



Groupe Socialiste du Sénat

METTONS A JOUR NOTRE CONSTITUTION

5 chapitres pour bâtir une nouvelle démocratie

60 ans. C'est l'âge de notre Constitution aujourd'hui. Pour cet anniversaire, chacun s'accorde sur le fait que les Institutions de la Vème République ont besoin d'un nouveau souffle.

Le Gouvernement y travaille depuis plusieurs mois, consulte, lance des ballons d'essais pour aboutir finalement aux annonces faites par Edouard Philippe le 4 avril. On ne peut que constater qu'il se limite à un toilettage. Toilettage utile sur quelques points, certes, mais superficiel.

C'est pourquoi le groupe des Sénateurs Socialistes et Républicains a engagé sa propre réflexion. Nous avons saisi cette occasion pour ouvrir des champs de réflexion qui interrogent tout le spectre de la Constitution et des institutions afin d'arriver à un corpus de propositions cohérentes.

Notre Groupe a une ambition pour cette réforme constitutionnelle : les enseignements du séisme électoral de 2017 ne peuvent pas être si vite oubliés. C'est pourquoi nous porterons lors du débat au Parlement des propositions pour une réforme institutionnelle du XXIème siècle, avec plus de pouvoirs aux citoyens et au Parlement, et la garantie de nouveaux droits fondamentaux. Bien loin donc des tentatives de renforcement du pouvoir exécutif ou d'une baisse du nombre de parlementaires qui reste une question de second plan pour l'avenir des institutions, que nous soyons pour ou contre.

Cette démarche se veut en phase avec son temps. Nous voulons qu'en 2018, notre Constitution se tourne vers la réalité sociale de notre pays, tant dans le fond que dans sa forme.

Que ce soit par une adoption en Congrès ou en référendum et si les réformes constitutionnelles ont toujours été le fruit de réflexion de comités pluralistes, elles ont toujours été écrites verticalement, en direction des citoyens. Nous voulons

dépasser ce circuit descendant, en intégrant la participation citoyenne dans la rédaction même de notre texte fondamental, pour qu'il corresponde mieux à la réalité du pays.

En mettant nos propositions sur « Parlement & Citoyens » nous souhaitons que vous tous puissiez participer à nos réflexions et que cette consultation citoyenne permette de mettre en adéquation notre Constitution avec son époque.

Intégrer l'égalité entre les femmes et les hommes à tous les étages de la Constitution, constitutionnaliser la protection de l'environnement, décolonialiser l'esprit et la charge historique de notre texte fondamental, supprimer le mot « race », redonner de la force au Parlement et à la participation citoyenne...

C'est sur ces points et sur bien d'autres encore que nous sollicitons votre opinion. Amendez-les, discutez-les, innovez... Avant que le débat constitutionnel commence au Parlement cet été.

Cette consultation durera un mois. Nous nous engageons à répondre aux 15 propositions les plus votées et nous inviterons des contributeurs à un colloque organisé au mois de juin avec des universitaires, des citoyens, des politiques, qui conclura ce long travail pour que tous ensemble nous mettions à jour notre constitution !

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

UNE CONSTITUTION DE PROGRÈS

- [1] Affirmer notre attachement à une Europe solidaire
- [2] Consacrer l'égalité entre les femmes et les hommes
- [3] Garantir l'égal accès aux fonctions électives sans distinction sociale
- [4] Consacrer la liberté d'information, de la presse, et la protection des sources
- [5] Assurer l'égal accès à un internet ouvert à la protection des données personnelles
- [6] Renforcer la protection de l'environnement
- [7] Réaffirmer la lutte contre le racisme et nettoyer la constitution de son vocabulaire colonialiste
 - [7.1] Suppression du mot « race » de la Constitution
 - [7.2] Nettoyer la constitution de son vocabulaire colonialiste.
- [8] Promouvoir la citoyenneté par le droit de vote des non-nationaux aux élections locales
- [9] Étendre à l'exécutif les dispositions de transparence applicables aux parlementaires.

UNE CONSTITUTION CITOYENNE ET COLLABORATIVE

- [10] Introduire un droit d'amendement citoyen et de proposition de loi citoyenne
- [11] Introduire un référendum d'initiative citoyenne
 - [12.1] Renforcer les pouvoirs du Défenseur des droits
 - [12.2] Consacrer la protection des lanceurs d'alerte

LE PARLEMENT AU CŒUR DU POUVOIR

- [13] Rénover le calendrier électoral
- [14] Introduire un mode de scrutin équilibré et paritaire
 - [15.1] Rendre obligatoire l'engagement de responsabilité du Gouvernement
 - [15.2] Instaurer une motion de censure constructive
 - [15.3] Limiter le 49-3
 - [16.1] Supprimer l'article 40 sur les irrecevabilités financières.
 - [16.2] Limiter le recours aux ordonnances
 - [16.3] Supprimer le vote bloqué
 - [16.4] Réorganiser l'ordre du jour du Parlement

- [16.5] Moderniser l'examen des lois de finances
- [17] Confier la maîtrise de la procédure législative au Parlement
- [18] Lever les obstacles aux pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement
 - [18.1] Renforcer les pouvoirs de contrôle du parlement
 - [18.2] Renforcer les moyens d'information et d'évaluation du Parlement
- [19] Renforcer le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures
 - [20.1] Affirmer le rôle du Premier ministre
 - [20.2] Confier au Premier ministre la nomination du gouvernement
 - [21.1] Soumettre la composition du gouvernement à l'exigence de parité
 - [21.2] Rendre la fonction de membre du Gouvernement incompatible avec l'exercice de tout mandat exécutif local.
 - [22.1] Confier le pouvoir de nomination au Premier ministre et assurer des nominations plus démocratiques
 - [22.2] assurer des nominations plus démocratiques
- [23] Réserver au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens l'initiative du référendum
- [24] Supprimer l'article 16 relatif aux « pleins pouvoirs »

LES TERRITOIRES : LA DÉMOCRATIE JUSQU'AU BOUT

- [25] Élargir le collège électoral du Sénat
- [26] Introduire un droit à la différenciation pour les collectivités territoriales
 - [27.1] Créer une loi de finances propre aux collectivités territoriales et à l'ensemble des politiques publiques territoriales.
 - [27.2] Consacrer l'autonomie financière des collectivités
 - [27.3] Consolider la péréquation entre collectivités
 - [28.1] Reconnaître la pluralité des outre-mer
 - [28.2] Permettre une différenciation renforcée pour les outre-mer

LA JUSTICE AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

- [29] Parachever la réforme du Conseil supérieur de la Magistrature
- [30] Supprimer la Cour de justice de la République
- [31] Moderniser le fonctionnement du Conseil

1 Une Constitution de progrès

Depuis 1958, la France a évolué, la société a évolué et il est aujourd’hui nécessaire que la Constitution intègre les droits et principes qui font vivre le pacte républicain. De l’attachement européen de la France, à la transparence publique, en passant par les droits des femmes et la lutte contre le racisme, les propositions pour une Constitution de progrès s’inscrivent dans cette mise à jour de la Constitution que nous appelons de nos vœux.

