



PARLEMENT DES ÉTUDIANTS

RENCONTRE NATIONALE DU 19 AVRIL 2019

Enregistré au Bureau national du Parlement des Étudiants le 31 mars 2019

PROJETS DE LOI
ORDINAIRE ET CONSTITUTIONNELLE

pour la restauration de la légitimité démocratique

Présentés par
Le Groupe Les Républicains du Parlement des Étudiants

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors des dernières échéances électorales, les Français ont clairement manifesté leur souhait d'un renouvellement politique et d'une démocratie directe plus proche des citoyens. Nos concitoyens ont en effet le sentiment que les institutions ne sont pas réellement représentatives du peuple. De ce fait, lors des différents scrutins, les Français sont de plus en plus nombreux à manifester leur souhait d'un renouvellement politique et d'une démocratie directe plus proche des citoyens. De plus, voici maintenant plusieurs mois que la France est plongée dans la crise des « Gilets jaunes » et que les Français expriment leur souhait d'obtenir des réponses concrètes à leurs demandes. Cette crise n'est en réalité rien d'autre que l'alliage de deux crises : une crise fiscale contre le matraquage imposé par le Gouvernement, qui ne cesse d'oppresser les Français et une crise de la démocratie représentative. L'engouement récent suscité lors du grand débat démontrent encore plus une volonté de réforme de la part des institutions.

Nous prenons alors acte de ces réclamations en proposant de rapprocher une partie des institutions au plus près des citoyens.

Le projet de loi ordinaire vise à réorganiser les collectivités autour notamment d'un pôle départements-région. Notamment, en reprenant l'idée de la réforme territoriale de 2010 de substituer ainsi aux conseillers régionaux et conseillers généraux une nouvelle catégorie d'élus locaux : les conseillers territoriaux siégeant à la fois dans les départements et les régions. L'objectif de cette mesure est de permettre une plus juste représentativité des territoires et des citoyens au sein des conseils régionaux qui sont actuellement des élus hors sols et non connectés au terrain. Par cette mesure, ils deviendraient de plus enfin totalement paritaire car calquée sur le principe actuel d'un binôme constitué d'un homme et d'une femme pour chaque canton. Cette mesure permettra alors également une simplification du millefeuille administratif français et permettra d'accroître l'efficacité dans le traitement des dossiers locaux. L'avantage également de cette mesure est ainsi de permettre aux territoires les plus éloignés d'être mieux représentés dans les instances régionales. Les cantons demeurants en tant que divisions administratives. Les conseillers de Paris et de la métropole de Lyon auraient de plus, le statut et la fonction de conseillers territoriaux dans leurs régions respectives. Cette disposition doit permettre de réduire le nombre d'élus, en vue de dégager des économies et de renforcer le poids de l' élu local.

Dans la même lignée d'une juste représentation démocratique, nous souhaitons favoriser l'efficacité au sein des EPCI. En mars 2014, les conseillers communautaires ont pour la première fois été élus au suffrage universel direct par nos concitoyens dans les communes de plus de 1 000 habitants. Ces nouvelles règles sont issues de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de la loi du 17 mai 2013. Une liste de candidats à l'élection municipale et une liste de candidats à l'élection communautaire figuraient donc sur le même bulletin de vote. Envisagé comme transitoire avant le vote d'une nouvelle réforme

