

Lettre de mission de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République.

**Adressée à M. Edouard Balladur, Ancien Premier ministre, Président
du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le
rééquilibrage des institutions de la Cinquième République.**

Paris, le 18 juillet 2007

Paris, le 18 juillet 2007

Monsieur le Premier ministre,

La Constitution qui fixe l'organisation actuelle de nos institutions a été établie il y a près de cinquante ans. Inspirée par la pensée du Général de Gaulle et sa détermination à doter notre pays d'institutions stables et fortes, elle présente des qualités qui ne sont plus à démontrer. Incontestablement toutefois, sous l'effet des nombreux changements intervenus depuis 1958 dans notre pays et à l'extérieur, notre démocratie a aujourd'hui besoin de voir ses institutions modernisées et rééquilibrées. Nos concitoyens attendent de l'Etat une autorité renouvelée, et plus d'efficacité dans l'action publique, mais ils souhaitent aussi plus de transparence, plus de débat, plus de simplicité. Ils veulent que l'action politique soit au service de l'intérêt général, pas des intérêts particuliers. Ils aspirent profondément à une démocratie exemplaire, à une République irréprochable.

Bien sûr, depuis 1958, notre fonctionnement institutionnel a connu plusieurs inflexions. Elles ont résulté soit d'une modification formelle des textes, soit d'une évolution des pratiques. Mais c'est un fait que, depuis cette date, et plus encore depuis une quinzaine d'années au cours desquelles beaucoup de changements institutionnels sont intervenus, aucune réflexion d'ensemble n'a été menée sur l'équilibre général de notre démocratie.

C'est pourquoi j'ai souhaité vous confier la présidence d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République. Son rôle sera de formuler des propositions de réforme concernant la Constitution elle-même et les textes qui la précisent. Je vous remercie d'avoir accepté cette responsabilité.

En plein accord avec vous, j'ai tenu à ce que le comité fût constitué de personnalités diverses, d'une expérience, d'une stature et d'une crédibilité évidentes, et représentant différents courants d'opinion. Je les remercie vivement d'avoir accepté de vous rejoindre.

La première mission du comité, et à dire vrai la principale, sera de réfléchir à la nécessité de redéfinir les relations entre les différents membres de l'exécutif d'une part, aux moyens de rééquilibrer les rapports entre le Parlement et l'exécutif d'autre part. L'importance prise par l'élection présidentielle au suffrage universel direct, le passage au quinquennat et la réforme du calendrier électoral se sont en effet conjugués pour donner au Président de la République un pouvoir très large sur l'ensemble de nos institutions et de l'administration, et un rôle essentiel qui – à la différence de celui du Premier ministre – n'est pas assorti d'un régime de mise en cause de sa responsabilité.

Il convient dès lors :

- en premier lieu, d'examiner dans quelle mesure les articles de la Constitution qui précisent l'articulation des pouvoirs du Président de la République et du Premier ministre devraient être clarifiés pour prendre acte de l'évolution qui a fait du Président de la République le chef de l'exécutif, étant observé toutefois que cette articulation n'est guère dissociable du régime de responsabilité

actuellement en vigueur ; c'est pourquoi, quelles que soient les réponses apportées à cette question, il y a lieu en tout état de cause de rééquilibrer l'architecture institutionnelle d'ensemble en encadrant certains pouvoirs du Président de la République ;

- en deuxième lieu, et par suite, de permettre au Président de la République d'exercer ses fonctions de manière transparente et naturelle. Vous préciserez à cet effet les conditions dans lesquelles le Président de la République pourrait venir exposer sa politique directement devant le Parlement. De même, je souhaite que le budget de la Présidence de la République ne soit plus un objet de polémique. La Présidence de la République doit se voir reconnaître les moyens de fonctionner tout en soumettant son budget à des principes de contrôle et de transparence ;

- en troisième lieu, de mettre un certain nombre de limites aux pouvoirs du Président de la République. Cela pourrait passer notamment par une limitation du nombre de mandats qu'un même Président peut effectuer, et par un droit de regard du Parlement sur les nominations les plus importantes. Nos concitoyens souhaitent avoir la garantie que les nominations aux plus hautes responsabilités ne reposent que sur la compétence des intéressés ;