Proposition 1

Affirmer notre attachement à une Europe solidaire

Inscrire dans le préambule de la Constitution notre engagement européen :

« La République affirme son attachement à l’Union européenne en ce qu’elle garantit un avenir pacifique et démocratique, qu’elle protège les libertés fondamentales et qu’elle incarne la solidarité entre les peuples »

POUR ALLER PLUS LOIN

Les dispositions concernant l’Europe ont été intégrées à la Constitution à partir de 1992, à l’occasion du Traité de Maastricht (Titre XV – De l’Union européenne), et ont fait l’objet de révisions successives.

Mais l’engagement européen de la France ne figure pas au rang des principes constitutionnels qui définissent notre pays.

Nous proposons qu’il y figure au sein du préambule.

Proposition 2

Consacrer l'égalité entre les femmes et les hommes

2.1 Intégrer l'égalité entre les sexes et entre les genres.

« La France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine(s), de genre, de sexe ou de religion.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'égalité entre les hommes et les femmes figure dans le bloc de constitutionnalité au travers d'une part, de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits) et d'autre part, du préambule de la Constitution de 1946 (Art. 3. La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme).

La Constitution de 1958 se limite actuellement à traduire ce principe d'égalité au titre des responsabilités politiques, professionnels et sociales ("La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales").

Nous proposons d'aller plus loin en introduisant explicitement le principe d'égalité entre les sexes / entre les genres / entre les sexes et les genres.

2.2 Introduire le principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes.

“La loi garantit l'égalité des droits entre les femmes et les hommes dans les domaines politique, économique, professionnel, social, culturel, civil et dans tout autre domaine. A situation égale, elle assure une égale rémunération entre les femmes et les hommes. »

POUR ALLER PLUS LOIN

En complément de l'inscription de l'égalité entre les femmes et les hommes, nous proposons d'une part d'élargir le champ des domaines dans lesquels cette égalité doit s'affirmer, et d'autre part d'introduire le principe de l'égale rémunération entre les femmes et les hommes.

Proposition 3

Garantir l'égal accès aux fonctions électives toute origine sociale confondue

Inscrire à l'article 1^{er} :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes, sans distinction sociale, aux mandats et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »

POUR ALLER PLUS LOIN

Pour permettre d'introduire la parité dans nos lois électorales, le législateur avait complété la Constitution pour y introduire le principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives.

Nous proposons de franchir une étape supplémentaire s'agissant de l'accès de tous aux mandats. Notre effort doit désormais porter sur l'accès aux mandats de tous les citoyens quelle que soit leur origine sociale.

Proposition 4

Consacrer la liberté de la presse et la protection des sources

Inscrire à l'article 1^{er} :

« La loi garantit la liberté d'informer et de communiquer, le pluralisme et l'indépendance des médias et assure la protection des sources »

POUR ALLER PLUS LOIN

La liberté de la presse trouve son fondement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Art. 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi).

Face aux attaques et menaces qui pèsent sur la liberté de la presse, l'indépendance des rédactions et la protection des sources, nous proposons d'inscrire dans notre loi fondamentale ces trois éléments qui sont au fondement de tout système démocratique.

Proposition 5

Assurer l'égal accès à un Internet ouvert et la protection des données personnelles

Inscrire à l'article 1^{er} :

« La loi garantit un accès libre, égal et universel aux réseaux numériques et la formation des citoyens à leur utilisation. Elle veille à la protection des données à caractère personnel et de la vie privée.»

POUR ALLER PLUS LOIN

Les droits numériques sont encore très mal pris en compte dans les législations européennes et françaises. Pourtant, ils constituent un enjeu démocratique majeur, en terme d'accès aux réseaux et de neutralité du net, et aussi de protections des données personnelles et de respect de la vie privée.

Plus grave, des retours en arrière sont possibles à l'image de la décision de la Commission fédérale des communications des États-Unis qui a décidé l'abrogation de la neutralité du net, principe fondateur qui veut que les données circulant sur Internet ne peuvent pas être discriminées pour des raisons commerciales.

De la même façon que les constituants ont en leur temps inscrit la liberté de communiquer et la liberté la presse dans notre loi fondamentale nous proposons d'inscrire la neutralité du net et la protection des données personnelles dans notre Constitution pour lui garantir une protection maximale.

Proposition 6

Renforcer la protection de l'environnement

Consacrer la protection de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique par trois moyens :

- Compléter l'article 1^{er} pour préciser que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique, sociale et écologique ».
- Inscrire à l'article 1^{er} que « la loi assure la préservation de l'environnement et de la biodiversité, promeut un développement durable et une gestion raisonnable des ressources naturelles, garantit le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et concourt à la lutte contre le dérèglement climatique »
- Actualiser la Charte de l'environnement pour inscrire la lutte contre le dérèglement climatique et donner sa pleine portée au principe de précaution, par renvoi à une loi organique.

POUR ALLER PLUS LOIN

La protection de la planète est absente du texte de la Constitution puisque le constituant a fait le choix en 2004 de déléguer la question environnementale dans la Charte de l'environnement, comme s'il s'agissait d'un enjeu secondaire.

La charte de l'environnement figure désormais dans le bloc de constitutionnalité. Et depuis 2008, à l'occasion de la loi relative aux OGM, le Conseil constitutionnel a indiqué que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. Pour autant, la portée du principe de précaution soulève toujours aujourd'hui des interrogations.

Au regard de ces constats, nous proposons d'introduire les enjeux environnementaux et climatiques dans le texte de la Constitution et de conférer au principe de précaution sa pleine portée.

Proposition 7

Réaffirmer la lutte contre le racisme et nettoyer la Constitution de son vocabulaire colonialiste

7.1 Réaffirmer la lutte contre le racisme par la suppression du mot « race » de la Constitution et l'introduction de la mention selon laquelle « La France combat toutes les formes de racisme et de discriminations »

POUR ALLER PLUS LOIN

Le terme «race» apparaît pour la première fois dans le droit français sous Vichy. Les lois du 3 octobre 1940 et du 2 juin 1941 classent alors la population selon qu'elle appartient ou non à la «race juive». Depuis, le terme a été repris dans le préambule de la Constitution de 1946 et dans la Constitution de la Vème République. Il figure également au niveau européen dans la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Si ce terme vise aujourd'hui à lutter contre toute discrimination ("sans distinction de race"), son emploi revient à valider l'existence même des "races". Or, on ne peut combattre efficacement le racisme par l'emploi d'un concept qui renvoie par nature à une idéologie qui discrimine.