allant dans le sens d'une élection sur scrutin de liste à l'échelle de l'EPCI, ce mode de scrutin est finalement appelé à durer et à s'appliquer de nouveau en 2020. Les modalités de constitution des listes ont toutefois fait apparaître une difficulté dans l'application de la loi. En effet, l'état actuel de la législation contraint les listes concernées à faire figurer la même personnalité au premier rang de chacune des deux listes, de manière que la personnalité appelée à devenir maire soit également désignée au sein de l'EPCI. L'expérience de 2014 démontre que cette obligation est vécue comme une difficulté dans des communes de taille modeste. Il en résulte des situations incongrues pouvant susciter de la confusion dans l'esprit des électeurs. Certaines listes souhaitant répartir les charges de travail ont effet présenté en tête des listes le futur délégué communautaire tout en expliquant aux électeurs qu'une autre personnalité, placée plus bas sur la liste municipale, assumerait la charge de maire. D'autres, une fois élus, ont privilégié la démission des fonctions de conseiller communautaire dès le lendemain du scrutin, posant une question de sincérité démocratique du scrutin. Les listes candidates dans les communes de plus de 1 000 habitants et ne disposant que d'un seul délégué communautaire doivent donc être en mesure de faire figurer deux personnalités différentes en têtes des deux listes.

L'essence de la démocratie est la détention du pouvoir politique par le peuple. Or il ne saurait y avoir de pouvoir sans légitimité, et de légitimité sans contrôle, en l'occurrence exercé indirectement ou directement par le peuple : une institution ou une fonction incontrôlée et incontrôlable ne devrait ainsi pas pouvoir posséder la moindre once pouvoir. Cette question de la légitimité se traduit chaque jour davantage dans celle de la confiance accordée par les français à leurs institutions, confiance qui a été et reste très largement écornée par de multiples scandales, dont le dernier en date, l'affaire Benalla, a révélé de nouvelles failles critiques dans le contrôle de notre administration. Afin de résoudre ce problème essentiel de la légitimité, nous pensons avant tout qu'une démocratie saine ne peut pas admettre une situation où, comme c'est le cas actuellement, l'ensemble des fonctions civiles et militaires se voient remplies par une nomination arbitraire par le Président de la République, il s'agit de la porte ouverte à toutes les dérives, à tous les népotismes et atteintes au principe de neutralité du service public. C'est pourquoi nous proposons dans **l'article 1 du projet de loi constitutionnelle** de modifier l'article 13 de la constitution pour limiter ce pouvoir de nomination arbitraire aux fonctions mineures de l'administration civile et militaire, et à l'inverse de ne lui laisser qu'un pouvoir de proposition pour les plus hautes fonctions civiles et militaires qui, de par leur importance stratégique pour la nation, se doivent d'être occupées par de individus à la compétence et probité garantie.

Une telle mesure ira d'ailleurs, et c'est évident, dans le sens d'une garantie de la méritocratie, valeur fondatrice de notre République. Nous souhaitons de plus voir attribué ce pouvoir de confirmation ou d'infirmité de ces propositions au parlement, contre-pouvoir naturel de l'exécutif.

Le pouvoir d'approbation appartiendrait ainsi à une Commission judiciaire mixte paritaire à caractère permanent, instituée par modification de l'article 51-2 de la Constitution, composée de 25 députés et de 25 sénateurs, et présidée par un membre du premier groupe d'opposition à l'Assemblée Nationale. Cette commission aura pour objet d'effectuer des enquêtes sur la compétence, probité et les intérêts des candidats proposés par le Président de la République, afin de pouvoir ensuite approuver, ou refuser, ces propositions de nomination.

Dans cette optique sera modifié l'article 24 de la Constitution, selon lequel le parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques, afin d'ajouter à ces missions traditionnelles du parlement cette nouvelle compétence d'approbation. Et parce que ce contrôle doit être réel et pas seulement symbolique, nous estimons nécessaire de donner à la commission judiciaire mixte paritaire un droit de citation à comparaître universel, incluant notamment le Président de la République, sans préjudice pour son régime particulier d'irresponsabilité et d'immunité. Enfin, parce que des moyens conséquents sont nécessaires à la poursuite de telles ambitions démocratiques, et parce que ces moyens ont toujours fait défaut au pouvoir législatif à l'inverse de l'exécutif, cette commission sera dotée, suivant la modification de l'article 51-2 de la Constitution, d'une administration au budget équivalent ou supérieur à celui attribué aux services du premier ministre pour l'assister dans sa tâche et éviter tout engorgement ou ralentissement de l'appareil étatique.

