



# Forum des **Idées**

INSTITUTIONS

## **Pour une République nouvelle**

Paris - 2 février 2011

PS



# Nos propositions

## 10 propositions phares

- 1.** Interdire aux parlementaires de cumuler leurs mandats avec un exécutif local
- 2.** Interdire aux ministres tout cumul de fonctions et prévenir les conflits d'intérêts
- 3.** Renforcer le droit de tirage relatif à la création des commissions d'enquête
- 4.** Inverser la règle des 3/5<sup>èmes</sup> pour les nominations faites par le président de la République
- 5.** Modifier les règles de nomination du Conseil constitutionnel
- 6.** Nommer les présidents de l'audiovisuel public par un Conseil du pluralisme
- 7.** Renforcer les règles anti-concentration dans le domaine des médias
- 8.** Compter séparément les bulletins blancs
- 9.** Ouvrir le droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers
- 10.** Associer des Jurys de citoyens aux travaux du CESE

# PS



### Introduction

Selon les mots d'une formule consacrée, « *une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* »<sup>1</sup>.

Lors de la dernière campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy avait promis une République irréprochable et une démocratie exemplaire. Cet engagement s'est relâché, dès le premier soir, sur les banquettes du *Fouquet's*... La révision faite en 2008 n'a pas corrigé le tir et restera comme « *une occasion perdue* »<sup>2</sup>. Depuis son élection, Nicolas Sarkozy peine à habiter la fonction présidentielle et fragilise l'ensemble des contre-pouvoirs.

**Sa pratique, sa boulimie même menacent l'ensemble des pouvoirs et contre-pouvoirs.** Leur séparation et leur équilibre ne sont plus considérés comme une sécurité mais comme un obstacle. Le **Parlement** devait être revalorisé, il a été caporalisé. **L'opposition** devait avoir un statut, elle n'a obtenu que des leurres. La justice est remise en cause dans son indépendance et dans son organisation. Les magistrats du Parquet valent comme les préfets, sans tenir compte des avis du CSM. Pire, le chef de l'État n'hésite pas à en appeler à l'opinion lorsqu'une décision de justice lui déplaît. Quant aux **autorités indépendantes** qui dérangent, elles sont dissoutes dans un *Défenseur des droits* nommé... par lui-même ! La **démocratie sociale** n'est pas mieux lotie. Écoutés sans être entendus, les syndicats sont les spectateurs de réformes sociales dont ils devraient être les principaux acteurs. Même **les collectivités locales** sont bousculées par cette présidence erratique. Combinée aux effets de la RGPP, la réforme territoriale et des finances locales conduit à l'asphyxie des collectivités territoriales. Devenu chef de **l'audiovisuel public** et proche des grands groupes de communication, le président de la République trouve seul la France belle dans son miroir...

**Son omniprésence tient autant à l'étendue de ses pouvoirs qu'à la manière de les exercer.** L'hyper-président ne trouve en effet son rythme de marche que dans l'accélération. Pour garder son prestige, il croit devoir présenter chaque événement comme un défi personnel et immédiat. Cette multiplication des séquences courtes permet d'alimenter sa stratégie du *live* permanent. Mais elle abîme gravement le fonctionnement de notre régime. Le chef de l'État s'occupe de tout – à commencer par les affaires internes de son parti – alors qu'il devrait être en charge de l'essentiel. Il gouverne tandis que le Premier ministre arbitre les conflits de la majorité. L'article 20 de la Constitution est à l'envers, et les institutions sont en désordre.

Pour la gauche, le chantier de la reconstruction est donc immense. D'évidence, il commence par un assainissement de nos bases constitutionnelles. Nous devons donc offrir, dans le cadre des institutions actuelles, des **propositions audacieuses et concrètes** au service de cet objectif. Les autres sujets – la réforme de la justice, la relance indispensable de la décentralisation, le renouveau de la démocratie sociale, le renforcement de l'indépendance des médias, etc. – ont déjà été ou seront bientôt traités dans un autre cadre.

Fondées sur les réflexions constantes des socialistes (cf. les rapports de Bernard Roman en 2001 et de Jean-Pierre Bel en 2007 ; les travaux de Jean-Jacques Urvoas et René Dosière en 2008 et 2009), les propositions de cette note ne veulent ni poursuivre des mirages, ni cultiver nos remords. Elles se fondent, à la fois, sur les réalités de notre époque et sur la confiance en nous-mêmes. Comme avec François Mitterrand et Lionel Jospin, le PS saura s'affirmer au pouvoir sans se renier. Par des mesures d'ordres divers, elles veulent redonner de l'oxygène et de la transparence à notre démocratie. Elles tendent ainsi à établir un véritable équilibre des pouvoirs (I), assurer la protection des droits et des libertés (II) et répondre aux nouvelles demandes démocratiques (III).

<sup>1</sup> Charles de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964.

<sup>2</sup> Robert Badinter, « Non à l'hyperprésidence », tribune publiée dans *Le Monde* daté du 20 juillet 2008.