Nous proposons en conséquence de supprimer le terme et d'inscrire dans notre constitution que la France combat toutes les formes de racisme et de discriminations. Car s'il n'existe pas de race, le racisme lui est toujours présent.

7.2 Nettoyer la Constitution de son vocabulaire colonialiste.

En dépit des révisions successives de la Constitution, notre loi fondamentale compte encore des scories de l'histoire que nous proposons de supprimer.

Nous proposons notamment de réécrire le préambule de la Constitution pour affirmer la pleine adhésion des territoires des outre-mer à la République :

« En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité »

Nous proposons également de supprimer à l'article 88 la mention selon laquelle les États concluent des accords d'association « pour développer leurs civilisations ».

POUR ALLER PLUS LOIN

Le préambule de la Constitution affirme que la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique. Outre le fait que la notion d'"offre" est la traduction d'un paternalisme qui n'est pas acceptable dans notre loi fondamentale, les institutions des outre-mer sont aujourd'hui bien établies de sorte qu'il n'y a pas lieu d'évoquer leur évolution démocratique.

De la même façon, l'article 88 affirme que la République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations. Cette dernière mention est une résurgence d'un vocabulaire colonialiste et doit donc être supprimée.

Proposition 8

Promouvoir la citoyenneté

Inscrire le principe du droit de vote des étrangers aux élections locales :

« Sont électeurs aux élections locales, les non-nationaux majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques dans les conditions déterminées par la loi. »

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 88-3 de la Constitution prévoit que, sous réserve de réciprocité, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs.

Nous proposons d'élargir ce droit, sous les mêmes conditions, notamment de réciprocité, aux étrangers non-communautaires.

Proposition 9

Garantir l'éthique à tous les niveaux de la vie politique

Étendre au Président, au Premier ministre et aux membres du gouvernement les dispositions de transparence, y compris financières, applicables aux parlementaires.

POUR ALLER PLUS LOIN

Depuis 2012, le législateur est beaucoup intervenu pour renforcer l'éthique dans la vie publique :

- Lois relatives à la transparence de la vie politique (octobre 2013),
- Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (décembre 2016),
- Loi pour la confiance dans la vie politique (septembre 2017).

En raison de la séparation des pouvoirs, le législateur n'a pas pu, par une loi ordinaire, étendre à l'exécutif certains dispositifs de transparence applicables aux parlementaires.

Nous proposons donc d'introduire dans la Constitution le socle par lequel le législateur pourra intervenir pour garantir l'éthique à tous les niveaux de la vie politique, notamment la transparence et le contrôle des frais liés à la fonction.

2 Une Constitution citoyenne et collaborative

L'intégration citoyenne dans la prise de décision politique est un enjeu de la démocratie du XXIème siècle. Sans remettre en cause la démocratie représentative, nous proposons que la réforme constitutionnelle de 2018 prenne en compte l'aspiration citoyenne à s'engager plus directement dans la vie publique entre les élections.

Proposition 10

Associer les citoyens à la procédure législative

Introduire un droit d'amendement citoyen et de proposition de loi citoyenne dont les conditions d'inscription à l'ordre du jour de chaque assemblée et les modalités d'examen seront définies par la loi.

POUR ALLER PLUS LOIN

La Constitution ne prévoit aucun dispositif permettant d'associer les citoyens à l'élaboration de la loi. Dans une démocratie représentative comme la nôtre, s'il appartient aux représentants du peuple de décider, notamment en votant la loi, il n'y a pas de raison de priver les citoyens d'un droit d'initiative.

Par le biais d'une plateforme numérique dédiée, nous proposons de permettre à un citoyen de soumettre un amendement à un projet ou une proposition de loi, sous réserve que cet amendement, ou cette proposition de loi, recueille un nombre suffisant de signature.

L'amendement sera soumis aux mêmes délais de dépôt qu'un amendement parlementaire. Un rapporteur spécial sera désigné pour examiner les amendements citoyens. Ce dispositif sera autorisé pour l'examen en séance publique de sorte que les signataires de l'amendement puissent assister aux débats, soit physiquement, soit par les moyens numériques.

Proposition 11

Introduire un référendum d'initiative citoyenne

Introduire un référendum d'initiative citoyenne.

POUR ALLER PLUS LOIN

Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est possible d'organiser un référendum d'initiative partagée.

En dépit de son intitulé, l'initiative de ce référendum n'est pas partagée puisque seuls les parlementaires (dont le nombre est fixé à 185) peuvent déclencher ce mécanisme. Les citoyens, à hauteur d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,6 millions) ne peuvent intervenir qu'en soutien à l'initiative parlementaire.

Par ailleurs, la Constitution prévoit qu'alors même que ces conditions seraient remplies, la proposition de loi ne sera pas soumise au référendum si elle a été examinée au moins une fois par chaque assemblée dans un délai de six mois.

Nous proposons d'en finir avec ce système verrouillé donc hypocrite.

Nous proposons d'introduire un véritable référendum d'initiative citoyenne ce qui signifie que les citoyens auraient un droit d'initiative propre.

Le Parlement pourrait intervenir pour écarter le recours au référendum par l'adoption d'une motion adoptée à la majorité qualifiée des 3/5. Si le Parlement décide d'écarter le recours au référendum, le texte devra être examiné par lui.

Mieux protéger les citoyens

12.1 Renforcer les pouvoirs du Défenseur des droits au bénéfice des citoyens

Le renforcement des pouvoirs du défenseur des droits pourrait s'opérer par les évolutions suivantes :

- La possibilité de saisir le Conseil constitutionnel.
- Le recours à un dispositif de « rescrit juridictionnel ». Le Défenseur pourrait saisir les juridictions administratives d'un acte réglementaire. Le recours serait suspensif.
- Des pouvoirs d'enquêtes propres. A ce jour, l'article 18 de la loi organique lui permet seulement de formuler une demande d'enquête aux ministres, lesquels donnent instruction aux corps de contrôle d'accomplir les vérifications ou enquêtes.

