



## Réforme des Institutions

### Table des matières

Principaux enjeux .....	2
Les propositions des candidats .....	3
Historique des propositions .....	4
Les propositions à l'étranger .....	4
Mise en œuvre .....	5
Chiffrage des propositions des candidats .....	6
Benoît Hamon : Etablir une VIème République, redéfinir le rôle du président de la République et instituer le septennat non renouvelable.....	6
Benoît Hamon : Limiter l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.....	11
Benoît Hamon : Introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée nationale.....	14
Arnaud Montebourg : Établir par référendum une République nouvelle, réduire les pouvoirs du président de la République et instituer le septennat non-renouvelable.....	17
Arnaud Montebourg : Interdire le 49.3 sauf pour adopter le budget.....	21
Vincent Peillon : Supprimer la Cour de Justice de la République.....	24
Vincent Peillon : Faire de l'absence de condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire une condition d'éligibilité à toutes les élections.....	26
Vincent Peillon : Elire l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel intégral .....	30
Manuel Valls : Suppression du 49.3, sauf pour adopter le budget .....	33



## Principaux enjeux

En France, la réforme des institutions suscite traditionnellement une nette distinction entre les différents camps politiques, tant au sujet de son opportunité que de son contenu. Thème relativement peu abordé lors de la primaire de la droite et du centre - l'essentiel des débats a porté sur l'opportunité de rétablir le cumul des mandats et de réduire le nombre de parlementaires -, la refonte des institutions est en revanche l'objet de nombreuses propositions à gauche.

- Un premier point de convergence s'établit autour d'un plus **strict encadrement - voire d'une suppression - du recours à l'article 49 alinéa 3 de la constitution**. Benoît Hamon, Arnaud Montebourg et Manuel Valls proposent de limiter son utilisation aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.
- Autre élément de convergence : Benoît Hamon et Arnaud Montebourg proposent **d'établir une nouvelle République, et de soumettre ce projet au référendum**. Cette proposition reflète la position historiquement critique d'une partie de la gauche française à l'égard de la Constitution de 1958, qui aurait excessivement restreint les prérogatives du Parlement et conféré au président de la République une emprise excessive sur le jeu politique.
- Benoît Hamon et Vincent Peillon proposent de leur côté **de réformer les modalités d'élection de l'Assemblée nationale**, par l'introduction d'une « dose de proportionnelle » pour Benoît Hamon, par l'établissement d'un scrutin proportionnel intégral pour Vincent Peillon. L'introduction de la proportionnelle à l'Assemblée nationale vise à promouvoir une représentation aussi satisfaisante que possible de la diversité des courants politiques. Elle doit également favoriser le renforcement de la parité entre les femmes et les hommes.
- Vincent Peillon, enfin, propose **la suppression de la Cour de Justice de la République** et de faire de l'absence de condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire une condition d'éligibilité à toutes les élections. Ces deux propositions s'inscrivent dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables publics.



## Les propositions des candidats

Candidat	 <b>Benoît Hamon</b>	 <b>Arnaud Montebourg</b>	 <b>Vincent Peillon</b>	 <b>Manuel Valls</b>
Proposition	<p>VI<sup>ème</sup> République et septennat non renouvelable</p> <p> Limiter le 49.3</p> <p> Proportionnelle aux législatives</p>	<p>VI<sup>ème</sup> République et septennat non renouvelable</p> <p> Limiter le 49.3</p>	<p>Supprimer la CJR</p> <p>Casier judiciaire des élus</p> <p>Proportionnelle aux législatives</p>	<p>Limiter le 49.3</p>
Chiffrage	<b>Pas d'impact budgétaire</b>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>	<b>Pas d'impact budgétaire</b>



## Historique des propositions

**La limitation du recours au 49-3 a été plusieurs fois proposée dans l'histoire récente de la Vème République.** François Mitterrand l'évoquait dès 1992. En 2007, le comité Balladur proposait de restreindre l'utilisation du 49-3 aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

**Le mandat unique du président de la République est revenu récemment dans le débat public, dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables politiques.** Rallongé, le mandat présidentiel non renouvelable contribuerait à réhabiliter le temps long en politique.

La durée et la limitation des mandats présidentiels ont fait l'objet de deux révisions constitutionnelles depuis le début du XXIème siècle. La réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat a été introduite par la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000. Huit ans plus tard, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue limiter à deux le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par un président de la République.

**Depuis 1871, la France a connu une dizaine de changements importants de mode de scrutin législatif.** Cependant, depuis l'institution de la Vème République en 1958, le scrutin majoritaire à deux tours a été constamment appliqué, à l'exception des élections législatives de mars 1986, qui se sont tenues, en vertu de l'engagement de François Mitterrand en 1981 et de la loi du 10 juillet 1985, à la proportionnelle intégrale. L'instauration d'un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire est une proposition traditionnelle des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle.

**La suppression de la Cour de Justice de la République (CJR) a déjà été proposée par François Hollande en 2012,** qui n'est pas parvenu au cours de son mandat à faire adopter la révision constitutionnelle nécessaire. La CJR est une institution relativement récente. Elle a été créée par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, elle est compétente pour juger les membres du gouvernement pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

## Les propositions à l'étranger

**Sans avoir développé des outils strictement identiques au 49-3, le Royaume-Uni et l'Italie disposent d'instruments permettant à leur gouvernement d'imposer des projets de loi dans des conditions proches à celles que l'on connaît en France.** En Italie, le gouvernement a la possibilité de poser la question formelle de confiance sur un "maxi-amendement" qui reprend tous les articles de la loi en discussion. Plus contraignant encore, le gouvernement britannique dispose de la faculté de suspendre le règlement intérieur du parlement, qui lui permet de faire adopter un projet de loi en une seule séance.

**A l'étranger, peu de pays dont le président de la république est élu au suffrage universel direct pratiquent le mandat unique** (Corée du Sud : mandat de cinq ans non renouvelable ; Mexique : mandat de six ans non renouvelable). Le Costa-Rica, le Honduras et le Paraguay pratiquent également le mandat présidentiel unique. En revanche, la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe ont établi à deux au plus le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par le chef de l'Etat. Le Brésil et les Etats-Unis limitent également à deux le nombre de mandats présidentiels.

**En Europe, seules la France (scrutin uninominal à deux tours) et la Grande-Bretagne (scrutin uninominal à un tour) n'appliquent pas le scrutin proportionnel pour l'élection des membres de la chambre basse du**



**Parlement.** La majorité des pays européens s'appuie sur un scrutin proportionnel. L'Allemagne, l'Italie, la Hongrie et la Lituanie ont mis en place des systèmes électoraux mixtes, combinant scrutins majoritaire et proportionnel.

**A travers le monde, plusieurs pays connaissent des formes d'inéligibilité.** En Allemagne par exemple, toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement supérieure à un an est inéligible pour une durée de cinq ans. La justice peut en outre rendre inéligibles pour une durée de deux à cinq ans les responsables publics coupables de certains délits, en particulier la fraude électorale.

## Mise en œuvre

**La suppression ou la limitation du recours à l'article 49.3 nécessite une révision constitutionnelle.** Aux termes de l'article 89 de la Constitution, l'initiative de cette révision revient soit au président de la République sur proposition du Premier ministre soit aux membres du Parlement. Le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

**Les projets d'instauration d'une VI<sup>e</sup> République, proposés par Benoît Hamon et Arnaud Montebourg passeraient par un référendum.** A la différence d'Arnaud Montebourg, qui évoque la tenue d'un tel référendum "à l'été 2017", Benoît Hamon souhaite consulter les Français lors du 2<sup>ème</sup> tour des élections législatives. La faisabilité d'un tel calendrier est toutefois incertaine.

**La détermination du mode de scrutin applicable à l'élection des assemblées parlementaires relève de la compétence du législateur ordinaire.** L'introduction de la proportionnelle dépend donc de l'existence d'une majorité parlementaire sur ce point. A priori aisée dans la mesure où la révision du mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'Assemblée nationale relève de la compétence du législateur ordinaire, l'introduction de la proportionnelle aux élections législatives nécessite néanmoins de procéder à un redécoupage des circonscriptions électorales, selon une procédure strictement encadrée ;

**La suppression de la Cour de Justice de la République** exige une modification des articles 68-1 et 68-2 de la constitution. Vincent Peillon propose de faire adopter cette disposition dans le cadre du référendum sur les institutions qu'il souhaite organiser à l'automne 2017.

**La jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue le principal obstacle au durcissement des régimes d'inéligibilité des élus condamnés.**



## Chiffrage des propositions des candidats



### Benoît Hamon : Etablir une VIème République, redéfinir le rôle du président de la République et instituer le septennat non renouvelable

« Etablir une VIème République, dont les contours seront validés par un référendum dès le second tour des législatives de 2017.

Etablir un mandat présidentiel unique de 7 ans avec un rôle nouveau : le Président sera responsable de l'équilibre entre les pouvoirs, du respect des libertés (saisine du Conseil Constitutionnel) et des intérêts de long-terme de la Nation (environnement, santé, paix et stabilité internationale).

Supprimer l'article 16 de la Constitution qui permet au Président de s'arroger les pleins pouvoirs en cas de crise majeure, concept aux contours mal définis. »

[Benoît Hamon](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose d'établir une VIème République en procédant à une révision constitutionnelle validée par référendum. Le projet institutionnel de Benoît Hamon, tout comme celui d'Arnaud Montebourg, reflète la position historiquement critique d'une partie de la gauche française à l'égard de la constitution de 1958, qui aurait excessivement restreint les prérogatives du Parlement et conféré au président de la République une emprise excessive sur le jeu politique.