# PS



## I. ÉTABLIR UN VÉRITABLE ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Le principe de l'équilibre des pouvoirs est la pierre angulaire de toute démocratie. Il offre la garantie que le pouvoir reste toujours inappropriable et indéterminé. Mais depuis les thèses de Montesquieu, l'équilibre des pouvoirs a radicalement changé de nature. Dans la plupart des régimes modernes, la confrontation de l'exécutif au législatif est tenue en échec par le système de partis : la même force politique domine très souvent l'un et l'autre au terme des séquences électorales.

Prégnant en France depuis 1962, ce « fait majoritaire » a été consolidé par la gauche, au début des années 2000, avec l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. Il constitue un acquis précieux pour la stabilité du régime et l'efficacité de l'action publique. Il serait dangereux de le remettre en cause par la désynchronisation des élections ou l'usage de la proportionnelle intégrale.

Ce constat nous oblige cependant à redéfinir l'équilibre des pouvoirs. Comme la solidarité partisane l'emporte toujours, *in fine*, sur la logique institutionnelle, il ne met plus aux prises l'exécutif et le législatif. Aujourd'hui, l'un et l'autre ne sont plus « *forcés d'aller de concert* » par « *le mouvement nécessaire des choses* » ; ils y vont volontiers au nom de la discipline de parti. Pour rester effective, la ligne de partage et d'équilibre entre les pouvoirs doit être déplacée, au sein même du Parlement, entre la majorité et l'opposition.

Contenir l'ascendance de l'exécutif (A) ne suffit donc plus pour établir un véritable équilibre des pouvoirs. Il faut désormais, à titre principal, renforcer les droits de l'opposition (B).

### A - Contenir le pouvoir exécutif

Un retour au régime d'assemblée ne permettrait pas de faire face aux défis de notre époque. La puissance de l'exécutif ne doit pas être entamée mais encadrée par le rappel d'un principe simple. Le gouvernement tient son pouvoir, d'abord, de la confiance du Parlement ; il doit donc *toujours* lui rendre compte de son action. Appliquer ce principe suppose de responsabiliser davantage l'activité exécutive (a) et de dynamiser encore l'activité parlementaire (b).

#### a) En responsabilisant l'activité exécutive

Le fait majoritaire a rendu inopérante l'arme principale du Parlement. Sur la centaine de motions de censure déposée sous la V<sup>ème</sup> République, une seule est parvenue à renverser le gouvernement... en 1962. Il est donc nécessaire de prévoir d'autres modalités pour mettre en œuvre la responsabilité du gouvernement.

#### 1. Obliger le Premier ministre, au début de chaque session, à présenter devant le Parlement l'agenda des réformes

L'article 49 alinéa 1 de la Constitution laisse à la discrétion du Premier ministre le pouvoir de présenter son programme devant le Parlement. Il faut rendre cette présentation obligatoire au moins une fois par an.

#### 2. Obliger chaque ministre, en fin de chaque session, à présenter devant le Parlement un bilan sur l'application des lois votées

Le pouvoir exécutif remplit souvent mal sa mission initiale. Trop de lois restent en jachère faute de décrets d'application. Sur les 35 lois votées en 2009 prévoyant des décrets d'application, seules trois ont reçues l'intégralité de leur texte d'application au 30 septembre 2010. Il faut rétablir la fonction exécutoire du gouvernement.



### 3. Organiser un débat parlementaire sur les études d'impact du gouvernement

La révision de 2008 a créé l'obligation à la charge du gouvernement d'accompagner ses projets de loi d'études d'impact. Pour valoriser cet outil essentiel et déjouer les tentatives d'affichage, il convient d'organiser un débat parlementaire sur ces études en début de procédure législative.

### 4. Rendre public les avis du Conseil d'État

Rendus dès le début de la procédure législative, les avis du Conseil d'État en sont l'une des bases essentielles. Cette prestigieuse institution ne peut rester le seul « conseiller du prince ». La responsabilisation de l'action du gouvernement exige que ses avis soient désormais rendus publics.

### 5. Fixer par une loi organique la structuration permanente du gouvernement

Les gouvernements pléthoriques sont paralysés par la multiplication des arbitrages et des réunions interministérielles. Une loi organique fixera à quinze ministères le périmètre gouvernemental. De la sorte, les responsabilités seront clairement établies et le gouvernement redeviendra un véritable lieu de délibération collective.

### 6. Supprimer la Cour de Justice de la République

La composition politique de la Cour de Justice de la République crée un doute sur son impartialité et peut laisser croire à l'impunité. Pour tous les actes de délinquance ordinaire, les ministres doivent donc être jugés par des juridictions de droit commun même lorsque ces actes ont été commis dans l'exercice de leur fonction.

#### b) En dynamisant l'activité parlementaire

Pour dynamiser le Parlement, il ne suffit pas d'assouplir les dispositifs mis en place en 1958 pour le rationaliser. Il est prioritaire d'assurer la présence des députés et des Sénateurs. Conformément à l'étymologie du mot, le Parlement doit redevenir un lieu vivant où l'on parle et l'on débat.

### 7. Interdire aux parlementaires de cumuler leur mandat avec un exécutif local

Selon la formule de Guy Carcassonne, « *ce qui manque au Parlement, ce ne sont pas des pouvoirs mais des parlementaires pour les exercer* ». Dynamiser l'activité parlementaire exige, d'abord et avant tout, de mieux mobiliser ses membres en interdisant le cumul des mandats.