POUR ALLER PLUS LOIN

Le Défenseur des droits a été introduit dans notre constitution en 2008. Nommé pour six ans par le Président de la République, il est chargé de défendre les droits et libertés des citoyens dans ses relations avec les administrations de l'Etat, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, de lutter contre les discriminations et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Dominique Baudis puis Jacques Toubon, qui lui a succédé, ont su conférer à cette fonction une légitimité qui n'est plus contesté. La légitimité du Défenseur des droits étant acquise et reconnue, nous proposons désormais d'asseoir son autorité notamment par le renforcement de ses pouvoirs propres.

12.2 Consacrer la protection des lanceurs d'alerte

Inscrire dans la Constitution que « la loi protège toute personne qui révèle, dans l'intérêt général et de bonne foi, un crime ou un délit, un manquement au droit en vigueur, une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général. »

POUR ALLER PLUS LOIN

Le statut de lanceur d'alerte a été consacré par la loi « Sapin 2 » du 9 décembre 2016. Cette même loi a confié au Défenseur des droits le soin d'orienter les lanceurs d'alerte vers les autorités compétentes et de veiller aux droits et libertés de ces personnes.

Devant les attaques répétées à l'encontre de celles et ceux qui signalent ou dévoilent des informations d'intérêt général et de sorte à empêcher tout recul de la législation, nous proposons d'inscrire un socle minimal de protection dans la protection dont la loi viendra fixer les modalités.

3 Le Parlement au cœur du pouvoir

L'antiparlementarisme monte depuis près de 10 ans en Europe et dans les sociétés démocratiques. Malgré cette défiance, souvent attisée à des fins politiciennes par certains acteurs politiques, nous avons la conviction que le Parlement reste le cœur battant de la démocratie moderne. A contrario de certains desseins de l'exécutif, nous souhaitons donc rééquilibrer les pouvoirs en faveur du Parlement et au sein même du couple exécutif de la Vème République. Le débat parlementaire est la garantie du respect de la pluralité des opinions des Français.

Proposition 13

Rénover le calendrier électoral

Réviser le calendrier électoral pour ne plus faire dépendre les élections législatives de l'élection présidentielle, soit en faisant se tenir les deux scrutins concomitamment, soit en les désynchronisant.

POUR ALLER PLUS LOIN

Au-delà du mode de scrutin, qu'il convient de réformer, il semble important de désacraliser l'élection présidentielles et de revitaliser les élections législatives. Avec l'inversion du calendrier, les législatives passent systématiquement après l'élection du président et font de l'élection à l'Assemblée un simple scrutin de ratification du résultat des présidentielles.

La synchronisation et la désynchronisation des élections législatives et présidentielles, pour des raisons différentes, permettent de revigorer les élections législatives et le parlementarisme.

La concomitance des deux calendriers permettrait d'avoir dans l'entre-deux tours, outre un débat pour les orientations politiques qui ne soit pas confisqué uniquement par la personnalisation consubstantielle à la présidentielle, la construction entre partis d'une coalition favorisant l'élection d'un candidat au deuxième tour. Elle constitue également un moyen d'amélioration de la participation aux élections.

La désynchronisation fait des élections législatives une élection de mi-mandat. Cela peut permettre d'accentuer le débat sur l'orientation des politiques dans le cadre des législatives.

Proposition 14

Assurer un mode de scrutin équilibré et paritaire pour les législatives

Ouvrir un débat citoyen sur les modes de scrutin pour les élections législatives : scrutin majoritaire, proportionnel, combinaison des deux, vote préférentiel ou autres.

POUR ALLER PLUS LOIN

Contrairement à ce qui est souvent dit, aucun mode de scrutin n'est consubstantiel de la Ve République, puisqu'elle a connu une alternance entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, quand bien même c'est le premier qui a largement dominé depuis 1958.

Alors que le débat se limite à l'opposition franco-française entre scrutin majoritaire et proportionnel, il faut rappeler que le premier, loin d'être la solution pour garantir à lui seul l'émergence d'une majorité parlementaire, produit surtout un niveau de disproportionnalité entre voix et sièges qui est inégalée et qu'un simple correctif par l'ajout d'une dose de proportionnelle ne peut pallier.

De multiples solutions existent dans les autres démocraties occidentales dont certaines ont d'ailleurs l'avantage de faire plus confiance à l'intelligence des citoyens : vote préférentiel, vote transférable, voire utilisation de plusieurs modes de scrutin concomitamment. La perspective est, en s'inspirant de ces exemples, de mettre en place un mode de scrutin qui respecte la parité, assure une liberté de choix accrue parmi les candidats au sein et entre les partis, un lien de proximité entre élus et électeurs ainsi qu'une proportionnalité de la répartition des sièges bien meilleure que le scrutin uninominal majoritaire à deux tours actuellement en vigueur en France.

On notera ainsi, par exemple, que dans le mode de scrutin irlandais, le niveau de proportionnalité est ajustable, à la baisse ou à la hausse, en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription et qu'il peut fonctionner dans des circonscriptions élisant un ou plusieurs candidats.

Proposition 15

Rendre le gouvernement pleinement responsable devant le Parlement

15.1 Rendre obligatoire l'engagement de responsabilité du gouvernement

Lors de son discours de politique générale, le Premier ministre devra solliciter la confiance de l'Assemblée nationale non seulement sur son programme politique mais également sur la composition du gouvernement.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 49, al. 1 de la Constitution prévoit que le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. Mais, ni le discours de politique générale, ni l'engagement de responsabilité, ne sont des obligations.

Nous proposons que ce soit désormais le cas afin de consacrer la double légitimité du Premier ministre. Elle tient à la fois de sa nomination par le Président de la République, mais également de la majorité issue des élections législatives.

En outre, à l'heure actuelle, la motion de censure n'est adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Afin de renverser cette disposition qui donne une "prime" au gouvernement mis en cause, nous proposons que la motion soit adoptée à la majorité des suffrages exprimés.

15.2 Instauration d'une motion de censure constructive

Cette motion de censure veut que l'on ne renverse un gouvernement qu'en le remplaçant, ce qui signifie que cette motion devra proposer un chef de gouvernement pour remplacer celui qu'elle propose de renverser. La motion de censure constructive sera adoptée si elle réunit une majorité des suffrages exprimés.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 49, al.2 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Les modalités actuelles de ce dispositif ont pour effet qu'une motion de censure peut être le résultat d'une coalition de circonstance agréant les opposants au gouvernement mais sans proposition alternative.

Nous considérons que le renforcement du caractère parlementaire de nos institutions implique une plus grande responsabilité du parlement et notamment celle de déterminer le prochain chef de gouvernement en cas de motion de censure.