Benoît HAMON propose de redéfinir le rôle du président de la République, qui serait le responsable de l'équilibre des pouvoirs, du respect des libertés et des intérêts de long terme de la Nation, dans une direction qui rappelle l'esprit de l'article 5 de la Constitution actuelle<sup>1</sup>. Il propose également que le président de la République ne dispose plus des pouvoirs exorbitants que peut lui conférer l'article 16 en cas de circonstances exceptionnelles. Il n'indique pas à ce stade si cette redéfinition du rôle présidentiel inclut une remise en cause du droit de dissolution et du pouvoir de nommer le Premier Ministre, questions que soulève l'institution d'un régime véritablement parlementaire.

Benoît HAMON propose que ce référendum se tienne concomitamment au 2ème tour des élections législatives, soit le 18 juin 2017. La faisabilité d'un tel calendrier apparaît incertaine.

#### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'établissement d'un mandat présidentiel unique de sept ans est un des principaux axes du projet institutionnel de Benoît HAMON, avec la stricte limitation du recours au 49-3 et l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale.

<sup>1</sup> article 5 de la constitution du 4 octobre 1958: "Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités".



Tel que défini à l'article 6 de la Constitution ("*Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.*"), le mandat présidentiel présente pour Benoît HAMON plusieurs défauts qui le conduisent à proposer l'établissement du septennat non renouvelable.

Amplifiée par l'inversion du calendrier électoral qui transformerait les élections législatives en une simple confirmation des élections présidentielles, la logique du quinquennat conduirait à un renforcement du fait majoritaire d'une part et à la concentration du pouvoir gouvernant entre les mains du président de la République d'autre part.

La subordination croissante du gouvernement rendrait illusoire le respect de l'article 20 de la Constitution selon lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Le quinquennat et la synchronisation des élections nationales auraient aggravé le déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. De surcroît, le raccourcissement du mandat présidentiel, censé réconcilier le temps politique et le temps médiatique, restreindrait le temps utile à la conception et à la mise en œuvre de réformes structurelles. Il éloignerait ainsi le président de la République de son rôle de garant des intérêts de long terme de la nation.

Historiquement, le mandat présidentiel de sept ans répond à une certaine tradition constitutionnelle. Etabli en 1875 dans des circonstances particulières – la recherche d'un compromis entre monarchistes et républicains - le septennat a été successivement repris par les constitutions de 1946 et de 1958. En 1946, le général de Gaulle décrivait dans le discours de Bayeux le septennat comme conférant au président de la République un « *rôle d'arbitre au-dessus des contingences politiques* ».

A l'épreuve du temps, le septennat a néanmoins été critiqué pour espacer de manière excessive l'expression du suffrage populaire et l'exercice du contrôle démocratique. Il aurait alimenté le sentiment d'une irresponsabilité du président de la République, accentué par l'abandon du recours régulier aux référendums de légitimation que pratiquait le général de Gaulle.

A contrario, le mandat non renouvelable relève de l'exception dans l'histoire constitutionnelle française. Elu président de la République en 1848, Louis-Napoléon Bonaparte voulut se maintenir à la tête de l'Etat au-delà du mandat de quatre ans que lui conférait la constitution de la IIème République. Son projet de réforme échouant à l'Assemblée, il parvint à ses fins par le coup d'Etat du 2 décembre 1851.

Récemment, le mandat unique est néanmoins revenu dans le débat public dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables politiques. Rallongé, le mandat présidentiel non renouvelable contribuerait à réhabiliter le temps long en politique. Le président de la République, libéré de tout enjeu personnel lié à sa réélection, saurait promouvoir des mesures courageuses répondant pleinement à l'intérêt général. Cette lecture tendrait à exiger le maintien d'une capacité d'action et d'arbitrage significative du président de la République, qui limiterait de fait un rééquilibrage des pouvoirs, au sein de l'exécutif, au profit du Premier ministre.

A droite également, le mandat unique a constitué un élément du débat de la primaire. Le souhait de ne solliciter qu'un seul mandat a été exprimé par les trois candidats arrivés en tête du scrutin. Il a toutefois été présenté comme un choix personnel. François FILLON, Alain JUPPE et Nicolas SARKOZY rappelaient à cet égard qu'un encadrement strict avait déjà été introduit dans la Constitution en 2008, lorsqu'une révision est venue limiter à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs. La récente décision de François Hollande de ne pas se représenter à l'élection présidentielle donne par ailleurs du crédit aux observateurs qui estiment que la limitation du nombre de mandats est avant tout une question de



mœurs politiques, plutôt qu'un problème institutionnel appelant une réponse juridiquement contraignante<sup>2</sup>.

Le septennat non renouvelable n'a toutefois pas la même signification selon qu'il trouve à s'appliquer dans le cadre de la Vème République ou sous l'empire d'une constitution nouvelle. Dans un régime véritablement parlementaire, le gouvernement procède exclusivement du Parlement. Il est délié du président de la République, contrairement au fonctionnement institué par la constitution de 1958, dans lequel le gouvernement doit son existence au président (article 8) et peut s'abstenir de solliciter la confiance de l'Assemblée (article 49).

La proposition d'une VIème République interroge en conséquence l'ampleur des pouvoirs qu'il convient de retirer au président de la République. La question du maintien du domaine des affaires réservées (défense, affaires étrangères) est par exemple posée, comme celle du droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Cette clarification doit permettre d'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions. Elle doit en premier lieu écarter le risque d'un conflit de légitimité entre le Parlement, sensiblement renforcé, et le président de la République, toujours élu au suffrage universel direct, vers lequel les Français pourraient être tentés de continuer à se tourner pour lui demander quotidiennement des comptes.

Pour leur part, le potentiel liberticide de l'article 16 et les pouvoirs exorbitants qu'il confère au président de la République en cas de circonstances exceptionnelles<sup>3</sup> sont deux arguments qui conduisent Benoît HAMON à proposer l'abrogation de ce dispositif.

## MISE EN ŒUVRE

La durée et la limitation des mandats présidentiels ont fait l'objet de deux révisions constitutionnelles depuis le début du XXIème siècle.

La réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat a été introduite par la loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000, qui fut la première révision adoptée sous le régime de l'article 89 de la Constitution. Le projet de loi fut adopté en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, puis approuvé par référendum, avec 74% de « oui » mais dans un contexte de forte abstention (près de 70%).

Huit ans plus tard, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 est venue limiter à deux le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par un président de la République. Cette révision fut également adoptée sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Toutefois le projet de loi ne fut pas soumis à référendum mais au Parlement réuni en Congrès, qui l'adopta selon la règle de la majorité qualifiée des 3/5èmes, à une seule voix près.

L'abrogation de l'article 16 et des "pouvoirs de crise" du président de la République, proposée par Benoît HAMON, relève également d'une révision constitutionnelle.

---

<sup>2</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

<sup>3</sup> art. 16 de la constitution du 4 octobre 1958 "*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel (...).*"



Benoît HAMON souhaite soumettre son projet constitutionnel à référendum. A la différence d'Arnaud MONTEBOURG, qui évoque la tenue d'un tel référendum "à l'été 2017", Benoît HAMON souhaite consulter les Français lors du 2ème tour des élections législatives. La faisabilité d'un tel calendrier est toutefois incertaine.

Aux termes de l'article 89 de la constitution, le texte de la révision doit en effet être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Or, la majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature.

Le recours au référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 de la constitution semble donc devoir être privilégié mais il se heurte lui-même à quelques obstacles. Il reconnaît certes au Président de la République la possibilité de soumettre à référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Toutefois, cette possibilité ne peut s'exercer que durant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Ces conditions semblent difficilement compatibles avec la date du référendum d'une part - le Parlement ne siège pas en cette période - et la probable opposition de la majorité sénatoriale d'autre part. La probabilité que le référendum souhaité par Benoît HAMON se tienne ultérieurement aux élections législatives semble donc élevée.

Il convient enfin de noter le caractère non rétroactif des dispositions de la révision constitutionnelle affectant les caractéristiques du mandat présidentiel. Le Président de la République élu le 7 mai 2017 disposera donc d'un mandat de cinq ans renouvelable. Le mandat unique de sept ans ne s'appliquera qu'à compter de l'élection présidentielle de 2022. Juridiquement, Benoît HAMON pourrait donc solliciter un second mandat – de sept ans - en 2022.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre du maintien des grands équilibres de la Vème République, c'est-à-dire à prérogatives présidentielles inchangées, plusieurs personnalités se sont prononcées pour la mise en place d'un septennat non renouvelable, comme Raymond Barre, René Rémond ou Jacques Delors en 2000 lors des débats relatifs à l'introduction du quinquennat.

Plus récemment, à l'automne 2016, Jean-Frédéric Poisson a été le seul candidat à soutenir une telle réforme lors de la primaire de la droite et du centre. Promouvant pour sa part un rééquilibrage des pouvoirs et une redéfinition du rôle du président de la République, le rapport « *Refaire la démocratie* » - du groupe de travail co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock - a également proposé d'instituer un mandat présidentiel unique de sept ans<sup>4</sup>.

Pour sa part, la suppression de l'article 16 de la constitution faisait partie du programme commun de la gauche en 1972. Mais elle ne figurait pas dans les 110 propositions de François Mitterrand en 1981. L'abrogation de l'article 16 fut toutefois incluse dans un projet de loi constitutionnelle en 1983, qui n'aboutit pas.