### 8. Supprimer le droit de veto du Sénat en matière constitutionnelle et organique

Compte tenu de l'interprétation trop extensive faite des lois organiques « relatives au Sénat », il faut utiliser, en l'espèce, la procédure législative de droit commun. Dans le domaine constitutionnel, la suppression du droit de veto sénatorial est également nécessaire pour surmonter les conflits entre les assemblées.

### 9. Fixer des quorums nécessaires aux délibérations en séance et en commission

La plupart des délibérations mobilise aujourd'hui une part trop réduite de parlementaires. Grâce à l'interdiction du cumul, ils pourront s'investir pleinement dans leur fonction. Fixés au 1/3 pour les débats en commission et au 1/10 pour les débats en séance, des quorums garantiront leur présence.



### 10. Renforcer le suivi individuel de l'action parlementaire

Pour mieux mobiliser chaque parlementaire, il est nécessaire de mettre chacun d'eux en face de ses responsabilités personnelles. À cette fin, plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre : assurer la publicité des délégations de vote, garantir la publicité des votes individuels lors des scrutins publics, interdire les votes de groupe au Sénat...

### 11. Assouplir les dispositions des articles 40 et 44 C

Depuis la révision de l'article 49-3, les règles relatives à la recevabilité financière et au vote bloqué sont les principaux vestiges du parlementarisme rationalisé. Selon la juste formule de Jean-Pierre Bel, la procédure du vote bloqué peut conduire à « l'anémie du débat démocratique » à l'Assemblée nationale. Elle vide de tout intérêt les séances d'initiative législative laissées à l'opposition.

### 12. Assouplir l'encadrement juridique des règlements des deux chambres

La révision de 2008 renvoie la mise en œuvre de ses principes à de nombreuses lois organiques. Il faut supprimer celles d'entre elles qui sont superflues pour redonner de la souplesse aux règlements de chaque assemblée.

## B - Renforcer les droits de l'opposition

La principale faiblesse de la révision faite en 2008 est d'avoir beaucoup plus profité à la majorité parlementaire qu'à l'opposition. Si un statut a été créé pour cette dernière, les « droits spécifiques » ouverts par l'article 51-1 C sont restés virtuels. Une réforme globale des règlements intérieurs des deux assemblées devra donc préciser quels sont le contenu et l'étendue de ces droits dans les différents champs de l'activité parlementaire (a, b, c). L'ensemble de ces prérogatives seront alors rassemblées et codifiées au sein d'une « Charte des droits de l'opposition ».

#### a) Dans le cadre de l'élaboration de la loi

Il est légitime que la majorité garde une parfaite maîtrise du processus législatif pour appliquer le programme sur lequel elle a été élue. Cependant, l'opposition doit disposer d'un réel pouvoir d'alerte lorsqu'elle l'estime nécessaire.

### 13. Désigner sur les projets et les propositions de loi un contre-rapporteur de l'opposition

Mise en œuvre dans plusieurs pays européens, cette procédure ouvre à l'opposition des ressources et des compétences réservées à la majorité. Elle est une garantie supplémentaire de la qualité et de l'écho des débats.

### 14. Octroyer aux présidents de groupe la faculté de s'opposer quatre fois par an au temps législatif programmé

À défaut de supprimer la procédure du temps programmé établie à l'Assemblée nationale, il est nécessaire de l'assouplir. En l'état actuel, le droit de veto de l'opposition est extrêmement réduit. Il doit être élargi pour permettre, le cas échéant, de mobiliser l'opinion publique.

#### b) Dans le cadre du contrôle du gouvernement

Le contrôle exercé par l'opposition sur l'action du gouvernement est au cœur même de la nouvelle séparation des pouvoirs. Sa qualité est essentielle au bon fonctionnement des démocraties modernes. Il oblige la majorité à rendre des comptes et aide l'opposition dans la construction de l'alternance.

# PS



### 15. Renforcer le droit de tirage relatif à la création des commissions d'enquête

Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut obtenir, trois fois par session ordinaire, la création d'une commission d'enquête. Pour éviter que ce droit soit détourné, il sera impossible de modifier l'intitulé et le contenu de cette commission sans l'accord de son auteur.

### 16. Attribuer la présidence des commissions des finances à l'opposition et répartir l'ensemble des présidences à la proportionnelle

Sans redevenir les contre-ministères de la III<sup>ème</sup> République, les commissions permanentes doivent retrouver un rôle plus actif. Cet objectif n'est possible que si plusieurs présidences – outre celles des commissions des finances des deux chambres – reviennent à l'opposition.

### 17. Garantir la publicité des auditions des commissions permanentes

Les auditions faites par les commissions permanentes sont à la base du contrôle parlementaire. Pour préserver leur intérêt et assurer leur écho, il est nécessaire de mieux établir le principe de leur publicité. Ce principe doit s'appliquer sauf si les 3/5<sup>èmes</sup> des membres de la commission s'y opposent.