15.3 Limiter le 49-3

Supprimer l'usage du 49.3, sauf pour les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 49, al.3 de la Constitution permet au Premier ministre de faire adopter un texte en engageant sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. Sauf si une motion de censure déposée dans les 24 heures est adoptée, le texte est alors considéré adopté sans vote. Ce mécanisme ne peut être mis en œuvre que pour un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, et un autre projet ou proposition de loi par session.

Nous proposons de restreindre le mécanisme du 49.3 pour le seul projet de finances et de financement de la sécurité sociale. La suppression pure et simple du 49.3 pourrait s'avérer dangereuse pour la conduite du pays à l'image du "shutdown" qu'on peut observer aux États-Unis. Pour tous les autres textes, le gouvernement, et notamment le Premier ministre, sera désormais contraint de dialoguer avec sa majorité.

Proposition 16

Supprimer les verrous qui entravent le plein exercice de la fonction législative

16.1 Redonner au Parlement sa pleine compétence en matière budgétaire

Supprimer l'article 40 sur les irrecevabilités financières.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 40 de la constitution limite le droit d'amendement des députés et sénateurs puisque ceux-ci ne peuvent présenter un amendement qui aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Les parlementaires n'ont donc ni l'initiative des prélèvements publics ni celle de la dépense publique. Cette règle visait à assurer une gestion sérieuse des finances publiques. Chacun peut constater qu'elle n'a pas atteint son objectif. Précisons que la règle ne s'applique pas au gouvernement.

Parlementaires et gouvernement doivent pouvoir débattre devant les Français des choix budgétaires du pays, à armes égales, ce qui impose la suppression de l'article 40.

16.2 Limiter le recours aux ordonnances de l'article 38

Supprimer le dispositif des ordonnances sauf pour les procédures de législation à droit constant (codification, transposition).

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 38 de la Constitution permet au Gouvernement de prendre par ordonnances des mesures qui relèvent normalement de la compétence du Parlement. Le champ est illimité puisque le recours aux ordonnances est possible en tout domaine du programme du gouvernement.

Certes cette procédure de législation déléguée ne peut être utilisée par le gouvernement qu'à la suite du vote d'une loi d'habilitation par le Parlement. Mais le processus législatif d'une ordonnance limite fortement les marges d'action du parlement : l'étude d'impact du projet de loi d'habilitation est succincte, le travail préparatoire du Gouvernement n'est pas connu et l'avis du Conseil d'État n'est pas public. Au stade de la ratification, le parlement voit aussi son action limitée puisqu'il est délicat pour le législateur de modifier une ordonnance dont les dispositions sont déjà entrées en vigueur.

Nous proposons d'en revenir à l'esprit initial des ordonnances c'est à dire d'en limiter le champ aux seuls sujets techniques c'est à dire les procédures de codification et de transposition.

16.3 Supprimer le vote bloqué

Supprimer l'article 44 al. 3 qui contraint l'Assemblée à voter sur un texte pour lequel seuls les amendements validés par le Gouvernement sont acceptés.

POUR ALLER PLUS LOIN

Le mécanisme dit du "vote bloqué" permet de faire échec au droit d'amendement des députés et sénateurs puisque le Gouvernement choisit les amendements qu'il souhaite retenir. Le Parlement ne peut alors voter que sur le texte modifié par les amendements retenus par le gouvernement.

Ce mécanisme permet au gouvernement de tordre le bras au parlement lorsque les amendements déposés par les députés ou sénateurs ne lui conviennent pas. C'est une négation du droit d'amendement.

16.4 Réorganiser l'ordre du jour des Assemblées pour plus d'efficacité

Organiser l'ordre du jour en deux temps : 2 semaines pour le gouvernement, 2 semaines pour le Parlement. Ainsi, les semaines d'initiative et de contrôle seraient fusionnées, de sorte à donner plus de temps à l'initiative des groupes d'opposition et groupes minoritaires.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat est fixé par chaque assemblée. En pratique, sur quatre semaines, deux sont réservées par priorité au Gouvernement, une semaine est réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et une semaine à l'initiative parlementaire c'est à dire à l'examen des propositions des lois.

L'expérience a démontré que la séance publique n'est pas le lieu adéquat pour mettre en œuvre la mission de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Nous proposons en conséquence que le contrôle du Gouvernement s'opère, à l'exception des questions d'actualité au Gouvernement, lors des commissions, commissions d'enquête et missions d'information. La semaine de séance ainsi libérée serait attribuée au Parlement qui pourrait par priorité en créditer les groupes d'opposition et les groupes minoritaires.

16.5 Moderniser l'examen des lois de finances

Organiser le débat budgétaire en trois temps : au printemps, un projet de loi de programmation des équilibres financiers, à l'été, un projet de loi fiscale sur les prélèvements obligatoires, et à l'automne, un projet de loi de finances relatif aux dépenses.

POUR ALLER PLUS LOIN

La constitution encadre l'examen du projet de loi de finances de délais très contraints : 40 jours pour l'Assemblée nationale et 15 jours pour le Sénat.

De sorte à desserrer cet étau qui empêche un examen véritablement utile des lois de finances par le Parlement, nous reprenons à notre compte la proposition formulée par le Président et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat d'organiser le débat budgétaire en trois temps.

Confier la maîtrise de la procédure législative au Parlement

La maîtrise de la procédure législative échappe pour beaucoup au Parlement. Ce sujet n'est pas un enjeu technique secondaire mais un enjeu démocratique majeure qui détermine les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir législatif. C'est pourquoi nous proposons à la fois :

- D'introduire des garanties nouvelles pour le Parlement : par exemple, donner à la Conférence des présidents de chaque assemblée un droit de veto en matière de procédure accélérée ; encadrer la procédure législative de délais d'examen incompressible).
- D'imposer de nouvelles exigences au Gouvernement : par exemple, soumettre le Gouvernement aux mêmes délais de dépôt d'amendement que les parlementaires.
- Dans le cadre de la modernisation de la navette parlementaire, de conférer une place accrue aux commissions permanentes : par exemple, garantir la publicité des travaux des commissions, confier aux commissions permanentes compétentes l'initiative de convoquer la commission mixte paritaire.

POUR ALLER PLUS LOIN

La procédure législative, communément appelé "navette parlementaire", s'organise autour de deux lectures dans chaque assemblée. Pour contrecarrer ce temps d'examen par le Parlement, le Gouvernement use de plus en plus du mécanisme de la procédure accélérée qui autorise une seule lecture. Le Parlement peut annuler cette procédure accélérée mais l'accord des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat est nécessaire. Or, le président de l'Assemblée nationale, issu de la majorité et donc soutien du Gouvernement, use très rarement de cette faculté.