La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, si elle n'a pas abrogé l'article 16, a néanmoins introduit un contrôle démocratique sur la durée de son application, qui demeurerait jusque là à la discrétion du président de la République. Désormais, après trente jours d'application, le Conseil

---

<sup>4</sup> *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, octobre 2015; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000692/>



constitutionnel, saisi par le président d'une des deux assemblées ou par soixante députés ou sénateurs, doit se prononcer par un avis public pour examiner si les conditions d'application des pouvoirs de crise sont toujours réunies. Le Conseil se prononce de plein droit au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

A l'étranger, peu de pays dont le président de la république est élu au suffrage universel direct pratiquent le mandat unique. Le président de la Corée du Sud dispose en vertu de l'article 70 de la constitution d'un mandat de cinq ans non renouvelable. Au Mexique, d'après l'article 83 de la constitution, le président de la république est élu pour un mandat de six ans, non renouvelable<sup>5</sup>. Le Costa-Rica, le Honduras et le Paraguay pratiquent également le mandat présidentiel unique.

En revanche, la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe ont établi à deux au plus le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par le chef de l'Etat (dont la Pologne et la Roumanie, qui élisent leur président au suffrage universel direct). Le Brésil et les Etats-Unis limitent également à deux le nombre de mandats présidentiels.

---

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques*, 2012;  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-f)



## Benoît Hamon : Limiter l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale

« Limiter l'utilisation de l'article 49-3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, nécessaires à la continuité des services publics »

[Benoît Hamon](#)

### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'article 49 alinéa 3 (ci-après "49-3") de la constitution dispose que « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

Le 49-3 est l'un des instruments constitutifs du parlementarisme rationalisé, avec l'irrecevabilité des amendements parlementaires qui dégradent l'équilibre des finances publiques, le vote bloqué et la procédure accélérée, qui limite à une seule lecture par assemblée l'examen des projets de texte. En 1958, l'institution du 49-3 s'entend comme une réponse directe du constituant à l'instabilité gouvernementale chronique des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques : elle vise à fournir au gouvernement les moyens de s'appuyer sur une majorité parlementaire stable et cohérente sur toute la durée d'une législature, et donc à garantir l'efficacité gouvernementale.

Pour ses opposants, le 49-3 porte une atteinte excessive aux droits du Parlement, en mettant prématurément un terme aux débats parlementaires et en restreignant de facto le droit d'amendement parlementaire. D'après eux, il serait d'autant plus pertinent de supprimer le 49-3 que, dès 1962, l'apparition du fait majoritaire - résultat de l'élection du président de la république au suffrage universel direct et des députés au scrutin uninominal majoritaire - a contribué à assurer naturellement la stabilité gouvernementale par la structuration bipolaire du système politique. Le 49-3 accentuerait inutilement la rationalisation du parlementarisme et le déséquilibre entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier.

La problématique d'une utilisation raisonnable du 49-3 semble donc résider dans le juste équilibre entre l'impératif d'efficacité et de mise en œuvre de la politique générale du gouvernement et l'impératif de respect de la délibération démocratique<sup>6</sup>.

Deux principaux motifs sont généralement distingués pour expliquer le recours au 49-3: la volonté de surmonter des formes d'obstruction parlementaire menée par l'opposition et la nécessité de remédier

<sup>6</sup> Laurèn Audouy, "La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique", *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (n°107)



à l'absence de majorité. Cependant, avec le temps, l'hypothèse de l'absence de majorité a eu tendance à être remplacée par celle de l'étroitesse de la majorité - comme en 1967 -, puis de la division durable de la majorité - comme entre 1976 et 1981 puis entre 2014 et 2016 - ou d'impatience de la majorité - comme en 1986 et en 2003<sup>7</sup>.

Peu fréquent au début de la Vème République et pensé comme un recours occasionnel ou drastique, le 49-3 est devenu progressivement plus banal : en pratique, il a été utilisé à 86 reprises depuis 1958, sur 51 textes, a donné lieu au dépôt de 50 motions de censure<sup>8</sup>, sans qu'aucune ne soit adoptée.

Les critiques relatives aux recours abusifs au 49-3 ont conduit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La loi constitutionnelle n°2008-724 a introduit une limitation de son utilisation: l'article 49-3 intègre désormais deux conditions tenant à la nature des textes de loi susceptibles de faire l'objet d'un recours (les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale) et à sa fréquence d'utilisation (un autre texte par session). Dans les faits, le 49-3 n'a pas été utilisé pendant quasiment dix ans, entre 2006 et 2015. Il convient également de noter que la révision constitutionnelle de 2008, en créant un nouvel instrument de réponse aux tentatives d'obstruction parlementaire - l'article 44 encadre désormais la durée maximale de l'examen d'un texte de loi - retire à l'article 49-3 une des raisons qui ont été jusqu'à présent mises en avant pour justifier son existence.

Benoît HAMON ne propose pas de supprimer le 49-3 mais de restreindre la possibilité de son utilisation aux projets de loi de nature budgétaire. Sa proposition consiste donc à abroger la dernière phrase de l'article 49 alinéa 3, introduite en 2008: "*Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*"

## MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la proposition de Benoît HAMON nécessite une révision constitutionnelle. Aux termes de l'article 89 de la constitution<sup>9</sup>, l'initiative de cette révision revient soit au président de la République sur proposition du Premier ministre soit aux membres du Parlement. Le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

La majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature. Le recours au référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 de la constitution semble donc devoir être privilégié mais il se heurte lui-même à quelques obstacles. L'article 11 de la Constitution reconnaît au Président de la République la possibilité de soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Toutefois, cette possibilité ne peut s'exercer que durant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Ces conditions semblent difficilement compatibles avec la date du référendum d'une part - Benoît HAMON souhaite qu'il se tienne le 18 juin 2017 lors du second tour des élections législatives or le Parlement ne siège pas en cette période - et la probable opposition de la

<sup>7</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

<sup>8</sup> <http://www.vie-publique.fr/focus/cdp/recours-article-49-3-constitution.html>

<sup>9</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/comment-reviser-constitution-aujourd-hui.html>



majorité sénatoriale d'autre part. En conséquence, le référendum proposé par Benoît HAMON devrait intervenir postérieurement à cette date.

#### HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La limitation du recours au 49-3 a été plusieurs fois proposée dans l'histoire récente de la Vème République. François Mitterrand l'évoquait dès 1992 dans la lettre de mission adressée au doyen Vedel qui présidait le comité consultatif pour la révision de la constitution, en indiquant que "*l'application de l'article 49, alinéa 3, pourrait être limitée aux lois de finances et à un petit nombre de textes par session*".

En 2007, après que le Président de la République Nicolas Sarkozy l'eut invité à envisager "*un encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois*", le comité Balladur proposa de restreindre l'utilisation du 49-3 aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires souhaitèrent néanmoins ajouter au cours de la procédure de révision constitutionnelle la disposition offrant au premier ministre la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement sur un autre texte par session.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Il ressort des analyses de droit constitutionnel comparé<sup>10</sup> que le gouvernement français ne dispose pas nécessairement de la panoplie d'armes procédurales la plus puissante pour discipliner et contraindre sa majorité.

Sans avoir développé des outils strictement identiques au 49-3, le Royaume-Uni et l'Italie disposent d'instruments permettant à leur gouvernement d'imposer des projets de loi dans des conditions proches à celles que l'on connaît en France. En Italie, le gouvernement a la possibilité de poser la question formelle de confiance sur un "maxi-amendement" qui reprend tous les articles de la loi en discussion. Plus contraignant encore, le gouvernement britannique dispose de la faculté de suspendre le règlement intérieur du parlement, qui lui permet de faire adopter un projet de loi en une seule séance<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Céline Vintzel, « Les armes du gouvernement dans la procédure législative ; étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », Cahiers du Conseil constitutionnel n°29, octobre 2010 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-29.48181.html>

<sup>11</sup> C. Vintzel, *op. cit.*



## Benoît Hamon : Introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée nationale

« Introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée Nationale. »

[Benoît Hamon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre de sa proposition générale d'établir une VIème République, Benoît HAMON souhaite voir élire une partie de l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel, dont l'ampleur n'est pas précisée à ce stade. Il reprend une proposition qui figure traditionnellement dans le programme des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle. Sous la Vème République, bien que maintes fois promis, ce type de scrutin n'a été utilisé qu'à une seule reprise, lors d'élections législatives de 1986.

A priori aisée dans la mesure où la révision du mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'Assemblée nationale relève de la compétence du législateur ordinaire, l'introduction d'une dose de proportionnelle aux élections législatives nécessite néanmoins de procéder à un redécoupage des circonscriptions électorales, selon une procédure strictement encadrée.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Deux grands objectifs sont généralement assignés au mode de scrutin applicable aux élections législatives: assurer la représentation fidèle du corps électoral et dégager une majorité claire et durable capable de gouverner efficacement.

Sous la Vème République, la mise en place du scrutin uninominal à deux tours aux élections législatives, ainsi que l'élection au suffrage universel direct du Président de la République et l'instauration de procédures de rationalisation du parlementarisme - dont celle portée par l'article 49-3 de la Constitution - ont conduit à l'affirmation du "fait majoritaire". Le fait majoritaire témoigne de la prévalence de l'objectif de stabilité sur celui d'une représentation fidèle des courants politiques.

L'introduction de la proportionnelle à l'Assemblée nationale vise à corriger ce défaut en promouvant une représentation aussi satisfaisante que possible de la diversité des courants politiques. Elle doit également favoriser le renforcement de la parité entre les femmes et les hommes.

Benoît Hamon ne propose pas d'élire l'intégralité des députés à la proportionnelle mais seulement une partie d'entre eux. Cette proposition semble à même de ne pas remettre en cause la constitution d'une majorité claire, qui doit assurer la stabilité gouvernementale. En pratique, cette proposition se traduit par la mise en place d'un système électoral mixte, combinant un scrutin proportionnel - dont les modalités pratiques ne sont pas déterminées à ce stade: scrutin de liste à un ou deux tours ? Dans une circonscription nationale unique ou dans des circonscriptions départementales voire régionales ? Avec



ou sans exigence de seuil ? - et un scrutin majoritaire qui permet de maintenir le lien direct entre le député et ses électeurs, exigence démocratique que renforce l'interdiction à partir de 2017 du cumul d'un mandat de député et d'une fonction exécutive locale.

## MISE EN ŒUVRE

Conformément à la tradition républicaine, le constituant de 1958 a choisi de ne pas inclure les modes de scrutin dans la Constitution. La détermination du mode de scrutin applicable à l'élection des assemblées parlementaires relève donc de la compétence du législateur ordinaire. L'article 24 de la Constitution se contente de disposer que les députés sont élus au suffrage direct, tandis que l'article 34 dispose que "la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires". Ces dispositions sont codifiées aux articles L.123 et suivants du code électoral.

L'introduction de la proportionnelle dépend donc de l'existence d'une majorité parlementaire sur ce point.

Néanmoins, en pratique, un obstacle indirect a été introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis, l'article 24 de la Constitution dispose que le nombre de députés ne peut excéder 577. Dans ces conditions, l'instauration d'un système mixte a pour conséquence nécessaire de réduire le nombre de députés élus au suffrage majoritaire uninominal : il est dès lors indispensable de procéder à un redécoupage électoral réduisant le nombre de circonscriptions à due proportion du nombre de députés devant être élus au scrutin proportionnel. La procédure de redécoupage est particulièrement lourde. L'article 25 de la Constitution dispose ainsi qu'une commission indépendante se prononce par un avis public sur les projets de délimitation. L'anticipation des délais requis par cette procédure apparaît donc comme une condition essentielle de la mise en œuvre effective de la réforme proposée par Benoît Hamon.

Pour mémoire, le périmètre actuel des circonscriptions législatives a été fixé par la loi du 23 février 2010, qui a procédé au premier redécoupage depuis 1986.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Depuis 1871, la France a connu une dizaine de changements importants de mode de scrutin législatif. Cependant, depuis l'institution de la Vème République en 1958, le scrutin majoritaire à deux tours a été constamment appliqué, à l'exception des élections législatives de mars 1986, qui se sont tenues, en vertu de l'engagement de François Mitterrand en 1981 et de la loi du 10 juillet 1985, à la proportionnelle intégrale. Ce scrutin, qui a marqué l'entrée dans le régime inédit de la cohabitation, demeure également connu pour avoir vu l'élection de 35 députés du Front national.

L'instauration d'un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire est une proposition traditionnelle des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle. Elle figurait dans le programme de Lionel Jospin en 2002, de Ségolène Royal en 2007 et de François Hollande en 2012. A droite, Nicolas Sarkozy en avait fait une de ses promesses d'entre deux tours lors de la campagne présidentielle de 2007, sans la mettre en œuvre par la suite, avant de la proposer de nouveau lors de l'élection de 2012.



Depuis dix ans, plusieurs rapports issus de diverses commissions ont, de manière régulière, émis des propositions similaires. En 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions<sup>12</sup>, dit "comité Balladur" proposait ainsi d'élire une part réduite (de 20 à 30 sièges) des députés à la proportionnelle. En 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique<sup>13</sup>, dite "commission Jospin", proposait quant à elle que 10% au plus des députés (soit 58 parlementaires) soient élus selon ce mode de scrutin. Plus récemment, en octobre 2016, le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions<sup>14</sup>, co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock, a pour sa part recommandé l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

En Europe, seules la France (scrutin uninominal à deux tours) et la Grande-Bretagne (scrutin uninominal à un tour) n'appliquent pas le scrutin proportionnel pour l'élection des membres de la chambre basse du Parlement. La majorité des pays européens s'appuie sur un scrutin proportionnel, dont la Belgique, l'Espagne, la Grèce et la Pologne, selon des modalités techniques certes variables selon les pays (nombre de tours, constitution des listes, détermination d'un éventuel seuil de représentativité notamment).

L'Allemagne, l'Italie, la Hongrie et la Lituanie ont mis en place des systèmes électoraux mixtes, combinant scrutins majoritaire et proportionnel. L'Allemagne a de longue date choisi un système complexe mais équilibré : à l'occasion des élections législatives fédérales, les Allemands procèdent à deux votes. Ils choisissent un candidat dans leur circonscription à l'occasion d'un scrutin uninominal et votent par ailleurs pour une liste au niveau de leur Land (l'équivalent de nos régions). La distribution des sièges affectés à ce contingent se fait ensuite à la proportionnelle.

---

<sup>12</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/constitution-vers-reforme-institutions.html>

<sup>13</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/institutions-propositions-commission-jospin.html>

<sup>14</sup> [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf)



Arnaud Montebourg : Établir par référendum une République nouvelle, réduire les pouvoirs du président de la République et instituer le septennat non-renouvelable

« L'élection présidentielle étant devenue une obsession permanente, on ne travaille désormais dans chaque mandat que trois ans et demi, le reste du temps étant consacré soit à l'apprentissage du pouvoir, soit à la préparation de la nouvelle élection. Je propose donc le retour au septennat, il devra être non renouvelable. »

[Arnaud Montebourg](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Arnaud Montebourg propose de faire adopter par référendum « une réforme politique d'envergure », qui établira une République nouvelle, marquée, en ce qui concerne le président de la République, par une réduction de ses pouvoirs et l'établissement d'un mandat de sept ans non-renouvelable. Le projet institutionnel d'Arnaud Montebourg, tout comme celui de Benoît Hamon, reflète la position historiquement critique d'une partie de la gauche française à l'égard de la constitution de 1958, qui aurait excessivement restreint les prérogatives du Parlement et conféré au président de la République une emprise excessive sur le jeu politique.

Arnaud Montebourg propose de réduire les pouvoirs du président de la République, notamment en matière de nomination et d'engagement des forces armées, qui doit pouvoir faire l'objet d'une discussion – même tenue secrète –, avec des membres du gouvernement. Il n'indique pas à ce stade si cette réduction des prérogatives présidentielles inclut une remise en cause du droit de dissolution et du pouvoir de nommer le Premier Ministre, questions que soulève l'institution d'une VI<sup>ème</sup> République véritablement parlementaire.

#### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'établissement d'un mandat présidentiel unique de sept ans est l'un des principaux axes du projet institutionnel d'Arnaud Montebourg, avec la stricte limitation du recours au 49-3, l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale et la réduction du nombre de parlementaires.

Tel que défini à l'article 6 de la Constitution ("Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs."), le mandat présidentiel présente pour Arnaud Montebourg plusieurs défauts qui le conduisent à proposer l'établissement du septennat non-renouvelable.

Amplifiée par l'inversion du calendrier électoral qui transformerait les élections législatives en une simple confirmation des élections présidentielles, la logique du quinquennat conduirait à un renforcement du fait majoritaire, d'une part, et à la concentration du pouvoir gouvernant entre les mains du président de la République, d'autre part.



La subordination croissante du gouvernement rendrait illusoire le respect de l'article 20 de la Constitution selon lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Le quinquennat et la synchronisation des élections nationales auraient aggravé le déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. De surcroît, le raccourcissement du mandat présidentiel, censé réconcilier le temps politique et le temps médiatique, restreindrait de manière excessive le temps utile à la conception et à la mise en œuvre de réformes structurelles. Il éloignerait ainsi le président de la République de son rôle de garant des intérêts de long terme de la nation.

Historiquement, le mandat présidentiel de sept ans répond à une certaine tradition constitutionnelle. Établi en 1875 dans des circonstances particulières – la recherche d'un compromis entre monarchistes et républicains – le septennat a été successivement repris par les constitutions de 1946 et de 1958. En 1946, le général de Gaulle décrivait dans le discours de Bayeux le septennat comme conférant au président de la République un « *rôle d'arbitre au-dessus des contingences politiques* ».

À l'épreuve du temps, le septennat a néanmoins été critiqué car il contribuerait à espacer de manière excessive l'expression du suffrage populaire et l'exercice du contrôle démocratique. Il aurait alimenté le sentiment d'une irresponsabilité du président de la République, accentué par l'abandon du recours régulier aux référendums de légitimation que pratiquait le général de Gaulle. L'équipe d'Arnaud Montebourg précise, qu'afin de renforcer la responsabilité du président de la République et des membres du gouvernement, il souhaite reconnaître la force contraignante des référendums d'initiative populaire, instituant ainsi un dialogue républicain avec le corps électoral (en supprimant le filtre des 185 parlementaires) ainsi que la faculté de mettre en œuvre la responsabilité politique individuelle d'un membre du gouvernement. En outre, l'équipe d'Arnaud Montebourg précise également qu'il a défendu l'évolution du régime juridique de la responsabilité pénale du président de la République dès 2000. La Commission présidée par M. Pierre Avril, constituée par le décret du 4 juillet 2002, en charge de mener une réflexion sur le statut pénal du chef de l'État a conduit à la rédaction de 2007, limitant l'immunité juridictionnelle du chef de l'État.

*A contrario*, le mandat non-renouvelable relève de l'exception dans l'histoire constitutionnelle française. Élu président de la République en 1848, Louis-Napoléon Bonaparte voulut se maintenir à la tête de l'État au-delà du mandat de quatre ans que lui conférait la constitution de la II<sup>ème</sup> République. Son projet de réforme échouant à l'Assemblée, il parvint à ses fins par le coup d'État du 2 décembre 1851.

Récemment, le mandat unique est néanmoins revenu dans le débat public dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables politiques. Rallongé, le mandat présidentiel non renouvelable contribuerait à réhabiliter le temps long en politique. Le président de la République, libéré de tout enjeu personnel lié à sa réélection, saurait promouvoir des mesures courageuses répondant pleinement à l'intérêt général. Cette lecture tendrait à exiger le maintien d'une certaine capacité d'action et d'arbitrage du président de la République, qui limiterait de fait un rééquilibrage des pouvoirs, au sein de l'exécutif, au profit du Premier ministre.

À droite également, le mandat unique a constitué un élément du débat de la primaire. Le souhait de ne solliciter qu'un seul mandat a été exprimé par les trois candidats arrivés en tête du scrutin. Il a toutefois été présenté comme un choix personnel. François Fillon, Alain Juppé et Nicolas Sarkozy rappelaient à cet égard qu'un encadrement strict avait déjà été introduit dans la Constitution en 2008, lorsqu'une révision est venue limiter à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs. La récente décision de François Hollande de ne pas se représenter à l'élection présidentielle donne, par ailleurs, du crédit aux observateurs qui estiment que la limitation du nombre de mandats est avant tout une question de



mœurs politiques, plutôt qu'un problème institutionnel appelant une réponse juridiquement contraignante<sup>15</sup>.

Le septennat non-renouvelable n'a toutefois pas la même signification selon qu'il trouve à s'appliquer dans le cadre de la V<sup>ème</sup> République ou sous une constitution nouvelle. Dans un régime véritablement parlementaire, le gouvernement procède exclusivement du Parlement. Il est délié du président de la République, contrairement au fonctionnement institué par la constitution de 1958, dans lequel le gouvernement doit son existence au président (article 8) et peut s'abstenir de solliciter la confiance de l'Assemblée (article 49).

La proposition d'une VI<sup>ème</sup> République interroge en conséquence l'ampleur des pouvoirs qu'il convient de retirer au président de la République. La question du maintien du domaine des affaires réservées (défense, affaires étrangères) est, par exemple, posée, comme celle du droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Cette clarification doit permettre d'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions et éviter un conflit de légitimité entre un Parlement renforcé, conférant au Premier ministre le pouvoir gouvernant, et un Président demeurant élu au suffrage universel direct, auquel les Français pourraient être tentés de demander des comptes.

L'équipe du candidat précise qu'Arnaud Montebourg souhaite une procédure plus précise encadrant les prises de décisions relevant du domaine des affaires réservées (défense, affaires étrangères) afin de permettre une délibération - même tenue secrète – avec les membres du gouvernement, notamment en matière d'engagement des forces armées.

L'équipe du candidat précise également que la nouvelle République dissocierait les sources de légitimité et de responsabilité politique du parlement et de l'exécutif (Premier ministre et Président de la République). La dissociation de la durée des mandats présidentiels et parlementaires limiterait les effets de l'inversion du calendrier électoral de la réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000.

## MISE EN ŒUVRE

La durée et la limitation des mandats présidentiels ont fait l'objet de deux révisions constitutionnelles depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

La réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat a été introduite par la loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000, qui fut la première révision adoptée sous le régime de l'article 89 de la Constitution. Le projet de loi fut adopté en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, puis approuvé par référendum, avec 74 % de « oui » mais dans un contexte de forte abstention (près de 70 %).

Huit ans plus tard, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 est venue limiter à deux le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par un président de la République. Cette révision fut également adoptée sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Toutefois, le projet de loi ne fut pas soumis à référendum mais au Parlement réuni en Congrès, qui l'adopta selon la règle de la majorité qualifiée des 3/5<sup>èmes</sup>, à une seule voix près.

Arnaud Montebourg souhaite soumettre l'ensemble de son projet constitutionnel à référendum. À la différence de Benoît Hamon, dont la proposition d'organiser un tel référendum lors du 2<sup>ème</sup> tour des

---

<sup>15</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014



élections législatives se heurte à des difficultés juridiques. Arnaud Montebourg, lors du deuxième débat de la primaire (dimanche 15 janvier 2017), a émis la volonté d'organiser un référendum en octobre 2017 ; l'équipe du candidat précise qu'il s'agirait donc d'un débat constitutionnel de cinq mois contre un an en 1946, et trois mois en 1958.

Il convient de noter le caractère non-rétroactif de la révision affectant les caractéristiques du mandat présidentiel. Le Président de la République, élu le 7 mai 2017, disposera donc d'un mandat de cinq ans renouvelable. Le mandat unique de sept ans ne s'appliquera qu'à compter de l'élection présidentielle de 2022. Juridiquement, Arnaud Montebourg pourrait donc solliciter un second mandat – de sept ans – en 2022.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre du maintien des grands équilibres de la V<sup>ème</sup> République, c'est-à-dire à prérogatives présidentielles inchangées, plusieurs personnalités se sont prononcées pour la mise en place d'un septennat non renouvelable, comme Raymond Barre, René Rémond ou Jacques Delors en 2000 lors des débats relatifs à l'introduction du quinquennat.

Plus récemment, à l'automne 2016, Jean-Frédéric Poisson a été le seul candidat à soutenir une telle réforme lors de la primaire de la droite et du centre. Promouvant pour sa part un rééquilibrage des pouvoirs et une redéfinition du rôle du président de la République, le rapport *Refaire la démocratie* – du groupe de travail co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock – a également proposé d'instituer un mandat présidentiel unique de sept ans<sup>16</sup>.

## LA PROPOSITION A L'ETRANGER

À l'étranger, peu de pays dont le président de la République est élu au suffrage universel direct pratiquent le mandat unique. Le Président de la Corée du Sud dispose, en vertu de l'article 70 de la constitution, d'un mandat de cinq ans non-renouvelable. Au Mexique, d'après l'article 83 de la constitution, le président de la République est élu pour un mandat de six ans, non-renouvelable<sup>17</sup>. Le Costa-Rica, le Honduras et le Paraguay pratiquent également le mandat présidentiel unique.

En revanche, la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe ont établi à deux au plus le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par le chef de l'État (dont la Pologne et la Roumanie, qui élisent leur Président au suffrage universel direct). Le Brésil et les États-Unis limitent également à deux le nombre de mandats présidentiels.

<sup>16</sup> *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, octobre 2015; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000692/>

<sup>17</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques](#), 2012.



Arnaud Montebourg : Interdire le 49.3 sauf pour adopter le budget

« L'article 49-3 ne pourra plus être utilisé sauf en matière budgétaire. »

[Arnaud Montebourg](#)

#### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'article 49 alinéa 3 (ci-après "49-3") de la constitution dispose que « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

Le 49-3 est l'un des instruments constitutifs du parlementarisme rationalisé, avec l'irrecevabilité des amendements parlementaires qui dégradent l'équilibre des finances publiques, le vote bloqué et la procédure accélérée, qui limite à une seule lecture par assemblée l'examen des projets de texte. En 1958, l'institution du 49-3 s'entend comme une réponse directe du constituant à l'instabilité gouvernementale chronique des III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques: elle vise à fournir au gouvernement les moyens de s'appuyer sur une majorité parlementaire stable et cohérente sur toute la durée d'une législature, et donc à garantir l'efficacité gouvernementale.

Pour ses opposants, le 49-3 porte une atteinte excessive aux droits du Parlement, en mettant prématurément un terme aux débats parlementaires et en restreignant de facto le droit d'amendement parlementaire. D'après eux, il serait d'autant plus pertinent de supprimer le 49-3 que, dès 1962, l'apparition du fait majoritaire - résultat de l'élection du président de la république au suffrage universel direct et des députés au scrutin uninominal majoritaire - a contribué à assurer naturellement la stabilité gouvernementale par la structuration bipolaire du système politique. Le 49-3 accentuerait inutilement la rationalisation du parlementarisme et le déséquilibre entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier.

La problématique d'une utilisation raisonnable du 49-3 semble donc résider dans le juste équilibre entre l'impératif d'efficacité et de mise en œuvre de la politique générale du gouvernement et l'impératif de respect de la délibération démocratique<sup>18</sup>.

Deux principaux motifs sont généralement distingués pour expliquer le recours au 49-3: la volonté de surmonter des formes d'obstruction parlementaire menée par l'opposition et la nécessité de remédier à l'absence de majorité. Cependant, avec le temps, l'hypothèse de l'absence de majorité a eu tendance à être remplacée par celle de l'étroitesse de la majorité - comme en 1967 -, puis de la division durable

---

<sup>18</sup> Laurèn Audouy, "La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique", *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (n°107)



de la majorité - comme entre 1976 et 1981 puis entre 2014 et 2016 - ou d'impatience de la majorité - comme en 1986 et en 2003<sup>19</sup>.

Peu fréquent au début de la Vème République et pensé comme un recours occasionnel ou drastique, le 49-3 est devenu progressivement plus banal: en pratique, il a été utilisé à 86 reprises depuis 1958, sur 51 textes, a donné lieu au dépôt de 50 motions de censure<sup>20</sup>, sans qu'aucune ne soit adoptée.

Les critiques relatives aux recours abusifs au 49-3 ont conduit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La loi constitutionnelle n°2008-724 a introduit une limitation de son utilisation: l'article 49-3 intègre désormais deux conditions tenant à la nature des textes de loi susceptibles de faire l'objet d'un recours (les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale) et à sa fréquence d'utilisation (un autre texte par session). Dans les faits, le 49-3 n'a pas été utilisé pendant quasiment dix ans, entre 2006 et 2015. Il convient également de noter que la révision constitutionnelle de 2008, en créant un nouvel instrument de réponse aux tentatives d'obstruction parlementaire - l'article 44 encadre désormais la durée maximale de l'examen d'un texte de loi - retire à l'article 49-3 une des raisons qui ont été jusqu'à présent mises en avant pour justifier son existence.

Arnaud MONTEBOURG propose d'interdire l'utilisation du 49-3, sauf en matière budgétaire "*pour assurer la continuité du fonctionnement de l'administration*". Sa proposition consiste donc à abroger la dernière phrase de l'article 49 alinéa 3, introduite en 2008: "*Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*"

## MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la proposition d'Arnaud MONTEBOURG nécessite une révision constitutionnelle. Aux termes de l'article 89 de la constitution<sup>21</sup>, le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

La majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature. Le recours au référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 de la constitution semble donc devoir être privilégié: l'article 11 reconnaît en effet au Président de la République la possibilité de soumettre à référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Arnaud MONTEBOURG propose d'organiser ce référendum à l'été 2017.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La limitation du recours au 49-3 a été plusieurs fois proposée dans l'histoire récente de la Vème République. François Mitterrand l'évoquait dès 1992 dans la lettre de mission adressée au doyen Vedel qui présidait le comité consultatif pour la révision de la constitution, en indiquant que "*l'application de l'article 49, alinéa 3, pourrait être limitée aux lois de finances et à un petit nombre de textes par session*".

<sup>19</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

<sup>20</sup> <http://www.vie-publique.fr/focus/cdp/recours-article-49-3-constitution.html>

<sup>21</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/comment-reviser-constitution-aujourd-hui.html>



En 2007, après que le Président de la République Nicolas Sarkozy l'eut invité à envisager "*un encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois*", le comité Balladur proposa de restreindre l'utilisation du 49-3 aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires souhaitèrent néanmoins ajouter au cours de la procédure de révision constitutionnelle la disposition offrant au premier ministre la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement sur un autre texte par session.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Il ressort des analyses de droit constitutionnel comparé<sup>22</sup> que le gouvernement français ne dispose pas nécessairement de la panoplie d'armes procédurales la plus puissante pour discipliner et contraindre sa majorité.

Sans avoir développé des outils strictement identiques au 49-3, le Royaume-Uni et l'Italie disposent d'instruments permettant à leur gouvernement d'imposer des projets de loi dans des conditions proches à celles que l'on connaît en France. En Italie, le gouvernement a la possibilité de poser la question formelle de confiance sur un "maxi-amendement" qui reprend tous les articles de la loi en discussion. Plus contraignant encore, le gouvernement britannique dispose de la faculté de suspendre le règlement intérieur du parlement, qui lui permet de faire adopter un projet de loi en une seule séance<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Céline Vintzel, « Les armes du gouvernement dans la procédure législative ; étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », Cahiers du Conseil constitutionnel n°29, octobre 2010 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-29.48181.html>

<sup>23</sup> C. Vintzel, *op. cit.*



## Vincent Peillon : Supprimer la Cour de Justice de la République

« Supprimer la Cour de Justice de la République »

[Vincent Peillon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Les conclusions du procès de Christine Lagarde devant la Cour de justice de la République en décembre 2016 ont relancé les critiques sur la Cour de justice de la République (CJR). Vincent PEILLON propose de supprimer cette institution, afin que les membres du gouvernement incriminés pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions relèvent des juridictions de droit commun.

Cette proposition a déjà été formulée par François HOLLANDE en 2012, qui n'est pas parvenu au cours de son mandat à faire adopter la révision constitutionnelle nécessaire. Pour sa part, Vincent PEILLON souhaite que cette réforme fasse partie du projet constitutionnel qu'il entend soumettre à référendum à l'automne 2017.

### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

A la différence du Président de la République, le Premier ministre et les membres du gouvernement ne bénéficient d'aucune immunité fonctionnelle. Ils ne peuvent en revanche être poursuivis devant les juridictions de droit commun pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils se voient reconnaître pour ces actes un « privilège de juridiction », en vertu duquel ils ne peuvent être jugés que par la Cour de Justice de la République.

La Cour de Justice de la République (CJR) est une institution relativement récente. Elle a été créée par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et est mentionnée aux articles 68-1 et 68-2 de la Constitution (Titre X : De la responsabilité pénale des membres du gouvernement).

La Cour est compétente pour juger les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État) pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

La Cour peut être saisie par toute personne qui s'estime lésée par un crime ou un délit imputé à un membre du gouvernement. La Cour est composée de quinze juges : douze parlementaires (six élus par l'Assemblée nationale et six élus par le Sénat) et de trois magistrats de la Cour de cassation. Elle est présidée par l'un de ces trois magistrats professionnels.

Avant la réforme constitutionnelle de 1993, c'était le Parlement, et uniquement lui, qui pouvait engager des poursuites à l'encontre des membres du gouvernement devant la Haute Cour de justice – qui a



précédé la CJR - composée de parlementaires élus par chaque assemblée. La Haute Cour devait être saisie après le vote d'un texte identique dans les deux assemblées et n'a été que très peu convoquée.

L'institution de la Cour de justice de la République devait donc constituer un progrès dans l'établissement de la responsabilité pénale des membres du gouvernement. Or, après plus de vingt ans d'existence, des critiques de plusieurs ordres conduisent Vincent PEILLON - comme Manuel Valls et Arnaud Montebourg - à proposer sa suppression.

La CJR fait principalement l'objet d'une critique en absence d'impartialité objective. Sa composition (présence de douze « juges parlementaires ») suscite un soupçon d'impartialité et est difficilement compréhensible pour les citoyens qui sont des justiciables ordinaires. La lenteur des procédures de la CJR est également fréquemment incriminée, tout comme l'éclatement des procédures juridictionnelles (la CJR ne peut connaître des poursuites pénales diligentées contre les coauteurs et les complices d'un ministre, comme l'a montré le procès de Christine Lagarde en décembre 2016). Les décisions de la CJR sont enfin parfois perçues comme laxistes. Sur les sept ministres jugés par la CJR depuis sa création, deux d'entre eux reconnus coupables ont ainsi été dispensés de peine.

Vincent PEILLON ne précise pas à ce stade selon quelles modalités doit s'opérer ce retour de compétence aux juridictions de droit commun. En 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique en 2012 présidée par Lionel Jospin, qui proposait également la suppression de la CJR, insistait sur la nécessité d'instituer une phase d'examen préalable aménagée en amont de toute enquête pénale visant un ministre, afin d'écarter les plaintes et procédures abusives ou manifestement infondées.

#### MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la proposition de Vincent PEILLON exige une modification des articles 68-1 et 68-2 de la constitution. Vincent PEILLON propose de faire adopter cette disposition dans le cadre du référendum sur les institutions qu'il souhaite organiser à l'automne 2017.

#### HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La comparution de Christine Lagarde devant la Cour de justice de la République en décembre 2016 et la dispense de peine décidée à son égard alors qu'elle a été tenue responsable de négligence ont relancé les critiques sur la Cour de justice de la République (CJR). Cette affaire a conduit de nombreux responsables politiques à proposer la suppression de la CJR.

Cette proposition n'est pas inédite. François Hollande notamment l'avait formulée dans le cadre de son programme présidentiel en 2012. En mars 2013, le Premier ministre avait présenté un projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du gouvernement qui prévoyait notamment la suppression de la CJR. Faute de majorité des 3/5<sup>ème</sup> au Parlement nécessaire à la révision de la Constitution, ce projet fut abandonné.



## Vincent Peillon : Faire de l'absence de condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire une condition d'éligibilité à toutes les élections

« Je demanderai comme condition d'éligibilité à toutes les élections l'absence de condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire. »

[Vincent Peillon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables publics, Vincent PEILLON propose de renforcer l'exigence d'exemplarité en faisant de l'absence de condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire une condition d'éligibilité à toutes les élections.

Cette proposition s'inscrit dans la continuité de diverses dispositions législatives adoptées sous la présente législature, à la suite de l'affaire Cahuzac notamment. Certains principes constitutionnels rendent délicate la mise en œuvre de cette proposition, sans néanmoins être rédhibitoires.

### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Actuellement, tout Français ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'inéligibilité prévus par la loi et du respect des obligations imposées par le code du service national. En pratique, une déclaration de candidature doit être envoyée en préfecture accompagnée en annexes d'une preuve de son inscription sur les listes électorales ainsi que du bulletin n°3 du casier judiciaire.

Le casier judiciaire, qui recense les condamnations d'une même personne, contient trois types de bulletins dont le contenu varie selon la gravité des sanctions. Le bulletin n°3 est le bulletin au contenu le plus restreint et comporte uniquement les condamnations les plus graves. Le bulletin n°2 comporte la plupart des condamnations, y compris celles pour corruption et atteintes à la probité publique.

Le débat sur l'élargissement des conditions d'inéligibilité des responsables publics condamnés, animé depuis de nombreuses années par des associations anti-corruption (Transparency International, Anticor, Sherpa etc.), s'appuie sur le constat qu'en France la sanction judiciaire des atteintes à la probité publique est souvent limitée. Les magistrats sont souvent réticents à prononcer ce type de sanctions, estimant que la décision d'écarter un responsable public de la vie politique appartient aux seuls électeurs<sup>24</sup>. Ce phénomène alimente un sentiment de défiance des citoyens tant à l'égard des élus que de la justice.

---

<sup>24</sup> Pierre Lascoumes, *Une démocratie corrompible*, Seuil, 2011.



Pourtant, selon un sondage Harris Interactive commandité par Transparency International, les Français sont quasi unanimes à réclamer une plus grande sévérité à l'égard des élus puisque 9 personnes sur 10 interrogées sur la première mesure anticorruption qu'ils souhaiteraient mettre en place citent spontanément l'inéligibilité des personnes condamnées<sup>25</sup>.

La proposition de Vincent PEILLON est inspirée du cadre en vigueur dans la fonction publique puisqu'en vertu de l'article 5 du statut général des fonctionnaires "*nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire (...) si les mentions portées au bulletin n°2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions*".

Sous l'actuelle législature, différentes mesures sont venues renforcer les différents régimes d'inéligibilité. La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a d'une part porté la peine d'inéligibilité maximum de cinq à dix ans pour les élus et les membres du gouvernement, par la création de l'article 131-26-1 du code pénal.

La loi du 8 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi "Sapin 2", a d'autre part facilité le prononcé de l'inéligibilité en cas d'atteintes à la probité publique. L'inéligibilité est désormais une peine complémentaire obligatoire (et non plus facultative), c'est-à-dire une peine dont le code pénal ordonne au juge de la prononcer, ce dernier restant néanmoins libre d'en moduler la durée. La loi Sapin 2 a également introduit une disposition selon laquelle "*Nul ne peut être candidat si (le bulletin n°2 du casier judiciaire) comporte la mention d'une condamnation pour manquement au devoir de probité*".

La proposition de Vincent PEILLON complète ces différentes avancées puisqu'elle vise toutes les condamnations inscrites au bulletin n°2 du casier judiciaire et pas seulement celles qui relèvent des atteintes à la probité publique.

## MISE EN ŒUVRE

La jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue le principal obstacle au durcissement des régimes d'inéligibilité des élus condamnés. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé en 2010 dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité que l'article L. 7 du Code électoral qui prévoyait une incapacité complémentaire d'exercer une fonction publique élective d'une durée de cinq ans attachée automatiquement aux condamnations pénales prononcées pour certaines infractions telles que la concussion, la corruption passive, le trafic d'influence, ou la prise illégale d'intérêts frappant des fonctionnaires ou des élus, constituait une sanction ayant le caractère d'une punition, et qui était contraire au principe d'individualisation des peines et comme telle inconstitutionnelle<sup>26</sup>.

La révision du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel "*sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques*" constitue une solution envisageable pour remédier à cette limite constitutionnelle. Cette définition de la qualité d'électeur pourrait être complétée par la mention des conditions d'éligibilité des candidats. Outre les conditions d'âge et de nationalité requises, il serait dès lors nécessaire de définir un champ d'inéligibilités systématiques, qui inclurait les atteintes à la probité.

<sup>25</sup> <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/10/Exiger-un-extrait-de-casier-judiciaire-B2-de-tout-candidat-a-une-election-au-suffrage-universel-valide.pdf>

<sup>26</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, M. Stéphane A. et autres



En tout état de cause, et au-delà de sa sévérité apparente, la proposition de Vincent PEILLON ne revient pas à instaurer des inéligibilités définitives dans la mesure où il est juridiquement possible, après un certain nombre d'années variable selon les cas de figure, de solliciter l'effacement des condamnations figurant au bulletin n°2.

A cadre constitutionnel constant, la proposition de Vincent PEILLON complète l'approche poursuivie par la loi Sapin 2 en étendant le prononcé d'une peine d'inéligibilité au-delà des seules condamnations pour atteintes à la probité publique. Elle vise également à tirer les conséquences de la censure partielle de la loi Sapin 2 par le Conseil constitutionnel (décision n°2016-732 DC du 8 décembre 2016). Une loi organique est en effet nécessaire pour appliquer aux parlementaires l'inéligibilité en cas de mention d'une condamnation au bulletin n°2 du casier judiciaire, puisque selon le premier alinéa de l'article 25 de la Constitution: « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités ». La loi Sapin 2 étant une loi ordinaire, le Conseil a censuré l'application de ses dispositions aux parlementaires.

#### HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Outre les associations anti-corruption qui militent depuis de nombreuses années pour un renforcement du prononcé des peines d'inéligibilité à l'encontre des élus condamnés, le rapport "*Renouer la confiance publique*"<sup>27</sup> - remis en janvier 2015 au Président de la République par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique - a énoncé un certain nombre de propositions relatives au durcissement des mécanismes de sanction des manquements à l'exemplarité.

En novembre 2014, le député Dino Cineri avait déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi visant à instaurer une peine complémentaire d'inéligibilité pouvant être perpétuelle pour tout élu condamné pour des faits de fraude fiscale ou de corruption.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

A travers le monde, plusieurs pays connaissent des formes d'inéligibilité. En Allemagne par exemple, toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement supérieure à un an est inéligible pour une durée de cinq ans. La justice peut en outre rendre inéligibles pour une durée de deux à cinq ans les responsables publics coupables de certains délits, en particulier la fraude électorale.

Au Canada, la loi électorale dispose que "*toute personne qui commet une infraction constituant une manœuvre frauduleuse ou un acte illégal est, en sus de toute autre peine que la présente loi prévoit à l'égard de cette infraction, inéligible à être candidat, inhabile à siéger la Chambre des communes et inhabile à remplir une charge dont la Couronne ou le gouverneur en conseil nomme le titulaire*"<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>

<sup>28</sup> section 502 de la loi électorale canadienne





## Vincent Peillon : Elire l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel intégral

« Elire les députés à la proportionnelle intégrale dans chacune des grandes régions »

[Vincent Peillon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre de sa proposition générale d'établir une "République moderne", Vincent PEILLON souhaite voir élire l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel intégral. Si l'introduction de la proportionnelle figure traditionnellement dans le programme des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle, ce type de scrutin n'a été utilisé qu'à une seule reprise, lors des élections législatives de mars 1986.

A priori aisée dans la mesure où la révision du mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'Assemblée nationale relève de la compétence du législateur ordinaire, l'introduction de la proportionnelle aux élections législatives nécessite néanmoins de procéder à un redécoupage des circonscriptions électorales, selon une procédure strictement encadrée.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Deux grands objectifs sont généralement assignés au mode de scrutin applicable aux élections législatives: assurer la représentation fidèle du corps électoral et dégager une majorité claire et durable capable de gouverner efficacement.

Sous la Vème République, la mise en place du scrutin uninominal à deux tours aux élections législatives, ainsi que l'élection au suffrage universel direct du Président de la République et l'instauration de procédures de rationalisation du parlementarisme - dont celle portée par l'article 49-3 de la Constitution - ont conduit à l'affirmation du "fait majoritaire". Le fait majoritaire témoigne de la prévalence de l'objectif de stabilité sur celui d'une représentation fidèle des courants politiques.

L'introduction de la proportionnelle à l'Assemblée nationale vise à corriger ce défaut en promouvant une représentation aussi satisfaisante que possible de la diversité des courants politiques. Elle doit également favoriser le renforcement de la parité entre les femmes et les hommes.

Contrairement à Benoît HAMON et Arnaud MONTEBOURG qui proposent de combiner scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, Vincent PEILLON propose d'élire l'intégralité des députés à la proportionnelle. Il s'agit d'un changement radical, qui induira par son ampleur la recherche d'une coalition gouvernementale dont la cohésion ne pourra plus être assurée par le recours ou le menace du



recours au 49-3: Vincent PEILLON propose en effet de s'en passer<sup>29</sup>. Il convient de noter qu'en juin 2012, si la proportionnelle intégrale avait été en vigueur, le PS n'aurait pu compter sur une majorité absolue<sup>30</sup>.

Dans un autre registre, il est envisageable que l'élection des députés au scrutin de liste dans de grandes circonscriptions relativement méconnues des Français (comme aux élections européennes) risque de redonner de la vigueur aux promoteurs du cumul des mandats, qui voient dans une telle pratique la seule possibilité d'assurer la proximité avec les électeurs.

## MISE EN ŒUVRE

Conformément à la tradition républicaine, le constituant de 1958 a choisi de ne pas inclure les modes de scrutin dans la Constitution. La détermination du mode de scrutin applicable à l'élection des assemblées parlementaires relève donc de la compétence du législateur ordinaire. L'article 24 de la Constitution se contente de disposer que les députés sont élus au suffrage direct, tandis que l'article 34 dispose que "*la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires*". Ces dispositions sont codifiées aux articles L.123 et suivants du code électoral.

L'introduction de la proportionnelle dépend donc de l'existence d'une majorité parlementaire sur ce point. Vincent PEILLON précise que le périmètre des circonscriptions électorales sera celui des nouvelles régions. Il convient de noter que la procédure de redécoupage est encadrée depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 25 de la Constitution dispose en effet qu'une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de délimitation des circonscriptions. L'anticipation des délais requis par cette procédure apparaît donc comme une condition essentielle de la mise en œuvre de la réforme proposée par Vincent PEILLON.

Toutes les modalités pratiques de la proposition de Vincent PEILLON ne sont par ailleurs pas déterminées à ce stade: le scrutin de liste sera-t-il à un tour, comme aux élections européennes, ou à deux tours, comme aux élections régionales? Les effets de la proportionnelle seront-ils adoucis par une exigence minimale de représentativité (fixée par exemple à 5% des voix)?

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Depuis 1871, la France a connu une dizaine de changements importants de mode de scrutin législatif. Cependant, depuis l'institution de la Vème République en 1958, le scrutin majoritaire à deux tours a été constamment appliqué, à l'exception des élections législatives de mars 1986, qui se sont tenues, en vertu de l'engagement de François Mitterrand en 1981 et de la loi du 10 juillet 1985, à la proportionnelle intégrale. Ce scrutin, qui a marqué l'entrée dans le régime inédit de la cohabitation, demeure également connu pour avoir vu l'élection de 35 députés du Front national.

Moins radicale que la proposition de Vincent PEILLON, l'instauration d'un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire est une proposition traditionnelle des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle. Elle figurait dans le programme de Lionel Jospin en 2002, de Ségolène Royal en 2007 et de François Hollande en 2012. A droite, Nicolas Sarkozy en avait fait une de

<sup>29</sup> [http://www.lexpress.fr/actualites/1/politique/primaire-peillon-pense-possible-de-supprimer-le-49-3\\_1866842.html](http://www.lexpress.fr/actualites/1/politique/primaire-peillon-pense-possible-de-supprimer-le-49-3_1866842.html)

<sup>30</sup> <http://elections.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/06/19/01039-20120619ARTFIG00615-le-ps-sans-majorite-avec-la-proportionnelle-integrale.php>



ses promesses d'entre deux tours lors de la campagne présidentielle de 2007, sans la mettre en œuvre par la suite, avant de la proposer de nouveau lors de l'élection de 2012.

Depuis dix ans, plusieurs rapports issus de diverses commissions ont, de manière régulière, émis des propositions similaires. En 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions<sup>31</sup>, dit "comité Balladur" proposait ainsi d'élire une part réduite (de 20 à 30 sièges) des députés à la proportionnelle. En 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique<sup>32</sup>, dite "commission Jospin", proposait quant à elle que 10% au plus des députés (soit 58 parlementaires) soient élus selon ce mode de scrutin. Plus récemment, en octobre 2016, le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions<sup>33</sup>, co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock, a pour sa part recommandé l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

En Europe, seules la France (scrutin uninominal à deux tours) et la Grande-Bretagne (scrutin uninominal à un tour) n'appliquent pas le scrutin proportionnel pour l'élection des membres de la chambre basse du Parlement. La majorité des pays européens s'appuie sur un scrutin proportionnel, dont la Belgique, l'Espagne, la Grèce et la Pologne, selon des modalités techniques certes variables selon les pays (nombre de tours, constitution des listes, détermination d'un éventuel seuil de représentativité notamment).

L'Allemagne, l'Italie, la Hongrie et la Lituanie ont mis en place des systèmes électoraux mixtes, combinant scrutins majoritaire et proportionnel. L'Allemagne a de longue date choisi un système complexe mais équilibré : à l'occasion des élections législatives fédérales, les Allemands procèdent à deux votes. Ils choisissent un candidat dans leur circonscription à l'occasion d'un scrutin uninominal et votent par ailleurs pour une liste au niveau de leur Land (l'équivalent de nos régions). La distribution des sièges affectés à ce contingent se fait ensuite à la proportionnelle.

<sup>31</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/constitution-vers-reforme-institutions.html>

<sup>32</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/institutions-propositions-commission-jospin.html>

<sup>33</sup> [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport\\_groupe\\_travail\\_avenir\\_institutions\\_T1.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf)



## Manuel Valls : Suppression du 49.3, sauf pour adopter le budget

« Je connais parfaitement les effets pervers du 49.3, je suis lucide et puis j'ai appris, et puis on prend du recul (...). Son utilisation est dépassée et apparaît comme brutale. (...) Je proposerai de supprimer purement et simplement le 49.3 hors texte budgétaire. »

[Manuel Valls](#)

### DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'article 49 alinéa 3 (ci-après "49-3") de la constitution dispose que « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

Le 49-3 est l'un des instruments constitutifs du parlementarisme rationalisé, avec l'irrecevabilité des amendements parlementaires qui dégradent l'équilibre des finances publiques, le vote bloqué et la procédure accélérée, qui limite à une seule lecture par assemblée l'examen des projets de texte. En 1958, l'institution du 49-3 s'entend comme une réponse directe du constituant à l'instabilité gouvernementale chronique des IIIème et IVème Républiques: elle vise à fournir au gouvernement les moyens de s'appuyer sur une majorité parlementaire stable et cohérente sur toute la durée d'une législature, et donc à garantir l'efficacité gouvernementale.

Pour ses opposants, le 49-3 porte une atteinte excessive aux droits du Parlement, en mettant prématurément un terme aux débats parlementaires et en restreignant de facto le droit d'amendement parlementaire. D'après eux, il serait d'autant plus pertinent de supprimer le 49-3 que, dès 1962, l'apparition du fait majoritaire - résultat de l'élection du président de la république au suffrage universel direct et des députés au scrutin uninominal majoritaire - a contribué à assurer naturellement la stabilité gouvernementale par la structuration bipolaire du système politique. Le 49-3 accentuerait inutilement la rationalisation du parlementarisme et le déséquilibre entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier.

La problématique d'une utilisation raisonnable du 49-3 semble donc résider dans le juste équilibre entre l'impératif d'efficacité et de mise en œuvre de la politique générale du gouvernement et l'impératif de respect de la délibération démocratique<sup>34</sup>.

Deux principaux motifs sont généralement distingués pour expliquer le recours au 49-3: la volonté de surmonter des formes d'obstruction parlementaire menée par l'opposition et la nécessité de remédier

<sup>34</sup> Laurèn Audouy, "La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique", *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (n°107)



à l'absence de majorité. Cependant, avec le temps, l'hypothèse de l'absence de majorité a eu tendance à être remplacée par celle de l'étroitesse de la majorité - comme en 1967 -, puis de la division durable de la majorité - comme entre 1976 et 1981 puis entre 2014 et 2016 - ou d'impatience de la majorité - comme en 1986 et en 2003<sup>35</sup>.

Peu fréquent au début de la Vème République et pensé comme un recours occasionnel ou drastique, le 49-3 est devenu progressivement plus banal: en pratique, il a été utilisé à 86 reprises depuis 1958, sur 51 textes, a donné lieu au dépôt de 50 motions de censure<sup>36</sup>, sans qu'aucune ne soit adoptée.

Les critiques relatives aux recours abusifs au 49-3 ont conduit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La loi constitutionnelle n°2008-724 a introduit une limitation de son utilisation: l'article 49-3 intègre désormais deux conditions tenant à la nature des textes de loi susceptibles de faire l'objet d'un recours (les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale) et à sa fréquence d'utilisation (un autre texte par session). Dans les faits, le 49-3 n'a pas été utilisé pendant quasiment dix ans, entre 2006 et 2015. Il convient également de noter que la révision constitutionnelle de 2008, en créant un nouvel instrument de réponse aux tentatives d'obstruction parlementaire - l'article 44 encadre désormais la durée maximale de l'examen d'un texte de loi - retire à l'article 49-3 une des raisons qui ont été jusqu'à présent mises en avant pour justifier son existence.

Manuel Valls propose de « supprimer purement et simplement le 49.3 », sauf en matière budgétaire. Sa proposition consiste donc à abroger la dernière phrase de l'article 49 alinéa 3, introduite en 2008: "*Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*"

## MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la proposition de Manuel Valls nécessite une révision constitutionnelle. Aux termes de l'article 89 de la constitution<sup>37</sup>, le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

La majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature.

Manuel Valls a annoncé vouloir engager cette réforme dès la rentrée parlementaire d'automne 2017, soit en réunissant le Parlement en Congrès, soit « *en consultant directement le peuple* », par référendum.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La limitation du recours au 49-3 a été plusieurs fois proposée dans l'histoire récente de la Vème République. François Mitterrand l'évoquait dès 1992 dans la lettre de mission adressée au doyen Vedel qui présidait le comité consultatif pour la révision de la constitution, en indiquant que "*l'application de l'article 49, alinéa 3, pourrait être limitée aux lois de finances et à un petit nombre de textes par session*".

<sup>35</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

<sup>36</sup> <http://www.vie-publique.fr/focus/cdp/recours-article-49-3-constitution.html>

<sup>37</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/comment-reviser-constitution-aujourd-hui.html>



En 2007, après que le Président de la République Nicolas Sarkozy l'eut invité à envisager "*un encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois*", le comité Balladur proposa de restreindre l'utilisation du 49-3 aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires souhaitèrent néanmoins ajouter au cours de la procédure de révision constitutionnelle la disposition offrant au premier ministre la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement sur un autre texte par session.

#### LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Il ressort des analyses de droit constitutionnel comparé<sup>38</sup> que le gouvernement français ne dispose pas nécessairement de la panoplie d'armes procédurales la plus puissante pour discipliner et contraindre sa majorité.

Sans avoir développé des outils strictement identiques au 49-3, le Royaume-Uni et l'Italie disposent d'instruments permettant à leur gouvernement d'imposer des projets de loi dans des conditions proches à celles que l'on connaît en France. En Italie, le gouvernement a la possibilité de poser la question formelle de confiance sur un "maxi-amendement" qui reprend tous les articles de la loi en discussion. Plus contraignant encore, le gouvernement britannique dispose de la faculté de suspendre le règlement intérieur du parlement, qui lui permet de faire adopter un projet de loi en une seule séance<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Céline Vintzel, « Les armes du gouvernement dans la procédure législative ; étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », Cahiers du Conseil constitutionnel n°29, octobre 2010 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-29.48181.html>

<sup>39</sup> C. Vintzel, *op. cit.*