### 18. Revoir les modalités relatives aux questions d'actualité au gouvernement

En raison de leur fréquence régulière et de leur impact médiatique, les questions d'actualité sont à la base du pouvoir de contrôle de l'opposition. Les députés doivent disposer d'un droit de réplique pour souligner l'insuffisance des réponses ministérielles et renforcer l'intérêt de cette procédure.

### 19. Mettre en place une délégation de l'administration publique

Il est nécessaire de renforcer le contrôle parlementaire sur l'application des lois et l'affectation des dépenses par les différents ministères. Présidée par un membre de l'opposition, la délégation de l'administration publique remplira cette mission en reprenant les attributions du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) et de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

#### c) Pour encadrer les pouvoirs du Président

Placer l'action du président sous le contrôle direct du Parlement reviendrait à établir un régime présidentiel. Si cette solution n'est aujourd'hui pas envisageable, il faut néanmoins mieux encadrer l'exercice des pouvoirs présidentiels. Nous poursuivrons notre réflexion sur la possibilité d'encadrer le droit de dissolution.

### 20. Inverser la règle des 3/5<sup>èmes</sup> pour les nominations prévues à l'article 13 C

La révision de 2008 a ouvert un droit de contrôle sur les nominations faites par le président de la République. Pour être effectif et rendre les nominations consensuelles, ce droit mérite d'être aménagé. Les nominations doivent recevoir l'*avis favorable* des 3/5<sup>èmes</sup> de la commission permanente.

### 21. Prévoir la possibilité d'auditionner le Président par une commission d'enquête

La mise en œuvre du droit de destitution créé par l'article 68 C reste floue. Il faut, *a minima*, prévoir que le président de la République puisse être entendu, à sa demande, par une commission d'enquête parlementaire. Cette possibilité doit également être ouverte en dehors des procédures de destitution.

# PS



### 22. Supprimer l'article 16 C

Vestige douteux du passé, l'article 16 de la Constitution est devenu aujourd'hui totalement obsolète. La révision de 2008 s'est contentée d'en contrarier l'usage. La prochaine devra définitivement le proscrire.

### 23. Limiter au seul chef de l'État les garanties accordées par son statut juridique

À défaut d'assouplir davantage le statut du Chef de l'État, il est essentiel – *a minima* – d'en réserver le bénéfice à sa seule personne. En aucun cas, son entourage ne peut s'en prévaloir pour échapper aux procédures judiciaires et aux enquêtes parlementaires conduites par l'opposition.

### 24. Supprimer le droit d'expression du président de la République devant le Congrès

En ouvrant au président de la République le droit de s'exprimer devant le Congrès, la révision constitutionnelle de 2008 a fragilisé davantage la nature parlementaire de notre régime. Pour restaurer le Premier ministre dans le privilège de ses fonctions et garantir au Parlement le plein exercice de ses compétences, il convient de supprimer l'ensemble de l'article 18 C.

## II. ASSURER LA PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS

D'après les termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs ne suffit pas à établir l'existence d'une Constitution. Il faut encore que « *la garantie des droits [soit] assurée* ». De fait, cette seconde condition connaît, à notre époque, une singulière extension. Elle se place désormais au cœur de la légitimité démocratique.

Le verdict des urnes n'est plus l'unique pilier de la légitimité du pouvoir. Le temps où l'on pouvait avoir « *juridiquement tort* » car l'on était « *politiquement minoritaire* » est révolu. Une partie essentielle du droit résiste aux évolutions du rapport de forces politique ; elle ne s'y plie plus, elle les domine.

C'est ainsi la définition même de la volonté générale qui s'est approfondie. Elle ne se limite plus à l'expression, aléatoire et momentanée, du souhait des électeurs. Elle s'inscrit aussi dans un corpus permanent de normes et de principes. À ces valeurs, il faut des gardiens et des défenseurs capables de sanctionner ou d'interpeller.

La légitimité démocratique se reconstruit donc aujourd'hui en permanence. En dehors même de sa confrontation avec l'opposition, la majorité en place est soumise au contrôle continu d'autorités indépendantes. Dans l'intervalle des échéances électorales, ces garde-fous veillent au respect des droits et libertés essentiels. Ils peuvent aussi bien être intégrés à l'édifice institutionnel (A, B) qu'être issus de la société civile (C).

### A - Créer une véritable Cour constitutionnelle

Conçu à l'origine pour être un « *canon braqué contre le Parlement* », le Conseil constitutionnel a connu une spectaculaire évolution de sa mission au cours des 40 dernières années. Créé par la révision constitutionnelle de 2008, la question prioritaire de constitutionnalité marque une nouvelle étape de son affranchissement. Sa mutation en une véritable Cour constitutionnelle doit s'achever par une modification de ses règles de nomination (a) et de fonctionnement (b).



#### a) En changeant ses règles de nomination

Marquées par leur dimension politique, les règles actuelles de nomination interdisent la transformation du Conseil en Cour constitutionnelle. S'il est vain de vouloir "juridiciser" totalement cette instance (en interdisant, par principe, toute nomination d'anciens élus), il est possible d'éviter les abus.