Nous proposons à titre principal de confier à la Conférence des présidents de chaque assemblée, organe qui détermine l'ordre du jour et dans lequel sont représentés tous les groupes politiques, un droit de veto concernant la procédure accélérée et d'encadrer la procédure législative de délais d'examen incompréhensibles : quatre semaines entre le dépôt ou la transmission du texte et son examen par la commission, deux semaines entre l'examen par la commission et l'examen en séance.

Le Gouvernement a par ailleurs la possibilité de déposer des amendements après l'expiration des délais de dépôt des amendements des Parlementaires. Afin de rétablir une équité entre le Gouvernement et le Parlement et permettre aux parlementaires d'examiner sereinement les amendements du Gouvernement, nous proposons de soumettre le Gouvernement aux mêmes délais de dépôt des amendements que les Parlementaires.

Proposition 18

Lever les obstacles aux pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement

18.1 Renforcer les droits de l'opposition et étendre les pouvoirs d'enquête

Les droits de l'opposition s'expriment par l'exercice des pouvoirs de contrôle, via notamment les missions d'informations et les commissions d'enquête. Mais les modalités actuelles de recours à ces pouvoirs de contrôle sont très restrictives pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires.

Or, le contrôle de l'action du gouvernement a vocation à être exercé principalement par les oppositions et non pas par le groupe majoritaire qui soutient le gouvernement. Nous proposons donc de renforcer ces pouvoirs de contrôle par quatre moyens :

- Permettre aux groupes d'opposition un recours accru aux commissions d'enquête et aux missions d'information.
- Supprimer la restriction qui empêche la constitution d'une commission d'enquête sur des faits pour lesquels des poursuites judiciaires sont en cours.
- Permettre la constitution de commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.
- Élargir le contrôle « sur place et sur pièces » à chaque rapporteur de commission permanente.

PLUS ALLER PLUS LOIN

La Constitution prévoit la possibilité de créer au sein de chaque assemblée des commissions d'enquêtes dont les modalités sont définies par la loi et le règlement de chaque assemblée.

Les règles encadrant les commissions d'enquête sont extrêmement restrictives.

◇ L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit qu'il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

◇ Le règlement du Sénat prévoit qu'un groupe a droit à la création d'une seule commission d'enquête ou mission d'information par année parlementaire.

18.2 Renforcer les moyens d'information et d'évaluation du Parlement

- Rendre public l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi et les ordonnances
- Améliorer les études d'impact en intégrant de nouveaux indicateurs de richesse, tels que les indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable
- Élaboration des études d'impact par des instances indépendantes du gouvernement

POUR ALLER PLUS LOIN

Conformément à l'article 24, le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Pour accomplir ces trois missions, des moyens renforcés sont nécessaires.

Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dont les critères sont encadrés par la loi organique du 15 avril 2009. S'il est précisé que l'étude d'impact doit exposer l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus, ces éléments méritent toutefois un travail plus approfondi et des cadres statistiques élargis pour guider la décision publique.

C'est pourquoi, nous proposons que de nouveaux indicateurs, complémentaires à celui du Produit Intérieur Brut, soient intégrés, en vue de mesurer l'impact en matière de bien-être et d'inégalités, dans un contexte de soutenabilité environnementale.

Il serait, à cet égard, justifié que l'étude d'impact fût élaborée par une instance indépendante du gouvernement.

La publicité de l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi est actuellement possible, mais pas obligatoire. Nous proposons de la systématiser.

Proposition 19

Renforcer le contrôle du parlement sur les opérations extérieures

Le renforcement du contrôle du parlement concernant les interventions des forces armées à l'étranger pourra s'opérer par trois moyens : un débat annuel sur les opérations extérieures qui ont fait l'objet d'une autorisation de prolongation, un vote de prolongation chaque année pour toute opération extérieure et enfin un débat à la fin de chaque opération extérieure.

POUR ALLER PLUS LOIN

Il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour que le Parlement soit associé aux interventions militaires extérieures décidées par le Président de la République. Cette réforme constitutionnelle a renforcé le contrôle parlementaire sur l'emploi des forces armées en obligeant le gouvernement à informer le Parlement de l'engagement des forces et en soumettant à un vote la prolongation de cet engagement lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois.

Le contrôle parlementaire reste limité puisque, après ce délai de quatre mois, la poursuite de l'intervention n'est plus soumise à une nouvelle autorisation.

Il est donc nécessaire de renforcer le contrôle du parlement sur les opérations extérieures dans la durée, avec un débat et un vote chaque année pour autoriser la prolongation. Mais aussi une information et un débat à la fin de chaque opération extérieure.

Proposition 20

Renforcer les pouvoirs du Gouvernement et du Premier ministre

20.1 Affirmer le rôle du Premier ministre

Inscrire que c'est le Premier ministre, et non le gouvernement, qui détermine la politique de la nation.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 20 prévoit que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. La reconnaissance de la fonction de Premier ministre n'intervient qu'à l'article 21 pour préciser que le Premier ministre dirige l'action du gouvernement.

Pour affirmer la prédominance du Premier ministre, et pour mettre le texte de la constitution en accord avec la pratique, nous proposons d'inscrire explicitement que c'est le Premier ministre qui détermine la politique de la Nation.

20.2 Confier au Premier ministre la nomination du gouvernement

Inscrire que c'est le Premier ministre, après consultation du Président de la République, qui choisit les membres du gouvernement dont il dirige l'action.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 8 de la Constitution prévoit que le Président de la République nomme les membres du gouvernement sur la proposition du Premier ministre. Même si la composition d'un gouvernement est le résultat d'une négociation, d'un arbitrage entre le Président de la République et le Premier ministre, c'est bien le Secrétaire général de la présidence de la République, et non le Premier ministre, qui annonce officiellement sur le perron de l'Élysée la composition d'un nouveau gouvernement.

Si le Président nomme le premier ministre, il doit revenir au Premier ministre de déterminer l'équipe ministérielle dont il conduit l'action. C'est la garantie d'une équipe gouvernementale cohérente et solidaire. C'est pourquoi il est nécessaire d'inscrire que c'est le Premier ministre qui choisit les membres du gouvernement.

Proposition 21

Soumettre le gouvernement à des exigences nouvelles

21.1 Garantir la parité au sein du gouvernement

Soumettre la composition du gouvernement à l'exigence de parité.

POUR ALLER PLUS LOIN

Actuellement, la constitution n'impose aucune exigence concernant la composition d'un gouvernement. Par souci d'exemplarité et par analogie avec ce qu'exige la loi pour les assemblées locales, nous proposons d'imposer le principe de parité au sein du gouvernement.

