

## REUNION DE L'EQUIPE NATIONALE

20 mai 2016

### MATIN **Débat sur les institutions**

**Présents** : Jean-Claude Devèze ; Jean-Baptiste de Foucauld ; Pierre Guillaume ; Claude Harout ; Jacqueline Louiche ; François Peyredieu du Charlat ; Martine Parant ; Jacques Remond. CR Marianne Viort.

**Invité** : Dominique Rousseau

**Excusés** : Marc Henry-Baudot ; Monika Sander

#### 1) 10h à 11H15 : « Radicaliser la démocratie »

- a. Exposé de Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris 1, auteur de l'ouvrage « *Radicaliser la démocratie* » (Seuil, 2015)

Introduction par Pierre Guillaume qui précise l'attente du Pacte civique : réfléchir aux institutions dans le cadre des échéances électorales de 2017 avec pour objectif que la société civile ait une expression propre lors de ces échéances.

Dominique Rousseau commence par présenter le cadre philosophique, conceptuel dans lequel ces institutions s'inscrivent aujourd'hui à un moment historique propice à repenser la forme même de la démocratie et donc les nouvelles institutions. Son livre est le produit d'une réflexion menée depuis de nombreuses années avec un groupe de travail d'experts dans différents domaines des sciences juridiques et sociales dont la première expression a été La démocratie continue en 1992. C'est Pierre Rosanvallon qui le pousse à lui donner une suite qui sera Radicaliser la démocratie. Il prend pour postulat de départ l'inverse de la proposition de Sieyès dans *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* selon laquelle le peuple ne peut vouloir, penser, agir que par ses représentants.

C'est le moment de renverser ce présupposé autour de trois idées qui caractérisent ce qu'il appelle la démocratie continue à laquelle il donne trois caractéristiques :

- 1<sup>ère</sup> caractéristique : une forme de société et non une forme de gouvernement parce que la démocratie aujourd'hui ne se limite pas à la sphère étatique, avec pour conséquence que les principes démocratiques se diffusent dans d'autres sphères de la société. Il ressort de ce schéma une conception de la société en trois et non en deux sphères :

Le système actuel se partage en deux sphères : une sphère étatique/ politique - l'Etat, le gouvernement, les élus, la haute fonction publique – et une sphère civile, ceux qui travaillent, mènent leurs différentes activités sociales et personnelles. Cette seconde sphère dans la philosophie politique d'aujourd'hui, est considérée comme composée d'individus incultes animés par leurs seuls intérêts particuliers, la sphère politique s'attribuant le monopole de l'intérêt général.

Il introduit entre les deux, *la sphère publique de la société civile* qui mutualise ses problèmes pour les mettre sur la place publique afin de peser sur la sphère politique afin qu'elle prenne en compte le résultat de cette mutualisation dans sa production de la norme.

Exemple : l'avortement. C'est « le manifeste des 343 salopes » arrivant après le travail du Planning familial, le combat du MLF et l'engagement de Gisèle Halimi qui ont fait bouger le Parlement sur le sujet. L'arrêt Nicolas Perruche rendu par la Cour de Cassation en novembre 2000 ou plus récemment la position du juge dans l'affaire Lambert sont d'autres illustrations de cette influence de la société civile sur l'évolution de la norme juridique.

A ceux qui lui opposent le risque de cette intervention du citoyen dans la construction du droit, il aime opposer l'histoire de la chèvre de Monsieur Seguin pour promouvoir les bienfaits de l'ouverture aux autres (la chèvre, i.e. le peuple, lasse des seuls bienfaits de M. Seguin, i.e. l'Etat, décide de sortir dans le monde où elle finit par se faire manger par le loup, i.e. le marché ou le CAC 40. Mais entre temps, dans le monde, elle a fait toutes sortes de rencontres qui l'ont enrichie et elle aurait pu dire avec Camus « je me révolte donc nous sommes ».