#### 25. Supprimer les membres de droit du Conseil constitutionnel

La présence de droit des anciens présidents de la République pouvait avoir un sens lorsqu'ils n'étaient que les simples gardiens des institutions. Depuis qu'ils sont à la fois arbitre et capitaine, cette règle a perdu toute justification<sup>3</sup>.

#### 26. Nommer tous les membres du Conseil constitutionnel à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup> du Parlement

Ouvert par la révision de 2008, le contrôle des parlementaires sur les nominations du président de la République doit être effectif. Dans ce but, ces nominations doivent recevoir l'avis favorable des 3/5<sup>èmes</sup> de la commission permanente afin de mieux garantir les compétences et l'impartialité des membres choisis.

#### 27. Maintenir le mode actuel de désignation du président du Conseil constitutionnel

Le président du Conseil constitutionnel est aujourd'hui désigné par le président de la République. Cette prérogative du chef de l'État pourrait désormais paraître discutable. En évitant la mise en compétition des membres du Conseil, elle reste cependant nécessaire à son bon fonctionnement.

#### b) En changeant ses règles de fonctionnement

Le fonctionnement actuel du Conseil constitutionnel n'est plus adapté à l'importance nouvelle de ses missions. Il convient de le modifier en s'inspirant des règles en vigueur dans les Cours étrangères.

#### 28. Publier les opinions séparées des membres du Conseil constitutionnel

La publication des opinions séparées existe à l'étranger sans affaiblir les décisions rendues. Elle montre que le droit est toujours le résultat d'une hésitation et d'une confrontation. En outre, elle oblige chacun des membres à assumer sa responsabilité personnelle.

#### 29. Établir une procédure contradictoire devant le Conseil constitutionnel

Actuellement, les parlementaires à l'origine d'un recours ne sont entendus par le Conseil constitutionnel qu'à titre exceptionnel. La procédure contradictoire et l'audience publique doivent devenir la règle comme elles le sont déjà dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité.

### B - Garantir l'efficacité des autorités administratives indépendantes

Créées au fil des lois, les Autorités administratives indépendantes (AAI) ont souvent souffert d'une absence de lisibilité et de coordination. Créé par la révision de 2008, le Défenseur des droits a été présenté comme une réponse à ces problèmes. Mais cette institution fait l'objet de fortes critiques en raison de son absence de moyens et d'indépendance. L'enjeu est donc d'en changer la nature pour la mettre au service des AAI.

<sup>3</sup> Par contre, il ne paraît pas opportun de proscrire, par principe, toute présence d'anciens responsables politiques (président, ministres, parlementaires...). Le filtre prévu pour les nominations devrait offrir des garanties suffisantes.



### 30. Nommer le Défenseur des droits à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup> du Parlement

Comme pour l'ensemble des nominations par le Président prévues à l'article 13 C, la nomination du Défenseur des droits doit recueillir l'avis *favorable* des 3/5<sup>èmes</sup> des parlementaires. C'est une condition minimale pour assurer son indépendance.

### 31. Faire du Défenseur des droits le simple garant des AAI

Les Autorités administratives indépendantes ne doivent pas être dissoutes dans le Défenseur des droits. Comme le proposait la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, le Défenseur des droits doit être conçu comme un recours, au service des AAI, pour interpellier les institutions et l'opinion publique.

## C - Garantir le pouvoir d'information des médias<sup>4</sup>

Il n'appartient pas aux institutions de la République d'organiser les contre-pouvoirs issus de la société civile. Mais il est de leur responsabilité de créer les conditions propices à leur développement. Cette obligation vaut tout particulièrement pour les médias, tant leur rôle d'information et d'interpellation est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie. L'objectif est de renforcer leur indépendance (a) et de préserver leur pluralisme (b).

#### a) Renforcer l'indépendance des médias

De forts soupçons de mise au pas de l'audiovisuel public ont marqué la présidence de Nicolas Sarkozy. Il convient de les rendre impossibles à l'avenir.

### 32. Créer un Conseil du pluralisme

La création d'un Conseil du pluralisme – dont les membres seront nommés à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup> des parlementaires – permettra de protéger l'indépendance des médias.

### 33. Nommer les présidents de l'audiovisuel public par le Conseil du pluralisme

Aucun argument ne peut justifier que les présidents de France Télévision ou de Radio France soient nommés, directement ou indirectement, par le président de la République. Ils doivent l'être par une autorité dont l'indépendance est incontestable.

#### b) Préserver le pluralisme des médias

Depuis la révision de 2008, la Constitution prévoit que « *les expressions pluralistes des opinions* » sont garanties par la loi. Si ce principe vise les partis politiques, il s'applique aussi aux médias et mérite d'être mieux mis en œuvre.

### 34. Renforcer les règles anti-concentration dans le domaine des médias

Face à l'aggravation des risques de monopole, il est nécessaire de renforcer les interdictions légales. Il faut notamment s'interroger sur la possibilité d'interdire aux opérateurs de médias d'être dépendants de la commande publique.

### 35. Mettre en ligne la totalité des statistiques des administrations publiques

Par la fusion de la CADA et de la CNIL, une agence indépendante du gouvernement sera créée pour mettre en ligne toutes les statistiques publiques. D'accès facile et universel, ces données faciliteront le travail des rédactions et contribueront à la diversité des analyses.