Cette Commission judiciaire pourra également mettre à disposition, dans des conditions précisées par une loi organique, son administration aux autres commissions de l'une ou l'autre des chambres, cela incluant les commissions d'enquête temporaire. Les fonds et personnels qualifiés formant cette administration seront principalement issus de la suppression du Conseil Économique, Social et Environnemental, institution inutile et inutilisée, (avec, pour ne prendre que la situation présente, sur les 18 saisines en cours 17 auto-saisines, la 18ème étant une saisine obligatoire), qui mobilise d'importantes ressources et apparait surtout comme particulièrement peu légitime dans un pays où le taux de syndicalisation ne cesse de diminuer et est particulièrement bas au regard des moyennes européennes et de l'OCDE. Cependant afin de maintenir, tout en le rééquilibrant à un niveau plus adapté, un rôle de consultation pour les représentants de la société civile, rôle attribué au CESE, nous proposons d'instituer la possibilité pour cette commission de consulter pour avis un collège de 25 représentants de la société civile, dont le fonctionnement, l'organisation et la composition seront régies par la loi.

Notre État de droit repose sur le principe selon lequel la puissance publique se soumet au Droit. Les normes juridiques s'inscrivent dans ce qu'il convient d'appeler la « hiérarchie des normes ». Dans ce modèle, chacune des règles tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures et surtout à la Constitution qui figure au sommet de cet ensemble pyramidal. Le contrôle du strict respect des lois à la Constitution est assuré par le Conseil constitutionnel. Rappelons également que le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle ainsi que des élections des parlementaires. Le Conseil constitutionnel est ainsi la « pierre angulaire » de notre État de droit et garantie ainsi le caractère démocratique du régime en assurant l'effectivité du droit émanant des représentants des citoyens. Or la tâche du Conseil constitutionnel s'est considérablement accrue depuis sa création en 1958. Les raisons sont nombreuses, citons le phénomène d'inflation législative, l'ouverture en 1974 du droit de saisine du Conseil constitutionnel par une minorité de parlementaires, la création en 2008 du contrôle *a posteriori* via le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). C'est pourquoi nous proposons donc dans l'**article 2 du projet de loi constitutionnelle** de renforcer le Conseil constitutionnel en lui donnant les moyens supplémentaires et nécessaires pour mener à bien ses fonctions, en lui permettant d'être structurellement plus impartial et indépendant du pouvoir politique, en exigeant davantage de probité et de compétences juridiques de la part des membres et enfin en octroyant à ces derniers une plus forte légitimité démocratique via leur approbation par la Représentation nationale. En premier lieu nous constatons qu'il existe une

discordance importante entre les missions du Conseil constitutionnel et la légitimité de ses membres. Aujourd'hui neuf membres sont nommés de manière quasi-discrétionnaire par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, et le président du Sénat. À ces neuf membres s'ajoutent de manière occasionnelle les anciens présidents de la République qui sont membres de droit. Nous proposons de mettre un terme à ce mécanisme de nomination. Le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat auraient le pouvoir de proposer chacun un candidat tous les trois ans. Les candidats devraient ensuite être approuvés successivement par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers puis par le Sénat à la majorité simple. Cette approbation à la majorité qualifiée exigerait, d'une part, que les candidats fassent l'objet d'un large consensus autour de la reconnaissance de leurs compétences juridiques, et d'autre part, que les candidats soient nécessairement peu clivants sur le plan politique. Cela assurerait au Conseil Constitutionnel une plus grande indépendance et une plus grande impartialité. Enfin, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, nous proposons de mettre un terme à la possibilité pour les anciens présidents de la République de siéger de droit au Conseil tant ce privilège n'apparaît plus justifié aujourd'hui.