- enfin, il est indispensable de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif. A cette fin, vous pourriez étudier notamment les modifications qu'il convient d'apporter à la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement, au nombre de commissions permanentes, aux pouvoirs et moyens de contrôle du Parlement sur l'administration et les comptes publics, ainsi que les modalités d'une association plus étroite des assemblées parlementaires à la détermination de la politique européenne, internationale et de défense de la France. Vous pourriez examiner l'opportunité de permettre au Parlement d'adopter des résolutions susceptibles d'influencer le travail gouvernemental. Vous me proposerez les moyens de rendre la fonction parlementaire plus valorisante, et le travail parlementaire d'élaboration des lois plus efficace, en contrepartie, le cas échéant, d'un encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois (articles 44 *alinea* 3 et 49 *alinea* 3). Vous pourriez prévoir la possibilité pour les ministres et les secrétaires d'Etat issus du Parlement de retrouver leur siège lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions gouvernementales.

Une démocratie exemplaire, c'est aussi une démocratie qui veille à ce que l'opposition ait les moyens d'exercer son rôle, qu'il s'agisse de moyens politiques, juridiques ou financiers. C'est pourquoi je souhaite que le comité me propose un statut de l'opposition, définissant cette dernière et lui reconnaissant un certain nombre de droits : notamment des droits d'information, des droits protocolaires, le droit d'assurer à qualité certaines fonctions, le droit de créer une commission d'enquête au Parlement, le droit de bénéficier de moyens financiers lui permettant de fonctionner etc.

La justice est le troisième pilier de l'équilibre des pouvoirs au sein de notre démocratie. Son rôle et son fonctionnement ont profondément évolué depuis que les Constituants de 1958 consacreront à « l'autorité judiciaire » le titre VIII de la Constitution. La justice, qu'elle soit judiciaire ou administrative, a de fait plus de pouvoir qu'en 1958, mais son indépendance n'est pas pour autant pleinement garantie, ni sa responsabilité suffisamment engagée. Tout en vous interrogeant sur l'opportunité de reconnaître dans la Constitution l'existence d'un véritable pouvoir judiciaire ou juridictionnel et d'en préciser les contours, vous me proposerez une nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature dont la présidence ne sera plus assurée par le Président de la République et où les magistrats ne seront plus majoritaires. Bien que cela ne relève pas nécessairement de la Constitution, vous examinerez les moyens d'une meilleure conciliation entre l'exigence d'application homogène par les parquets de la politique pénale définie par le gouvernement, et la garantie due aux justiciables qu'aucune considération autre que judiciaire n'intervient dans le fonctionnement de la justice. La création d'une fonction de procureur général de la Nation, dont vous préciserez alors les conditions de nomination, de fonctionnement et de révocation, est une voie possible en ce sens. Je souhaite également que vous me proposiez une réforme du droit de grâce. Le droit de faire grâce doit subsister, mais il ne me paraît plus envisageable que l'exercice de ce pouvoir relève du seul Président de la République. Je considère enfin que, dans une République exemplaire, il ne devrait plus être possible de déclencher des poursuites, de quelque nature qu'elles soient, sur la base d'une dénonciation anonyme.

La campagne présidentielle a mis en évidence l'attente de nos concitoyens d'une vie politique plus ouverte, plus proche de leurs préoccupations, plus représentative de la diversité de leurs opinions, et où les droits des citoyens seraient renforcés. A cet effet, vous étudierez les moyens d'instiller plus de démocratie directe dans notre fonctionnement institutionnel, sous la forme, le cas échéant, d'un droit d'initiative populaire. Vous examinerez les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel pourrait être amené à statuer, à la demande des citoyens, sur la constitutionnalité de lois existantes. Des voix s'élèvent dans notre pays pour regretter que la France soit le seul grand pays démocratique dans lequel les citoyens n'ont pas accès à la justice constitutionnelle, et que certaines normes internationales aient plus de poids et d'influence sur notre droit que nos principes constitutionnels eux-mêmes. Il me paraît nécessaire également d'examiner dans quelle mesure les pouvoirs conférés au chef de l'Etat par l'article 16 de la Constitution en cas de crise majeure demeurent applicables, compte tenu des évolutions intervenues depuis le temps de sa rédaction.