<sup>4</sup> Ces suggestions sont faites en attendant l'arbitrage prévu sur les propositions de Patrick Bloche (lors du Bureau national du 15 février prochain).



### III. RÉPONDRE AUX NOUVELLES DEMANDES DÉMOCRATIQUES

« La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Formulée par Abraham Lincoln, cette définition a connu une gloire universelle. Rappelée à l'article 2 de notre Constitution, elle reste aujourd'hui inscrite au frontispice de notre édifice institutionnel. Mais l'évidence même de l'axiome cache une difficulté majeure.

Qu'est-ce que « le peuple » ? Par la liquidation symbolique des corps intermédiaires, l'idéal républicain a vidé la société de sa substance. L'égalisation des individus se traduit, *nolens volens*, par une désincarnation de leur communauté. Affirmer l'identité de tous n'est possible qu'en niant les conditions réelles d'existence. Dans un régime démocratique, le peuple souverain est donc, par nature, un être insaisissable et une entité sans visage.

Comment, dans ces conditions, dévoiler et exprimer sa volonté ? Avec la Révolution de 1789, le principe représentatif s'est imposé dans notre pays comme la moins mauvaise solution. Malgré toutes ses imperfections, la figuration du peuple par la représentation électorale a longtemps paru indépassable.

En raison de la défiance croissante à l'égard des partis politiques, ce modèle est désormais remis en cause depuis une trentaine d'années. Soupçonnés de confisquer autant que de représenter la volonté populaire, les partis ont perdu une part de leur légitimité. Aujourd'hui, de nombreux citoyens s'organisent hors de leur cadre et veulent concourir directement aux décisions publiques. Qu'ils s'investissent auprès des collectivités locales ou dans les réseaux sociaux, ils développent de nouvelles formes d'engagement.

L'émergence du principe participatif est une bonne nouvelle pour la démocratie. Il contribue à mieux cerner les contours fuyants du « peuple ». Mais il n'est pas le moyen unique, enfin trouvé, d'en figer la forme. L'enjeu reste donc double : nous devons, à la fois, rendre notre démocratie plus représentative (A) et plus participative (B).

#### A - Rendre la démocratie plus représentative

Le principe représentatif doit rester l'épine dorsale de nos institutions. De la base au sommet de celles-ci, son application doit toujours l'emporter sur les autres formes d'expression du peuple. Le fossé creusé entre les représentants et les représentés n'a en effet rien d'irréversible. Afin que les premiers soient mieux à l'image des seconds, plusieurs moyens peuvent être mobilisés (a, b, c).

##### a) En aménageant le droit de vote

Si certains ont le droit de vote et n'en usent pas, d'autres ne l'ont pas et souhaiteraient en user. Ces deux incongruités peuvent être réglées simultanément.

#### 36. Compter séparément les bulletins blancs

L'abstention est le mal le plus grave pour la légitimité de la représentation. Le décompte spécifique des bulletins blancs garantira à tous les citoyens la possibilité de faire entendre qu'ils n'ont aucun représentant. Il contribuera ainsi à mieux mobiliser ces électeurs.

#### 37. Étendre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans

Une fraction importante de la population vivant en France n'a, purement et simplement, aucune représentation électorale. Afin de combler ce vide injustifiable, il est urgent qu'elle puisse voter et concourir aux élections locales.

# PS



### b) En améliorant la représentativité des assemblées parlementaires

Organe par excellence de la représentation nationale, le Parlement est encore trop souvent critiqué pour son manque de représentativité. Ce constat appelle des mesures visant aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat.

#### **38. Intégrer une dose de proportionnelle pour les élections législatives**

Intégrer une dose de proportionnelle pour l'élection des députés (en particulier ceux représentant les Français de l'étranger) permettra l'expression des principaux partis politiques sans briser l'acquis du « fait majoritaire ». Faite sur la base de 577 députés, elle supposera un nouveau redécoupage de la carte électorale.

#### **39. Rééquilibrer le collège électoral des Sénateurs en faveur des départements et des régions**

Les communes rurales restent surreprésentées au sein du collège électoral des Sénateurs. Si le Sénat n'est déjà plus « *la France du seigle et de la châtaigne* », il demeure nécessaire de renforcer la représentation des collectivités plus importantes (départements et régions). Cette représentation devra ensuite être élargie aux intercommunalités dès lors qu'elles seront élues au suffrage universel direct.

#### **40. Modifier le mode de scrutin des Sénateurs en rétablissant la représentation proportionnelle pour les départements qui élisent au moins trois Sénateurs**

Élire l'ensemble du Sénat à la représentation proportionnelle n'est pas souhaitable. Ce choix affaiblirait, à rebours, la légitimité de l'Assemblée nationale. Il faut, par contre, y élargir la part déjà faite à ce mode de scrutin.

### c) En renforçant les mesures pour la parité

En dépit des efforts faits en faveur de la parité et de la diversité, les représentants restent très majoritairement des hommes blancs d'âge mur. Ces efforts doivent donc être prolongés par des initiatives nouvelles.