21.2 Faire de la fonction de ministre, une fonction à plein temps

Rendre la fonction de membre du gouvernement incompatible avec l'exercice de tout mandat exécutif local.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 23 de la Constitution indique que la fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. Nous proposons d'élargir les cas d'incompatibilité pour prévoir que la fonction de ministre est incompatible avec l'exercice de tout mandat exécutif local. La fonction exécutive ministérielle doit être exercée à temps plein.

Il s'agit d'appliquer aux membres du gouvernement les mêmes dispositions que pour les parlementaires qui ne peuvent plus cumuler leur mandat avec celui d'un exécutif local.

Proposition 22

Assurer des nominations plus démocratiques

22.1 Confier le pouvoir de nomination au Premier ministre, à l'exception des nominations relevant des affaires étrangères et de la défense qui relèveraient toujours du Président de la République.

POUR ALLER PLUS LOIN

Le pouvoir de nomination du Président de la République est un pouvoir partagé c'est à dire qu'il s'exerce avec le contreseing du Premier ministre.

Par cohérence avec le principe selon lequel le Premier ministre détermine la politique de la Nation et conduit l'action du gouvernement, nous proposons que le pouvoir de nomination lui revienne. Les nominations relevant des affaires étrangères et de la défense relèveraient toujours du Président de la République puisqu'il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités, ainsi que le chef des armées.

22.2 Soumettre le pouvoir de nomination à l'approbation des 3/5 des membres des commissions compétentes des deux assemblées.

POUR ALLER PLUS LOIN

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, certaines nominations en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, sont examinées par les commissions compétentes des deux assemblées.

La constitution prévoit que pour s'opposer à ces nominations, il faut réunir une majorité des trois cinquièmes.

De sorte à assurer des nominations consensuelles, nous proposons d'inverser les modalités de vote pour prévoir que pour être validée une nomination doit recueillir un vote positif des trois cinquièmes.

Proposition 23

En finir avec la logique plébiscitaire du référendum

Réserver au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens l'initiative du référendum.

L'initiative du référendum serait confiée au Premier ministre, au nom du gouvernement, et non plus au Président de la République afin de mettre un terme à la logique plébiscitaire.

Le Président conserve l'initiative du recours au référendum de l'article 89 dans le cadre d'une révision de la Constitution.

POUR ALLER PLUS LOIN

Selon l'article 11 de la Constitution, le Président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des 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 [...] ».

Bien que les référendums se soient souvent retournés contre leur auteur, expliquant qu'il n'y soit plus recouru, conférer au Président de la République l'initiative du référendum pollue le débat démocratique que les Français sont conviés à arbitrer.

Pour dépassionner et dépersonnaliser l'enjeu du référendum, nous proposons que l'initiative du référendum revienne au Premier ministre.

Le Président pourra recourir au référendum de l'article 89 dans le cadre d'une révision de la Constitution.

Proposition 24

En finir avec les « pleins pouvoirs »

Supprimer l'article 16 de la Constitution.

POUR ALLER PLUS LOIN

Cet article qui trouve son origine dans le traumatisme de la défaite de 1940 et appliqué une seule et unique fois, du 23 avril au 29 septembre 1961, permet au président de la République de s'octroyer des « pouvoirs exceptionnels » lorsqu'une menace « grave et immédiate » pèse sur « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux ».

Cet article n'est plus adapté aux situations de crise que la France rencontre, puisque, dans ces cas dramatiques, notamment d'attaques terroristes, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'est pas interrompu et il n'est pas concevable de transférer à l'autorité militaire des pouvoirs.

En ces hypothèses, c'est le recours à l'État d'urgence qui s'impose. L'article 16 doit en conséquence être supprimé.

4 Les territoires : la démocratie jusqu'au bout

La décentralisation a fait ses preuves depuis 1982. L'État s'est d'ailleurs largement appuyé sur la bonne gestion des collectivités pour résoudre la crise des finances publiques ces dernières années. Nous proposons que cette bonne gestion trouve aujourd'hui une traduction constitutionnelle. Le projet décentralisateur reste par ailleurs inabouti et nécessite un permanent renouvellement qui passe, selon nous, par la prise en compte des différences et des inégalités territoriales.

Proposition 25

Élargir le collège électoral du Sénat

Augmenter le collège des grands électeurs sans remettre en cause l'équilibre entre les territoires ruraux et urbains.

POUR ALLER PLUS LOIN

Aujourd'hui, sur près de 600.000 élus locaux, seuls un quart d'entre eux, 160.000, constituent le collège des "grands électeurs" et participent à l'élection des sénateurs.

Pour renforcer la légitimité de la Haute assemblée, nous proposons d'élargir le collège électoral du Sénat. Cet élargissement devra répondre à une exigence : assurer l'équilibre entre les territoires ruraux et les territoires urbains.

Proposition 26

Introduire un droit à la différenciation pour les collectivités territoriales

- Renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.
- Permettre aux départements, régions ou collectivités à statut particulier de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

POUR ALLER PLUS LOIN

La confiance que l'État doit manifester à l'égard des collectivités territoriales appelle à franchir un nouveau palier en matière de décentralisation. Ce nouveau contrat entre l'État et les collectivités passe par la reconnaissance de la diversité des territoires, et donc par l'affirmation d'un droit à la différenciation.

Nous proposons d'envisager l'exercice des compétences des collectivités sous une approche nouvelle, plus efficace, qui permette de tenir compte des spécificités locales.

Il est temps de conférer au pouvoir réglementaire des collectivités une portée effective. C'est pourquoi nous proposons d'une part de déléguer à tout ou partie des collectivités territoriales un pouvoir réglementaire d'application des lois pour les compétences qui leur ont été déléguées et d'autre part, pour certaines collectivités de pouvoir déroger aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Proposition 27

Garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales

27.1 Une loi de finances propre aux territoires

Créer une loi de finances propre aux collectivités territoriales et à l'ensemble des politiques publiques territoriales.

POUR ALLER PLUS LOIN

La constitution ne prévoit que la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

Afin de renforcer le caractère décentralisée de notre République, nous proposons de créer une loi de finances propre aux collectivités territoriales et à l'ensemble des politiques publique territoriales. Cette nouvelle catégorie de loi de finances formalisera le contrat budgétaire entre l'État et les collectivités territoriales.

27.2 Consacrer l'autonomie financière des collectivités

Outre l'inscription du principe d'autonomie financière dans la Constitution nous proposons d'une part de renforcer le principe de libre disposition de leurs ressources par les collectivités et d'autre part, d'inscrire qu'un transfert, une création ou une extension de compétence doit être compensé par une ressource spécifique à son financement.

POUR ALLER PLUS LOIN

La Constitution pose plusieurs règles destinées à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État. Sauf que le principe même de l'autonomie financière n'est pas inscrit dans la Constitution. Nous proposons donc de l'y faire figurer. Par ailleurs, ces règles visant à garantir cette autonomie financière ont une portée limitée quand elles ne sont pas purement et simplement neutralisées.

Ainsi le principe de libre disposition de leurs ressources par les collectivités est fortement limité. De très nombreuses ressources des collectivités territoriales donnent lieu à une affectation précise, déterminée par les textes, qui ne laisse aucune liberté aux autorités locales. Nous souhaitons donner au principe de libre disposition une portée effective.

La constitution affirme également que tout transfert, création ou extension de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette règle de compensation est en réalité neutralisée puisqu'elle n'est pas assurée dans la durée. Par ailleurs, elle n'impose aucune traçabilité. c'est pourquoi nous proposons qu'un transfert, une création ou une extension de compétence soit compensé par une ressource spécifique à son financement, de sorte à permettre un contrôle effectif du Parlement et des collectivités sur le respect de cette règle.

Proposition 27

Garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales

27.3 Consolider la péréquation entre collectivités

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à garantir l'égalité entre les collectivités territoriales.

POUR ALLER PLUS LOIN

La constitution prévoit que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Nous proposons de hausser le niveau d'exigence en matière de péréquation et d'inscrire que la péréquation doit garantir l'égalité entre les collectivités territoriales.

Proposition 28

Permettre une autonomie accrue pour les outre-mer

28.1 Reconnaître la pluralité des outre-mer

Remplacer la notion d'« outre-mer » par celle « des outre-mer »

POUR ALLER PLUS LOIN

Les outre-mer sont diverses, par leur histoire, leur géographie, leur population, leur culture. Il y a donc lieu de tenir compte de cette diversité, qui est une richesse, pour introduire la notion "des outre-mer" dans notre constitution.

28.2 Un droit à la différenciation renforcé pour les outre-mer

Inscrire que le droit d'adaptation aux lois et règlements dont peuvent faire usage les départements et régions des outre-mer régis par l'article 73 portent notamment sur les règles propres d'organisation et de fonctionnement des institutions, sur les régimes sociaux, financiers, fiscaux, douaniers et électoraux tenant compte de leurs intérêts au sein de la République. A titre complémentaire, nous proposons d'étendre ce droit d'adaptation au département et à la région de la Réunion.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'article 73 de la Constitution prévoit que dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi ou par le règlement.

Nous proposons d'élargir le droit d'adaptation dans son périmètre et de le rendre applicable à la Réunion, ce que la Constitution n'autorise pas actuellement.

5 La Justice au service de la démocratie

L'indépendance de la Justice est un principe fondateur de notre Démocratie qui doit sans cesse être rappelé et renforcé. Nous pensons ainsi que l'égalité républicaine ne peut plus s'accommoder d'une juridiction d'exception pour les membres des gouvernements et qu'il est temps de garantir l'indépendance des procureurs vis-à-vis du pouvoir politique. Il s'agit d'exigences éthiques pour maintenir la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire.

Proposition 29

Parachever la réforme du Conseil supérieur de la magistrature

Parachever la réforme du Conseil supérieur de la magistrature impose d'agir en cinq directions :

- Réviser la composition du CSM pour assurer la parité entre magistrats et non magistrats dans chaque formation, et y garantir la parité entre les femmes et les hommes.
- Élire le président du CSM en son sein.
- Garantir l'indépendance du parquet par la nomination des magistrats du parquet sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente.
- Élargir les prérogatives du CSM notamment en lui permettant de se saisir d'office de toute question portant sur la déontologie et l'indépendance de la justice.

- Réviser les conditions d'approbation des nominations des personnalités qualifiées par l'exigence d'une majorité des 3/5 de chaque commission compétente des deux chambres

POUR ALLER PLUS LOIN

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature a été engagée sous le quinquennat de François Hollande dans une version ambitieuse.

Le texte modifie en profondeur la composition du CSM notamment pour assurer la parité entre magistrats et non-magistrats, conformément aux préconisations européennes. Mais l'idée principale, c'est d'assurer l'indépendance des procureurs vis-à-vis du pouvoir politique en prévoyant que leur nomination est subordonnée à l'avis conforme du CSM.

Lors de l'examen du texte au Sénat, une majorité de circonstance avait vidé la réforme d'une grande partie de son contenu, empêchant de mener celle-ci à son terme.

Proposition 30

Supprimer la Cour de Justice de la République

Supprimer la Cour de Justice de la République. Les ministres seraient jugés par les tribunaux de droit commun, en l'espèce la Cour d'Appel de Paris. Un mécanisme de filtre (par un conseil des requêtes composé des trois plus hauts magistrats des ordres financier, administratif et judiciaire) pour empêcher la multiplication d'actions contre les ministres devra être mise en œuvre.

POUR ALLER PLUS LOIN

En vertu de l'article 68-1 de la constitution, les membres du gouvernement sont jugés par la Cour de Justice de la République pour les actes qualifiés de crimes ou de délits accomplis dans l'exercice de leur fonction.

Cette juridiction d'exception pour des délits ou crimes de droit commun est une aberration démocratique à laquelle il convient de mettre un terme.

Moderniser le fonctionnement du Conseil constitutionnel

Cette modernisation du Conseil constitutionnel doit s'opérer à tous les niveaux :

- Sur la composition du Conseil, en faisant porter le nombre de ses membres de neuf à douze, en assurant la parité en son sein et en mettant un terme à la présence de droit des anciens présidents de la République
- Sur les conditions de nomination par l'approbation des nominations à la majorité des $\frac{3}{5}$ des commissions compétentes afin d'assurer des nominations répondant aux exigences d'impartialité, de compétence et de transparence
- Sur la désignation de son président qui pourra désormais être élu en son sein
- Sur ses attributions en facilitant sa saisine par l'abaissement des seuils la possibilité d'une saisine conjointe députés et sénateurs.

POUR ALLER PLUS LOIN

La Constitution de 1958 avait confié des missions très restreintes au Conseil constitutionnel. Depuis, la réforme de 1974 qui permet à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil puis celle de 2008 qui instaure la question prioritaire de constitutionnalité, ont grandement contribué à renforcer ses prérogatives et donc son autorité.

Ces prérogatives nouvelles, qui lui confèrent les attributions d'une quasi Cour constitutionnelle, appelle des exigences nouvelles.