- Deuxième caractéristique : Une forme participative de construction de la règle. Pour lui, il faut remettre en cause l'idée que la qualité d'une décision repose entièrement sur son origine dans le suffrage universel. Dans la démocratie continue, cette qualité repose sur son mode de production et notamment sur le fait que tous les arguments ont été entendus.

Exemple du mariage pour tous à l'agenda de trois pays à la même époque :

- . En Croatie où une disposition constitutionnelle autorise à soumettre à référendum une proposition sur une pétition ayant réuni au moins 700 000 voix. C'était le cas du mariage pour tous et le référendum a été négatif.
- . En France où une telle possibilité constitutionnelle n'existait pas, c'est le Parlement qui a voté la loi.
- . Au Brésil, où la question a pris la forme d'une décision de la Cour Suprême condamnant un maire, qui s'était refusé à célébrer un mariage entre deux hommes, au motif que ce refus violait le principe constitutionnel fondamental de non discrimination.

Des trois décisions, la plus démocratique à ses yeux est celle de la Cour suprême brésilienne.

- Troisième caractéristique de la démocratie continue : une forme de mise en scène des tensions constitutives de la société à partir d'une double conception du peuple.
- . Celle du gouvernement du peuple par le Peuple et pour le peuple selon l'acceptation de Sieyès de la Nation, concept abstrait dans lequel le peuple pour exister a besoin de représentants,
- . Opposée à celle de la Constitution de 1793 qui pose l'universalité des citoyens où le peuple constitué d'êtres physiques concrets et réels n'a pas besoin d'être représenté.

Sa proposition a pour ambition d'articuler ces deux figures du peuple en introduisant à côté de l'Assemblée nationale des Représentants du peuple, *le peuple concret*. Sous quelle forme ? Il fait différentes propositions :

- La reconnaissance rapide des lanceurs d'alerte dans un statut juridique qui les protège et protège de leurs éventuels excès ;
- Des assemblées primaires de citoyens avec, dans la Constitution, une obligation faite aux parlementaires de réunir leurs électeurs dans leur circonscription pour leur soumettre tout projet ou toute proposition de loi avant d'en discuter dans leur assemblée respective ;

- Une refonte du CESE (Conseil économique et social et environnemental) en *assemblée sociale* ayant pour objectif de représenter cette sphère publique.

#### b. Questions et réponses

Compte tenu du temps dont il dispose, D. Rousseau souhaite s'en tenir là et les premières questions le poussent sur l'aspect institutionnel que certains aimeraient approfondir.

Il l'aborde par le biais de sa réserve à l'égard du phénomène des primaires dont il considère qu'il a pour résultat de renforcer encore la légitimité des candidats par rapport au système antérieur de désignation par l'appareil partisan. Or, dans son opposition au pouvoir présidentiel, il serait plutôt partisan d'un boycott de cette élection par les « chefs politiques » pour qu'ils se réservent pour le poste de Premier Ministre.

Sa position est, en effet, un renforcement du rôle du Premier Ministre au détriment de celui du Président de la République renvoyé à son rôle d'arbitre qui n'assisterait plus au Conseil des Ministres présidé par le Premier Ministre et se déroulant à Matignon.

Deuxième question sur le recours au tirage au sort : il y est très favorable, pour la composition de l'Assemblée sociale et pour la désignation des conventions de citoyens constituées sur un sujet précis, dont des experts viendraient éclairer les délibérations avant de produire un avis transmis à l'Assemblée nationale, à l'instar du groupe de travail qu'il a constitué avec Jacques Testart<sup>1</sup> et d'autres d'où il est sorti une proposition soumise à Jean-Paul Delevoye (CESE à l'époque). Il fait également référence aux jurys d'Assises composés de simples citoyens qui ne connaissent rien à la chose juridique à leur désignation et qui arrivent à la fin du procès avec une bonne maîtrise de la situation.