#### **41. Supprimer tout financement public aux partis ne désignant pas à la parité leurs candidats aux élections nationales au scrutin uninominal**

Trop de formations politiques préfèrent encore renoncer à une partie de leur dotation publique plutôt que d'appliquer la parité lors de la désignation de leurs candidats. Tout financement public sera purement et simplement supprimé pour les partis ne respectant pas ce principe lors des élections législatives et sénatoriales (pour leur part élue au scrutin uninominal).

#### **42. Moduler les dotations publiques aux partis en fonction des résultats effectifs aux élections législatives**

Trop de formations politiques détournent le principe de la parité en envoyant leurs candidates dans des circonscriptions « ingagnables ». La modulation des dotations publiques en fonction des résultats déjouera cette hypocrisie.

#### **43. Exiger la parité dans l'ensemble des institutions de la République**

Il est urgent d'appliquer le principe paritaire au gouvernement, au Conseil constitutionnel, au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur de l'audiovisuel. Au sein du gouvernement, cette exigence suppose également que les responsabilités soient réparties sans stéréotypes liés au genre.

# PS



#### d) En posant les bases d'une République décente

Les citoyens ne peuvent avoir confiance dans un État trop souvent livré aux intérêts de la sphère privée. Alors que se multiplient les entorses à l'impartialité de l'action publique, il est impératif d'imposer de nouvelles règles d'éthique, au service d'un État neutre et transparent. Répondre à cette exigence suppose, à titre principal, de mener une lutte active contre les conflits d'intérêt<sup>5</sup>.

#### **44. Prévenir les conflits d'intérêt par le renforcement de la transparence**

Imposer des déclarations préalables aux décideurs publics assurera la transparence nécessaire au bon exercice de leurs fonctions. Concrètement, cette exigence se traduira par l'obligation faite aux parlementaires et aux ministres de publier leur déclaration de patrimoine ; et par l'obligation faite aux parlementaires et aux hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques de se soumettre à une déclaration d'intérêts.

#### **45. Prévenir les conflits d'intérêt par le renforcement des incompatibilités**

Garantir l'exemplarité des décideurs publics implique également de réduire les cumuls de fonctions et de rémunérations. Il s'agit donc d'interdire aux ministres d'avoir des fonctions dirigeantes dans toute structure (politique ou associative) bénéficiaire de financements publics ; d'interdire le cumul de la fonction de ministre avec un mandat exécutif local ; d'interdire aux fonctionnaires d'exercer une activité dans une entreprise privée ; et d'interdire aux détenteurs de plusieurs mandats dans des entreprises publiques de cumuler deux rémunérations.

#### **46. Prévenir les conflits d'intérêt par le renforcement du contrôle et des sanctions**

Les sanctions pénales contre le favoritisme et la prise illégale d'intérêts doivent être renforcées, et accompagnées de nouveaux outils de contrôle. À cette fin, sera établi un contrôle systématique, assorti d'éventuelles sanctions, par la Commission de déontologie pour tous les élus, fonctionnaires et magistrats. En outre, le délai de viduité sera rallongé pour éviter la tentation du pantouflage.

#### **47. Mettre en ligne les budgets des principales institutions de la République**

Les budgets de la présidence de la République, du gouvernement et des deux assemblées restent encore trop souvent opaques. Ils doivent être accessibles au public en toute transparence. S'agissant du gouvernement, un programme budgétaire spécifique regroupera l'ensemble des dépenses des divers cabinets ministériels (effectifs, masse salariale, frais en tout genre...).

### **B - Rendre la démocratie plus participative**

Le principe participatif ne s'oppose pas, par nature, au principe représentatif. Complémentaire du second, le premier peut même servir à renforcer sa légitimité. La diversification des modes de mobilisation collective offre ainsi l'opportunité de revivifier les instances représentatives. Il suffit d'améliorer les dispositifs existants (a) et de créer des dispositifs nouveaux (b).

#### a) En améliorant les dispositifs existants

Nos institutions disposent déjà de leviers susceptibles d'accorder les deux modes d'expression démocratique. Ils doivent être aujourd'hui mieux exploités.

<sup>5</sup> L'ensemble des propositions sur la lutte contre les conflits d'intérêt a été défendu par Elisabeth Guigou lors son audition par la Commission Sauvé.

# PS



## **48. Ouvrir le Conseil économique, social et environnemental à des jurys de citoyens**

Le CESE rassemble les forces vives du pays pour aider aux décisions publiques. Sur les grands sujets, il doit s'ouvrir aux réflexions des citoyens par l'intermédiaire de jurys participatifs. Pour garantir une neutralité minimale, ces jurys seront tirés au sort sur le modèle des Assises.

## **49. Assouplir les conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée**

Créé par la révision de 2008, le référendum d'initiative partagée est trop sévèrement encadré. Il convient, en particulier, d'empêcher le Parlement de bloquer toute proposition de loi référendaire soutenue par 1/5<sup>ème</sup> des parlementaires et 1/10<sup>ème</sup> des électeurs.

### **b) En créant des dispositifs nouveaux**

En complément des dispositifs existants, d'autres peuvent encore être créés pour rendre notre démocratie plus participative.