Dans le même esprit, je souhaite que le rôle du Conseil économique et social soit modernisé et valorisé, et notamment qu'il soit une enceinte privilégiée de débat et de concertation sur les questions essentielles de développement durable. Je vous demande d'étudier dans quelle mesure les Français de l'étranger, qui sont de plus en plus nombreux et qui contribuent au rayonnement de notre pays dans la mondialisation, pourraient être représentés à l'Assemblée nationale en plus du Sénat. S'agissant enfin des modes de scrutin, ils ne relèvent pas *stricto sensu* de la Constitution. Cela étant, ils ont à l'évidence un effet majeur sur l'équilibre de nos institutions. C'est pourquoi, en parallèle des travaux qui seront entrepris par ailleurs sur le découpage des circonscriptions électorales, conformément à la demande du Conseil constitutionnel, je souhaite connaître l'avis de votre comité sur l'opportunité d'introduire une dose de représentation proportionnelle au niveau national pour les élections législatives ou sénatoriales, et sur les modalités qu'il conviendrait de retenir si l'on devait s'engager sur l'une ou l'autre de ces voies.

Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, le Général de Gaulle assignait aux institutions le rôle de préserver la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'Etat, ainsi que le crédit des lois. Depuis une quinzaine d'années, ce dernier s'est considérablement affaibli sous l'effet de lois trop nombreuses, trop instables, d'une qualité insuffisante et ne respectant plus le partage institué par les articles 34 et 37 de la Constitution entre la loi et le règlement. De nombreux travaux ont eu lieu sur ce sujet au cours des années récentes. Je souhaite que le comité de révision de la Constitution me fasse des propositions efficaces pour garantir la sécurité juridique dont nos concitoyens ont impérativement besoin. Parmi celles-ci, je souhaite que soient étudiés notamment l'opportunité d'inscrire les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la Constitution ; la possibilité pour une commission *ad hoc* du Parlement, après le vote des lois, ou pour le Conseil constitutionnel, de procéder au déclassement systématique des dispositions législatives intervenues dans le domaine du règlement ; le report de l'entrée en vigueur des lois à la publication de tous leurs décrets d'application ; la possibilité pour le Parlement de se substituer au pouvoir réglementaire lorsque celui-ci tarde à prendre les décrets d'application des lois ; ou encore la création, dans chaque ministère, sur le modèle du contrôleur financier, d'un contrôleur juridique chargé de veiller à la nécessité et à la solidité juridiques des textes proposés.

Monsieur le Premier ministre, tels sont les principaux axes de réflexion auxquels devra s'attacher le comité chargé de proposer les réformes nécessaires à la modernisation et au rééquilibrage de nos institutions. Il lui sera naturellement possible, s'il l'estime nécessaire, d'élargir son champ d'étude à d'autres sujets relatifs au fonctionnement de nos institutions et de notre vie politique, et de formuler toute proposition utile.

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre vos conclusions avant le 1^{er} novembre 2007, assorties, dans la mesure du possible, du ou des projets de texte nécessaires à leur mise en œuvre. Après avoir pris connaissance de ceux-ci, j'engagerai avec le gouvernement, préalablement à la saisine du Parlement, l'ensemble des consultations nécessaires à l'élaboration définitive de la réforme, en particulier la consultation des partis politiques et des différentes institutions de la République. Mon objectif est de parvenir d'ici janvier prochain à une profonde modernisation du fonctionnement de notre démocratie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de mes sentiments respectueux.

Nicolas Sarkozy

M. Edouard Balladur
Ancien Premier ministre
Président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation
et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République
55, rue Saint-Dominique
75007 Paris