La question du leader, en revanche, reste la grande question à laquelle il n'est pas aisé de répondre pris entre l'absence de chef sans lequel il ne peut y avoir de démocratie et la présence d'un chef qui risque d'étouffer la démocratie. Les exemples récents – en Grèce, en Espagne, ... - ces différents « indignés » tous plus ou moins contraints de faire alliance avec ceux qu'ils dénonçaient, n'est pas très encourageant. Il en va de même avec *Nuit debout* qui, pour le moment en tout cas, ne débouche sur rien. Il n'a pas de réponse et, malheureusement pour tous ceux qui auraient souhaité poursuivre la discussion, il est obligé de rejoindre d'autres obligations.

## 2) 11H15 à 11H30 : Réformes institutionnelles proposées par le rapport Bartolone

### *Exposé de Jacques Remond*

Claude Bartolone avec l'historien Michel Winock a dirigé les travaux d'une commission composée de 21 membres dont 9 députés et 12 personnalités qualifiées qui a siégé sur une période d'un an entre novembre 2014 et octobre 2015, dans le but de proposer les réformes institutionnelles nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de notre République. Les réflexions de la commission se sont appuyées sur le résultat d'un questionnaire embrassant différentes thématiques autour de 5 thèmes et 133 questions sur : le rééquilibrage des Pouvoirs ; la modernisation du Parlement ; la rénovation de la démocratie ; l'Europe ; la Justice.

De l'analyse des résultats, la commission a produit 17 propositions relevant de 5 axes :

#### 1. Restaurer le lien entre les citoyens et leurs représentants : 3 propositions

- Imposer le non-cumul des mandats dans le temps : 3 mandats successifs seulement ;

- Mettre en place un véritable statut de l'élu et un soutien aux partis politiques pour développer des programmes de formation à destination des jeunes, des minorités défavorisées et plus généralement de tous les citoyens aujourd'hui éloignés du débat public ;
- Introduire une dose de représentation proportionnelle à l'AN pour la rapprocher de l'équilibre du peuple : au moins pour la moitié des députés.

2. Un citoyen responsable au cœur des institutions : 2 propositions

- Instaurer un véritable referendum d'initiative populaire (revenir sur les exclusions prévues par l'art. 34) avec un quorum convenable et un contrôle constitutionnel a priori de la proposition référendaire.
- Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales dans un sens de simplification des procédures administratives

3. Un exécutif plus équilibré et mieux contrôlé : 3 propositions

- Redéfinir le rôle du Président de la République : maintien de l'élection au suffrage universel en actualisant son rôle d'arbitre garant des valeurs de la Nation et tourné vers les enjeux à long terme ...
- Réinventer le septennat mais non renouvelable ou quinquennat maintenu mais dans un calendrier électoral inversé (législatives d'abord)
- Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes avec l'obligation d'un vote d'investiture du nouveau gouvernement et de débats préparatoires aux Conseils Européens à l'Assemblée Nationale en présence du Président de la République

4. Un Parlement du non cumul : 6 propositions

- Réduire nombre de députés à 400 et sénateurs à 200
- Rénover le bicamérisme actuel en limitant la compétence législative du Sénat qui deviendrait un véritable « pôle de contrôle parlementaire », en régionalisant l'échelon d'élection des sénateurs, en fusionnant le Sénat avec le CESE ou encore en créant une Assemblée parlementaire à 2 collèges élus régionalement, le Sénat étant alors ramené à un rôle de contrôle avec l'aide de la Cour des Comptes ;
- Libérer le Parlement de ses carcans en supprimant la limitation du nombre des commissions permanentes, dans le domaine financier en supprimant l'article 40 qui interdit aux parlementaires d'augmenter les dépenses ou de réduire les ressources et en supprimant la possibilité pour le Gouvernement d'amender ses propres projets de loi ;
- Interdire au gouvernement de déposer des amendements à la dernière minute ;
- Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition en transformant la semaine de contrôle en une semaine réservée aux travaux des commissions, en instituant des contre-rapporteurs de l'opposition, un droit de réplique aux réponses du gouvernement, en renforçant le contrôle sur les nominations du Président de la République. et en obligeant le gouvernement à justifier la non publication des décrets d'application d'une loi après un délai de 6 mois ;

- Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes par la généralisation des ateliers législatifs citoyens au niveau local, par la création d'une commission des Affaires européennes de plein exercice et l'instauration d'une séance mensuelle sur les affaires européennes.

