croissante ». François Bayrou, enfin, voulait renforcer le Parlement pour remédier aux effets de la concentration du pouvoir sous la V^e République.

Pourquoi moderniser le Parlement ?

Depuis deux siècles, le Parlement est par excellence le lieu du débat démocratique. Or, aujourd'hui, dans toutes les démocraties modernes, les procédés de la démocratie directe (référendum, droit de pétition devant les assemblées locales), voire ceux de la « démocratie d'opinion » (sondages, panels représentatifs) viennent désormais le concurrencer.

Les différentes étapes de la procédure parlementaire d'adoption des lois, que les citoyens peuvent juger interminables et superflues, ont pour objet premier de garantir la qualité de la loi votée par le Parlement et celle de la prise de décision politique. Elles sont les conditions d'un véritable débat démocratique. Pour cette raison également, la revalorisation du Parlement imposait de réformer ses méthodes de travail, ses processus de délibération, ses mécanismes d'évaluation et de contrôle.

////////////////////////////////////
« Gloire aux pays où l'on parle,
honte aux pays où l'on se tait. »

Le 4 juin 1888, à la Chambre des députés, face aux attaques des boulangistes, Georges Clemenceau fait l'éloge du régime représentatif et de la discussion parlementaire : « Vous avez raillé ce Parlement ! Il est étranger, pour vous, que 580 hommes se permettent de discuter des plus hautes idées qui ont cours dans l'humanité et ne résolvent pas d'un seul coup tous ces problèmes politiques et sociaux qui sont posés devant les hommes. [...] Ces discussions qui vous étonnent, c'est notre honneur à tous. Elles prouvent surtout notre ardeur à défendre les idées que nous croyons justes et fécondes. Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. Oui ! Gloire aux pays où l'on parle, honte aux pays où l'on se tait [...] L'honneur de la République est dans la libre parole avec ses risques et ses inconvénients. »

////////////////////////////////////

La réforme constitutionnelle de 2008

En juillet 2007, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a souhaité engager une importante révision de la Constitution. À cette fin, un Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République a été créé. Composé d'experts et d'anciens parlementaires reconnus, il était présidé par l'ancien Premier ministre, Édouard Balladur.



Le rapport du Comité Balladur

Le rapport, *Une V^e République plus démocratique*, a été adopté à l'unanimité par les membres du Comité Balladur. Celui-ci a effectué une trentaine d'auditions publiques de personnalités, représentant les grandes institutions de l'État et les principales forces politiques, et mené de nombreux débats en son sein. Son rapport a proposé un ensemble de mesures en faveur d'un changement institutionnel ambitieux, en fixant trois axes principaux :

- un meilleur contrôle du pouvoir exécutif;
- un renforcement du Parlement : ainsi, sur 77 recommandations, 44 concernent directement les assemblées;
- la définition de nouveaux droits pour les citoyens, notamment celui de soutenir, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, qu'une disposition d'une loi porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit. Le Conseil constitutionnel est alors appelé à se prononcer.



Le comité Balladur a rendu son rapport au chef de l'État à l'automne 2007. Ses recommandations ont été largement reprises dans le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, présenté au printemps 2008 par le Gouvernement.

Adopté en termes identiques par les deux assemblées, le projet de loi constitutionnelle a ensuite été soumis au vote du Congrès du Parlement, composé des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Réuni à Versailles, le 21 juillet 2008, le Congrès a approuvé la révision constitutionnelle à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés requise. Toutefois, cette majorité n'a été dépassée que de deux voix.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est la plus importante, par son ampleur et par ses conséquences sur l'équilibre des institutions, depuis celle de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Pas moins de 39 articles de la Constitution ont été modifiés, tandis que 8 nouveaux articles ont été ajoutés. La revalorisation du Parlement qu'elle porte a également impliqué une profonde réforme des règlements des deux assemblées. Celle du Règlement de l'Assemblée nationale de mai 2009 constitue la plus importante modification depuis 1958 : sur un total initial de 164 articles, 106 ont été modifiés, 29 créés et 9 supprimés.