En deuxième lieu, de manière à être structurellement composé d'éminents juristes, nous proposons que les candidatures soient examinées par une commission mixte paritaire spéciale, avant leur approbation dans chacune des deux chambres parlementaires. Celle-ci devra se prononcer, dans un rapport rendu public, sur les compétences juridiques et la probité des candidatures – en raison des exigences de droiture qu'implique la fonction de juge de la loi. De manière à prévenir tout dévoiement de la commission et d'assurer un certain pluralisme politique, nous proposons que celle-ci soit présidée par un député membre du premier groupe d'opposition à l'Assemblée nationale ; le poste de vice-président revenant à un député membre du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale.

En troisième lieu, pour surmonter la charge de travail supplémentaire reposant sur les membres du Conseil constitutionnel depuis sa création, nous proposons que les membres puissent avoir la possibilité d'être assistés dans leurs tâches par des collaborateurs dont le nombre maximal sera fixé par une loi d'application.

En quatrième et dernier lieu, nous proposons de limiter l'âge des *candidats* à 70 ans. En effet nous pensons que le travail des membres du Conseil constitutionnel exige la plus grande rigueur et des capacités physiques et intellectuelles conséquentes.

Enfin, pour sortir de la crise actuelle et retrouver la sérénité, nous pensons qu'il est nécessaire de s'attaquer aux questions de fond en formulant des propositions pragmatiques. Il nous semble donc urgent dans l'**article 3 du projet de la constitutionnelle** de réformer l'Article 11 de la Constitution relatif au référendum. Prévu par la réforme constitutionnelle de 2008 et entré en vigueur courant 2015, le référendum d'initiative partagée créé sous Nicolas Sarkozy avait vocation à renforcer la démocratie sous la Ve République. N'ayant jamais été utilisé, nous pensons que ce mécanisme demande à être réformé. Dans l'esprit de ce référendum d'initiative partagée, nous proposons la création d'une « pétition référendaire par approbation parlementaire ». L'objectif de cette mesure est clair : concilier démocratie directe et parlementarisme. Cet outil permettra à la fois de répondre concrètement à la crise de la représentativité tout en évitant les dérives dangereuses auxquelles pourrait mener le « référendum d'initiative citoyenne » (RIC).

Prenant la forme d'une pétition en ligne sur le site de l'Assemblée nationale, cette pétition référendaire sera ouverte à tous les membres du corps électoral. Une loi organique précisera les modalités de sa mise en œuvre, en prévoyant notamment le contrôle du numéro de la carte d'électeur. Une fois le seuil de participation dépassé dans le délai prévu, l'Assemblée nationale devra se prononcer sur l'opportunité d'un référendum.

Enfin, il est urgent de renforcer le régime parlementaire de la Ve République en limitant les pouvoirs du Président de la République. En effet, le système présidentiel est la cause d'un déséquilibre institutionnel défavorable au Parlement. Nous souhaitons donc mettre fin à un habitus constitutionnel en précisant au premier alinéa de l'Article 11 de la Constitution que le Président de la République ne peut pas proposer de référendum sur un projet de loi constitutionnelle en contournant le Parlement. L'objectif de cette réforme est de renforcer le pouvoir du Parlement et de réduire celui d'un Président certes légitime mais totalement irresponsable. L'équilibre des institutions est l'essence de la démocratie représentative, et le renforcement du Parlement nécessaire pour répondre à sa crise actuelle.

PROJET DE LOI ORDINAIRE

Article 1^{er}

- 1) Le Titre 3 du Premier Livre du Code électoral est rédigé comme suit « Dispositions spéciales à l'élection des conseillers territoriaux »
- 2) Au sein du Titre 3, est inséré un article rédigé comme suit :

Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin binominal majoritaire à deux tours selon les modalités prévues au titre III du livre Ier du code électoral. Ils sont renouvelés intégralement tous les six ans.