#### 5. Consolider l'Etat de droit : 3 propositions

- Renforcer l'indépendance de la Justice confiée au Conseil Supérieur de la Magistrature-CSM et non plus au Président de la République ; accentuer l'indépendance du procureur en supprimant le lien hiérarchique ; mieux équilibrer la proportion de magistrats et de personnes qualifiées dans la composition du CSM. Etendre les pouvoirs du Conseil à tous les magistrats du Siègre avec publicité des opinions dissidentes
- Instaurer un vrai Ordre des juridictions sociales pour mieux traiter le cas des citoyens les plus défavorisés
- Moderniser le Conseil Constitutionnel en renouvelant sa composition et son mode de nomination, en changeant sa dénomination en Cour constitutionnelle, en modifiant les conditions de nomination de ses membres (majorité des 3/5<sup>èmes</sup>), en supprimant la présence des anciens Présidents de la République et en autorisant la publication des opinions dissidentes.

Ce rapport n'a pas eu de suite, semble-t-il, pour le moment. L'OCQD se propose d'étudier les suites des deux derniers rapports (Balladur dans les années 90 et Jospin dans les années 2000) réalisés dans le même esprit.

### 3) 11H30 à 12H30 : Débat sur le diagnostic et les différentes propositions de réformes

Expression d'un besoin de diagnostic plus précis sur le fonctionnement/dysfonctionnement des institutions ;

Nécessité de revenir sur la définition et le rôle attribué à la sphère civile/ publique. Pourquoi voir la sphère civile de manière si pessimiste ?

Accord pour limiter le pouvoir présidentiel.

Redéfinir la démocratie, le rôle des experts.

Et la culture du peuple ? Comment peut-il exprimer le meilleur de lui-même ?

Limites de la démocratie numérique : les gens, protégés derrière leur écran, expriment-ils le meilleur d'eux-mêmes ?

Travailler sur la vision, avant les institutions. Rétrécissement de la mondialisation. Le système ne permet pas de poser les problèmes de fond, d'aborder les questions qui fâchent, de proposer à la société de faire des sacrifices.

Les méthodes participatives ne permettent pas d'aborder tous les sujets. Tout ne peut pas venir du terrain. Articuler le vertical (vision) et l'horizontal (moyens).

Point important : le statut de l' élu.

La démocratie continue marche mieux au niveau local.

Développer l'expérimentation démocratique ; tirer le bilan des expériences ; allers et retours entre expérimentations concrètes et réflexion.

La démocratie est une utopie, un tout, un ensemble, qu'il ne faut pas saucissonner.

Faut-il préciser la position du PC né au moment de la crise financière et confronté à un paysage qui a beaucoup évolué en quelques années avec l'accélération de la modernisation et ses conséquences mais cette position vient d'être précisée dans le document d'introduction aux échéances de 2017 et la question des thèmes à privilégier sera traitée cet après-midi.

Le PC a quelque-chose à dire dans le domaine des institutions.

Comment répartir les rôles entre l'OCQD et le PC ? L'OCQD observe, le PC diagnostique et propose.

---

<sup>i</sup> Voir Jacques Testart « *L'humanité au pouvoir - Comment les citoyens peuvent décider du bien commun* » (Seuil, 2015), pour comprendre **comment de simples citoyens ont la capacité de comprendre les enjeux, réfléchir, délibérer pour, finalement, prendre une décision.**