## **50. Créer un droit d'initiative populaire**

En parallèle du référendum d'initiative partagée, il est souhaitable d'aménager une procédure plus souple pour faire converger participation et représentation. Toute demande de débat soutenue par au moins un million de pétitionnaires doit faire l'objet d'une discussion et d'un vote au Parlement.

## **51. Créer des sites internet officiels pour les grands débats publics**

À défaut d'organiser un « Grenelle » sur tous les débats, il est possible d'utiliser les nouveaux moyens de communication pour entendre la parole des citoyens. La blogosphère peut devenir un nouveau forum démocratique. Placés sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), des sites internet officiels seront créés pour permettre aux citoyens de donner leurs opinions sur les grands sujets publics.

## **52. Améliorer la formation des citoyens au fonctionnement de nos institutions**

La participation et la vigilance citoyennes ne sont possibles que si les citoyens disposent de connaissances solides tant sur nos institutions que sur les grands principes constitutionnels qui les gouvernent. Délivrée aux lycéens, cette formation serait ouverte à toute personne qui le souhaite.

# PS



### **Conclusion : Comment nous devons procéder**

Malgré son importance, la question institutionnelle ne sera pas au cœur de la prochaine campagne présidentielle. Les projets seront jugés, d'abord et avant tout, sur leur capacité à résoudre les attentes concrètes des Français et les défis nés de la crise. La priorité absolue du nouveau chef de l'État sera d'engager, d'emblée, ses premières solutions sur les fronts économiques et sociaux. Ouvrir simultanément, au Parlement, un vaste chantier constitutionnel risquerait d'enliser son action. D'évidence, il devra donc organiser un référendum, au titre de l'article 11, au cours des six premiers mois de la prochaine mandature.

Le référendum pourrait porter sur les sujets suivants : l'interdiction du cumul des mandats ; la modification du droit de vote (ouvert aux étrangers pour les élections locales) ; la transformation du Conseil constitutionnel ; la suppression du veto du Sénat en matière constitutionnelle. Selon le choix du Président élu, ces sujets feront chacun l'objet d'une question distincte ou seront tranchés par une question unique lors de la consultation référendaire. L'ensemble de ces sujets sont plutôt d'ordre consensuel auprès des Français. L'organisation d'un référendum renverrait donc une image de modernité sans s'exposer au risque d'un désaveu.

Les autres propositions d'ordre organique, légal ou réglementaire de ce texte pourront être adoptées par le Parlement et le gouvernement au long de la prochaine législature.



## ANNEXE

Composé d'André Laignel, Emmanuel Maurel, Arnaud Montebourg, André Vallini et sous la présidence de Manuel Valls, le comité politique chargé du Forum des idées sur les institutions a été créé en juillet 2010. Afin de dégager ses grands axes de réflexions, une première note de cadrage a été réalisée avant la fin de la session parlementaire 2009/2010.

À partir du mois de septembre 2010, le comité a procédé aux auditions des personnalités suivantes :

- Robert Badinter, ancien Président du Conseil constitutionnel
- Julie Benetti, professeur de droit public à l'Université de Reims
- Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques à Paris I
- Guy Carcassonne, professeur de droit public à Paris X
- Bastien François, professeur de sciences politiques à Paris I
- Pascal Jan, professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Bordeaux
- Pierre Joxe, ancien membre du Conseil constitutionnel
- Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France

Au cours des différentes phases de ses travaux, le comité a pu s'appuyer sur les conseils et l'assistance de plusieurs collaborateurs :

- Magali Alexandre, conseillère parlementaire au groupe SRC de l'Assemblée nationale
- Olivier Boisson, assistant politique au Parti socialiste
- Tangi Le Neve Ricordel, collaborateur de Manuel Valls à l'Assemblée nationale
- Vito Marinese, conseiller parlementaire au groupe SRC de l'Assemblée nationale
- Claire Pierot, assistante politique au Parti socialiste
- Bernard Rullier, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat (2004-2009)

Parmi d'autres, la lecture des travaux suivants ont contribué utilement à nourrir les réflexions :

- *Pour une Nouvelle République*, rapport de Jean-Pierre Bel remis à Ségolène Royal en février 2007
- *Contre-rapport sur la modification du Règlement de l'Assemblée nationale* de René Dosière et Jean-Jacques Urvoas (Document édité par le groupe SRC en mai 2009)
- *36 propositions pour une démocratie parlementaire renforcée* de Bernard Roman, rapport remis à Lionel Jospin en mai 2001.
- *La réforme institutionnelle deux ans après*, rapport d'évaluation réalisé par le Comité Balladur en juin 2010
- *La Constitution de la 6<sup>e</sup> République* d'Arnaud Montebourg et Bastien François (Paris, Odile Jacob, 2005)
- *Cas de conscience* de Pierre Joxe (Paris, Stock, 2010)
- *L'ambition et le remords, les socialistes français et le pouvoir* d'Alain Bergounioux et Gérard Grunberg (Paris, Fayard, 2005)
- *Droit constitutionnel* de Bernard Chantebout (Paris, Sirey, 2009)