Article 2

- 1) Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 3121-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est composé de conseillers territoriaux. » ;

2° L'article L. 4131-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est composé des conseillers territoriaux qui siègent dans les conseils généraux des départements faisant partie de la région. »

3° L'article L. 4131-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le conseil Régional d'Ile de France est également composé des conseillers de Paris. Le conseil Régional d'Auvergne-Rhône Alpes est également composé des conseillers de la grande métropole de Lyon. »

- 2) L'article L. 273-9 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« III. – Par dérogation au 2° et au 4° du I, lorsque la commune ne dispose que d'un siège de conseiller communautaire, les candidats peuvent ne pas figurer dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal. »

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

1) Le titre XI de la Constitution est abrogé. Le titre XI-bis devient le titre XI ainsi rétabli

2) L'article 13 de la Constitution est ainsi modifié :

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. Il propose pour approbation à la commission judiciaire mixte paritaire définie à l'article 51-2 de la Constitution les candidats aux hautes fonctions civiles et militaires de l'État à l'importance vitale pour la garantie des droits et libertés, la vie économique et sociale de la Nation et sa défense et celle de ses intérêts vitaux.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nécessairement définis comme appartenant à ces hautes fonctions. Une loi organique détermine le reste de la liste de ces hautes fonctions.

Il nomme aux autres emplois civils et militaires de l'État. Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom. »

3) L'article 24 de la Constitution est ainsi modifié :

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il approuve, sur proposition du Président de la République dans les conditions posées par l'article 13 de la présente Constitution, à travers la Commission judiciaire mixte paritaire définie à l'article 51-2 de la Constitution et après enquête sur leurs compétences, probité et intérêts les nominations aux hautes fonctions civiles et militaires de l'État.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

4) L'article 51-2 de la Constitution est ainsi modifié :

« Pour l'exercice des missions de contrôle, d'évaluation et d'approbation définies au premier alinéa de l'article 24 est établie une Commission judiciaire mixte paritaire à caractère permanent, composée de 50 membres et présidée par un membre du premier groupe d'opposition à l'Assemblée nationale. Une loi organique détermine ses règles d'organisation et de fonctionnement.

Cette commission disposera d'un droit de citation directe, dans des conditions précisées par une loi organique, qui pourra concerner le Président de la République ou les membres du gouvernement. Des commissions d'enquête spécifiques peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information à propos d'un sujet en particulier.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. Les commissions dont la Commission judiciaire mixte paritaire et les commissions d'enquête sont assistées par une administration dont le budget ne pourra être inférieur à celui attribué aux services du premier ministre. Elles pourront également, dans les conditions prévues par la loi, recueillir l'avis d'un collège de 25 représentants de la société civile. »

Article 2

L'article 56 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. »

Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont proposés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. »

Les candidats ne peuvent être âgés de plus de soixante-dix ans. »

Une commission mixte paritaire, présidée par un député du premier groupe d'opposition de l'Assemblée nationale, apprécie de leurs compétences juridiques et de leur probité. Ses conclusions sont rendues publiques et publiées au Journal officiel. »

Les candidats sont approuvés successivement par un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale puis à la majorité simple du Sénat. »

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil constitutionnel peuvent être assistés par des collaborateurs dont le nombre maximal est fixé dans la loi organique d'application du présent article. »

Le président est élu par les membres du Conseil constitutionnel à la majorité simple. Il a une voix prépondérante en cas de partage. »

Une loi organique détermine les conditions d'applications du présent article. »

Article 3

L'article 11 de la constitution est ainsi modifié :

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi non constitutionnelle portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale, sociétale, ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé pour donner suite à une pétition référendaire.

Cette dernière, issue d'une pétition prenant la forme d'une proposition de loi déposée sur le site internet de l'Assemblée Nationale, soutenue dans un délai de 3 mois par cinq pourcents des membres du corps électoral, verra sa constitutionnalité contrôlée par le Conseil Constitutionnel dans les conditions précisées par la loi organique précisant les modalités d'application du

présent article. L'Assemblée Nationale se prononce sur l'opportunité d'un référendum à son propos.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de quatre ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation ».