

**REFAIRE
LA DÉMOCRATIE**
DIX-SEPT PROPOSITIONS

rapport dirigé par

CLAUDE BARTOLONE & MICHEL WINOCK

**REFAIRE
LA DÉMOCRATIE**
DIX-SEPT PROPOSITIONS



éditions

THIERRY MARCHAISSE



© 2016 Éditions Thierry Marchaisse

Conception visuelle : Denis Couchaux

Mise en page intérieure : Anne Fragonard-Le Guen

Éditions Thierry Marchaisse

221 rue Diderot, 94300 Vincennes

www.editions-marchaisse.fr

Diffusion-Distribution : Harmonia Mundi

PRÉFACE À LA PRÉSENTE ÉDITION

La publication de cette nouvelle édition du rapport *Refaire la démocratie* est née de la volonté de rendre plus accessible à l'ensemble des citoyens le travail mené par le groupe de travail sur l'avenir des institutions que nous avons co-présidé.

Une première version de ce rapport est parue en octobre 2015. Elle comporte le texte qui est présenté aujourd'hui accompagné de l'ensemble des comptes rendus des travaux du groupe de travail. Disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale, elle ne l'était pas en librairie. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire que le plus grand nombre puisse prendre connaissance des propositions avancées dans ce rapport en les publiant dans un format plus adapté.

Cette nouvelle édition, allégée des annexes et des comptes rendus de nos séances, se veut donc la première pierre d'une réflexion qu'il appartiendra aux citoyens de poursuivre. Le lecteur y trouvera un bilan des institutions de la V^e République ainsi qu'une liste de dix-sept propositions que nous soumettons à sa sagacité.

Lors de la publication de la première édition, le questionnaire qui avait permis l'émergence des propositions portées par notre groupe de travail a été publié sur le site internet de l'Assemblée nationale. Plus de quatre mille internautes ont pris part à cette

consultation citoyenne inédite. Il nous a paru utile de publier ici les résultats de cette expérience démocratique.

Puisse ce livre contribuer à nourrir le riche débat dont notre pays a tant besoin aujourd'hui, à la veille d'échéances électorales majeures.

Claude Bartolone, Michel Winock

Juin 2016

PRÉSENTATION

Le présent rapport est le fruit d'une réflexion menée, entre les mois de novembre 2014 et de septembre 2015, par le groupe de travail sur l'avenir des institutions.

Réuni à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, ce groupe de travail s'est distingué d'emblée par son origine, sa composition et l'angle sous lequel il a choisi d'aborder ses travaux. Il s'agit de la première mission de réflexion sur les institutions d'importance qui n'a pas été réunie par un Président de la République mais par le Parlement lui-même. Cette genèse a permis au groupe de travail d'organiser ses travaux avec une grande liberté et de produire une réflexion originale dans l'histoire de la V^e République.

Résolument mixte, co-présidé par un historien faisant autorité, M. Michel Winock, le groupe se composait de onze élus, députés ou sénateur, et de douze personnalités qualifiées. Cette diversité a conduit à aborder la question des institutions de la V^e République non sous le seul angle juridique, mais en les inscrivant dans une perspective historique, politique et sociale plus large.

Au cours de ces dix mois de travaux, le groupe de travail a organisé dix-sept réunions et entendu trente et une personnes. Ces auditions ont été ouvertes à la presse et diffusées en direct sur le site de l'Assemblée nationale. Leurs comptes rendus écrits

ont été également mis en ligne, garantissant la complète transparence des travaux du groupe. L'audition de personnalités aux profils très divers a permis de confronter, d'enrichir et de faire évoluer les opinions des membres du groupe de travail.

La méthode retenue pour déterminer le choix des orientations et des propositions portées par le groupe de travail apparaît particulièrement originale. Il a été en effet décidé de procéder au moyen d'un questionnaire préférentiel. Celui-ci a été constitué au terme du cycle des auditions menées par le groupe, afin d'embrasser l'ensemble des thématiques inscrites à son ordre du jour. Structuré autour de cinq grands axes (« rééquilibrer les pouvoirs ? », « moderniser le Parlement », « favoriser un nouveau démocratique ? », « Europe », « Justice ») qui reprenaient le programme des auditions menées. Il comportait 83 questions principales et 50 sous-questions, soit un total de 133 questions. Une page avait été laissée vierge à la fin du questionnaire pour que chaque participant puisse y exprimer des « remarques personnelles ».

Afin de permettre à la fois l'expression nuancée de leurs opinions et la détermination d'orientations communes, les membres du groupe ont été invités à indiquer, pour chacune de ces questions, leur degré d'adhésion. Ainsi, la note de 5 signifiait qu'ils étaient « tout à fait d'accord », la note de 4 « plutôt d'accord », la note de 2 « plutôt pas d'accord » et la note de 1 « pas du tout d'accord ». L'abstention pouvait être signifiée par une note de 3.

Les résultats des questionnaires ont été analysés afin de dégager les points les plus consensuels. Une proposition a été considérée comme adoptée lorsqu'une majorité relative de membres du groupe s'est prononcée en sa faveur, qu'ils soient « tout à fait » ou « plutôt » d'accord avec cette orientation. Aucune prééminence particulière n'a été accordée aux réponses données par les deux présidents. Les notes moyennes attribuées à chacune des propositions ont permis de mesurer le degré d'adhésion du groupe à celles-ci : plus cette moyenne est proche de 5 plus la

proposition est consensuelle, plus elle s'en éloigne et plus elle est controversée.

Au total, cette méthode particulièrement innovante a permis de dégager dix-sept propositions relevant des cinq thèmes de réflexion qui ont structuré les travaux de la mission : la représentation, la participation, le fonctionnement de l'exécutif, le Parlement, la justice.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS

Co-présidents

M. Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale

M. Michel Winock, historien

Élus et personnalités qualifiées

M. Bernard Accoyer, député de la Haute-Savoie, ancien président de l'Assemblée nationale

M^{me} Marie-Louise Antoni, personnalité du monde de l'entreprise, membre du comité exécutif de Generali France en charge du projet d'entreprise

M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'université Paris II Panthéon-Assas

M^{me} Karine Berger, députée des Hautes-Alpes

M^{me} Marie-George Buffet, députée de la Seine-Saint-Denis

M. Luc Carvounas, sénateur du Val-de-Marne

M^{me} Marie-Anne Cohendet, professeur de droit public à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M^{me} Seybah Dagoma, députée de Paris

M^{me} Cécile Duflot, députée de Paris

M. Michaël Foessel, professeur de philosophie à l'École polytechnique

M^{me} Mireille Imbert-Quaretta, conseillère d'État, présidente de la commission de protection des droits de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

M^{me} Christine Lazerges, professeure émérite de droit privé et sciences criminelles de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur à l'université de Bordeaux, déontologue de l'Assemblée nationale

M. Arnaud Richard, député des Yvelines

M. Alain-Gérard Slama, historien, éditorialiste

M. Bernard Thibault, personnalité du monde syndical, membre du conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail représentant les travailleurs

M^{me} Virginie Tournay, chercheuse en science-politique au CNRS (CEVIPOF), Sciences Po

M. Alain Tourret, député du Calvados

M. Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po Paris

M^{me} Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire

M^{me} Marie-Jo Zimmermann, députée de la Moselle

AVANT-PROPOS DE M. CLAUDE BARTOLONE

PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le présent rapport naît d'une conviction profonde : la V^e République souffre d'une insuffisance démocratique.

Conçue en 1958 pour répondre aux défis de son époque, la V^e République a apporté stabilité et continuité à notre pays. Dans une période trouble, pleine de bruit et de fureur – frappée par la guerre d'Algérie, la décolonisation et la Guerre froide – elle a su rester debout, comme un donjon au milieu d'un champ de ruines.

À bien des égards, elle a fait entrer la France, selon les mots de Guy Carcassonne, « dans le club, limité mais ouvert, des démocraties modernes ».

Et pourtant, c'est bien d'une insuffisance démocratique qu'elle semble aujourd'hui souffrir. Comme si ce qui faisait autrefois sa force contribuait aujourd'hui à l'affaiblir. Comme si la résistance et la robustesse de nos institutions, loin de favoriser la vitalité de notre démocratie, l'asphyxiaient en partie. Comme si notre régime n'était plus en mesure de répondre aux attentes légitimes des citoyens et des citoyennes.

De la démocratie découlent, en effet, deux exigences : que le citoyen ait le sentiment que sa volonté politique est pleinement représentée et que cette volonté soit en mesure d'agir sur l'avenir collectif de la Nation. En d'autres termes : que le peuple souverain est maître de son destin.

Or c'est bien là où le bât blesse. Nos compatriotes, à l'aube de ce nouveau siècle, pour l'écrasante majorité d'entre eux, ne partagent nullement ce sentiment. De là, l'impossibilité de construire tout nouveau projet commun.

Bien évidemment, la V^e République ne saurait être tenue pour la seule responsable. Les dérives d'une minorité d'élus, l'affaiblissement de la responsabilité politique au profit de la responsabilité judiciaire et pénale, le rejet de la prise de décision sur l'administration, l'hystérisation du débat public par certains médias au détriment de l'information, ont nécessairement contribué à l'apparition de ce symptôme.

Pourtant, le mal est plus profond. Il s'explique essentiellement, selon moi, par le fait que nous avons changé de monde et que les institutions de la V^e République n'ont pas été pensées pour ce monde-là. Un monde où l'émergence de l'Europe et la révolution de la décentralisation ont profondément changé la donne dans le fonctionnement de nos institutions. Un monde globalisé, numérisé, fonctionnant en flux et en réseau, où le capitalisme n'est plus managérial mais financier. Un monde plus incertain et plus instable, en proie à la peur de l'avenir et à l'idéalisation du passé. Un monde où les décisions ne sont plus acceptées simplement parce qu'elles ont été décrétées par une autorité constitutionnellement fondée. Mais aussi un monde porteur de nouvelles promesses, où émergent de nouvelles formes de coopération et de solidarités, d'engagements et d'expressions citoyennes, en marge de toute institution traditionnelle.

De cette idée est né notre groupe de travail. Une entreprise que l'on pourrait qualifier, en un sens, d'« expérience démocratique » originale, dès lors qu'elle ne connaît nul précédent.

Pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, en effet, une commission créée à l'initiative de l'Assemblée nationale a décidé de débattre librement et sous le regard des citoyens de l'avenir de nos institutions. Cette première caractéristique

mérite à elle seule d'être soulignée, tant notre pays présente la particularité d'avoir pensé toutes ses révisions constitutionnelles – y compris celles touchant au Parlement – à travers des rapports administratifs issus de commissions créées par le seul pouvoir exécutif et composées quasi exclusivement de juristes et de hauts-fonctionnaires.

À l'inverse, et c'est une deuxième originalité, ce groupe de travail, paritaire et transpartisan, est composé d'autant de parlementaires – issus de l'ensemble des groupes politiques – que d'universitaires et de personnalités qualifiées, bien au-delà des seuls cercles juridiques. Ce format en dit long sur notre démarche. D'une part, il exprime notre souhait de ne pas nous situer dans un quelconque affrontement partisan mais de nous placer sur le terrain des idées et du débat politique. D'autre part, il souligne que notre objectif n'est pas de proposer un nouveau « mécano institutionnel », mais de partir des évolutions qu'a connues notre société depuis cinquante ans pour imaginer ce que pourraient être demain les institutions de la République. Pour cette raison, le regard de la philosophie, de la sociologie et de l'histoire, l'expérience de la démocratie politique, sociale et environnementale, étaient tout aussi indispensables que l'analyse juridique.

Je tiens à ce titre à remercier les personnalités qualifiées qui ont accepté notre invitation, au premier rang desquelles Michel Winock, qui a présidé à mes côtés cette mission. Il a su déposer sur nos travaux la patine de l'histoire, qui seule prévient de toute hubris constitutionnelle et dissipe certains mythes tenaces, y compris sur nos institutions.

L'originalité de cette expérience se traduit également par notre méthode de travail et la confection du rapport. Il est le résultat de nos débats – qu'il cite abondamment – et des réponses apportées par chaque membre au questionnaire dit « préférentiel », annexé au présent document. Toutes les propositions présentées ci-après se sont ainsi imposées, soit de façon consensuelle, soit de

manière clairement majoritaire. Cela ne signifie donc nullement qu'elles ont fait l'unanimité ou que chaque proposition engage la totalité du groupe.

Mon collègue et prédécesseur Bernard Accoyer a ainsi rappelé, à de nombreuses reprises, son opposition à toute évolution constitutionnelle majeure. Si beaucoup d'entre nous ne partagent pas sa position, il n'en demeure pas moins qu'il a su, par la grande qualité de ses mises en garde, enrichir la qualité de nos débats. Je tiens à le remercier pour sa présence et son apport à nos travaux.

De la même manière, il se peut que certains membres soient en désaccord avec telle ou telle mesure. À titre personnel, j'ai fait part de mes réserves quant à la limitation des mandats dans le temps, qui présente le risque d'un transfert du pouvoir politique vers l'administration. Pour autant, cette proposition a recueilli une majorité de soutiens, elle figure donc dans le rapport.

Un certain nombre de points – en vérité très peu – ont quant à eux scindé le groupe en deux blocs de taille égale. C'est le cas de la question du vote obligatoire. Malgré l'absence de tout consensus, je demeure convaincu, qu'associé à la reconnaissance pleine et entière du vote blanc, son instauration demeure une piste intéressante de revitalisation de notre démocratie.

Pour le reste, le groupe de travail s'est accordé sur l'essentiel et a formulé des propositions particulièrement intéressantes sur au moins quatre questions fondamentales pour notre démocratie.

Tout d'abord, celle de la nature du régime : il y a un an, une partie de notre commission – dont je faisais partie – appelait de ses vœux l'instauration d'un régime présidentiel, quand une autre défendait l'idée d'un régime parlementaire strict sur le modèle de nos voisins européens ; un dernier bloc défendant, quant à lui, le statu quo.

Au fil de nos discussions, nos réflexions ont cheminé et évolué pour se rejoindre sur plusieurs points.

En premier lieu sur un constat partagé : le quinquennat, en mettant le Président de la République en première ligne, a ajouté à la confusion des rôles entre le chef de l'État et le Premier ministre. De plus, revenir sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'aurait guère de sens, à une époque où la personnalisation du pouvoir touche l'ensemble des démocraties.

En second lieu, sur l'idée que le choix binaire entre deux modèles « parfaits », à savoir le régime présidentiel et le régime parlementaire, était sans doute, par bien des aspects, dépassé. Et qu'au fond nous partageons les mêmes objectifs, à savoir : mieux définir le rôle de chaque institution, renforcer notre système de contre-pouvoirs et instaurer des mécanismes permettant à ceux chargés de prendre des décisions d'en rendre régulièrement compte et d'en assumer clairement la responsabilité politique. C'est ce qui nous a conduits à défendre un retour au septennat, sans prôner pour autant un retour en arrière, dès lors qu'il s'accompagnerait d'une meilleure définition des rôles de chacun et que le Président de la République verrait sa mission davantage tournée vers le long terme.

La question de la représentation, ensuite, a également été au cœur de nos discussions ; et de ce fait, celle du mode de scrutin. L'éclairage des historiens membres du groupe de travail et de Jean-Claude Casanova, au cours de son audition, a été sur ce point essentiel : il a permis de tordre le cou à plusieurs idées reçues, en particulier celle qui voudrait que le scrutin proportionnel rime nécessairement avec instabilité politique.

Soulignons ainsi, avec eux, que le scrutin majoritaire à deux tours actuel était également celui de la période marquée par la plus grande instabilité gouvernementale : celle de la III^e République. Insistons également sur le fait que la France est quasiment le seul pays en Europe, avec le Royaume Uni, à ne pas avoir adopté le scrutin proportionnel et que, dans les pays où il est en vigueur, on ne note aucune instabilité particulière.

Rappelons enfin, que la V^e République en instaurant un « parlementarisme rationalisé » a offert au pouvoir exécutif les moyens de gouverner, y compris en l'absence du fait majoritaire, que nul en 1958 ne pouvait anticiper.

Plus fondamentalement, il apparaît à la lumière de nos débats, que le scrutin proportionnel est le seul à pouvoir répondre aux principes de justice et de représentativité. Il garantit, en effet, à tous les électeurs d'être représentés, y compris ceux qui appartiennent à des formations politiques minoritaires. En outre, il permet de favoriser la parité et la diversité et donc la représentation de la société française.

Telles sont les raisons qui ont poussé le groupe de travail à défendre, à la quasi-totalité de ses membres, *a minima* l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale, en moyenne de l'ordre de 15 %. Une large majorité d'entre nous, dont Michel Winock et moi-même, a exprimé le souhait d'aller plus loin : nous nous sommes majoritairement prononcés en faveur soit d'un « régime mixte » – reposant sur un scrutin uninominal avec représentation proportionnelle et permettant l'élection de la moitié des députés à la proportionnelle – soit d'un scrutin de liste, à deux tours, avec prime majoritaire, ces deux modèles permettant de combiner représentativité et stabilité.

Le groupe de travail a bien évidemment conscience des inquiétudes légitimes que suscitera cette proposition, formulée alors que notre pays doit affronter une montée des extrêmes et des discours xénophobes. Nous sommes néanmoins convaincus, d'une part, qu'au regard des résultats électoraux enregistrés par ces formations politiques, le scrutin majoritaire ne constituera plus à terme une barrière et, d'autre part, que le vote en faveur de ces formations comporte également une dimension protestataire. Or, comme le soulignait Jean-Claude Casanova : « la meilleure manière de réduire le vote de protestation c'est d'élire les gens pour lesquels les protestataires votent ».

Enfin et surtout, ce dilemme interroge directement le rôle du Parlement. Si celui-ci a, en vertu de la Constitution, pour mission de voter la loi, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, il a également la responsabilité d'animer le débat public. Or il ne peut assumer ce rôle si les débats qui agitent la société française en sont exclus. Il ne peut assumer ce rôle si les adversaires de la République et de ses valeurs ne sont pas combattus dans l'arène de la démocratie. C'est ma plus profonde conviction : on ne peut gagner les combats qu'on refuse de mener.

Ce qui nous amène mécaniquement à un troisième sujet fondamental : l'avenir du Parlement. Une large partie de ce rapport y est consacrée. Le contraire aurait été étonnant. Cette partie exprime bien des idées en moi solidement ancrées.

Nous y avons ainsi abordé la question difficile mais inéluctable de la rénovation du bicamérisme. Je regrette à ce titre qu'un seul sénateur ait pu participer à nos débats, et cela au moment même où de nombreux voisins européens se penchent sur cette question. Voilà pourquoi je tiens à remercier ici sincèrement Luc Carvounas, qui a activement participé à nos travaux.

Nous avons formulé des propositions concrètes, s'agissant de la fabrique de la loi, qui doit être selon nous refondée. De la même manière, nous avons émis plusieurs recommandations de nature à renforcer la place de l'opposition et le contrôle de l'exécutif.

Enfin, avant de conclure cet avant-propos, je souhaite insister sur une proposition présentée ci-après et qui est à mes yeux capitale : l'instauration d'un véritable référendum d'initiative citoyenne.

Si nous voulons insuffler un véritable renouveau démocratique dans notre pays, nous devons redonner du pouvoir aux citoyens et leur offrir la possibilité d'interpeller leurs représentants. La démocratie ne peut plus se résumer, comme ce fut trop longtemps le cas, au temps de l'élection, sous peine d'être condamnée à disparaître. Pour les mêmes raisons, toutes les nouvelles

formes de participation et d'innovation démocratique doivent être encouragées.

En conclusion, le présent rapport ne prétend nullement à l'exhaustivité. Bien des sujets, notamment celui que nous venons d'évoquer, et que l'on résume parfois sous le terme de « démocratie participative », aurait mérité de plus amples développements. De la même manière, il ne prétend pas apporter de réponses définitives.

Il a pour seule ambition – et elle est déjà grande – d'aborder sous un angle différent un débat qui a été trop souvent mal posé dans notre pays, et qui mérite pourtant d'être à nouveau engagé et porté.

Parce que, comme l'écrivait Jacques Derrida, la démocratie est toujours « à venir ». Parce qu'elle est toujours inachevée et qu'elle doit être sans cesse réinventée. Et parce qu'elle a besoin, pour cela, de chaque citoyenne et de chaque citoyen.

Oui, c'est de l'imagination et de l'engagement des Françaises et des Français que dépend l'avenir de notre démocratie. En ce sens, ce rapport est une invitation.

AVANT-PROPOS DE M. MICHEL WINOCK

HISTORIEN, CO-PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Les Français ont souvent eu dans leur histoire la tentation de réorganiser leur vie publique de fond en comble : une quinzaine de constitutions depuis 1791 en fait foi. Les membres du groupe de travail, que M. Claude Bartolone m'a fait l'honneur de co-présider avec lui, n'ont pas été saisis par l'illusion de la feuille blanche sur laquelle on reconstruit l'État et la société. Simplement, la plupart d'entre nous étions, dès le départ, convaincus des failles de notre démocratie. En reprenant la formule de Pierre Rosanvallon, nous pourrions dire que notre régime politique peut être dit démocratique, « mais que nous ne sommes pas gouvernés démocratiquement¹ ». Certes, tout système démocratique est imparfait, mais on peut estimer que le nôtre est en crise, au simple regard de la désaffection des citoyens pour ceux qui les gouvernent, de la montée en puissance des populismes et, comme l'attestent régulièrement les enquêtes d'opinion, du scepticisme sur la politique en général.

Il est apparu à la plupart d'entre nous que notre vie politique était altérée notamment par trois maux, auxquels je me bornerai ici : l'excès de pouvoir dont dispose le Président de la République, le défaut de représentativité des instances dirigeantes et les carences de démocratie participative.

¹ Pierre Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

La V^e République a opéré un renversement de la tradition républicaine dans l'histoire du pouvoir exécutif, en attribuant au Président, élu au suffrage universel depuis la révision de 1962, une puissance sans précédent. La conjoncture l'expliquait, la guerre d'Algérie justifiait ce renforcement. À la lettre, la Constitution de 1958 fait du Président un arbitre (« Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État », Art. 5) ; en fait, du propre aveu du général de Gaulle, il est le véritable chef du gouvernement, sauf en période de « cohabitation » (que le fondateur se refusait d'envisager). La réforme du quinquennat et l'égalisation de la durée des mandats législatif et présidentiel qui en résulte ont encore renforcé la fonction gouvernementale du Président de la République. La surpuissance de celui-ci échappe à la responsabilité parlementaire à laquelle seul est soumis le Premier ministre. De Gaulle, du moins, pratiquait par intermittence la question de confiance par la voie du référendum plébiscitaire. Un vote négatif au référendum de 1969 l'amena à quitter le pouvoir. Une telle pratique est périmée : en 2005, le « Non » au référendum sur le traité constitutionnel européen n'a pas empêché le Président Chirac de rester à son poste malgré le désaveu et son successeur de faire voter par le Parlement les grandes lignes de ce traité rejeté par le peuple souverain. Cet épisode a été ressenti par beaucoup comme un déni de démocratie et a aggravé la discordance entre les électeurs et leurs élus.

Exerçant la fonction symbolique d'incarner la Nation, le Président de la République s'attribue aussi la fonction politique d'un chef de majorité, contrairement aux articles 20 et 21 de la Constitution, selon lesquels « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » / « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Raymond Aron parlait d'une « monarchie paternaliste introduite sous couvert de la Constitution de 1958 », et le général de Gaulle qualifiait lui-même le régime qu'il avait fondé de « monarchie élective », – une anomalie peu compatible avec les principes républicains.

Deux solutions à ce déséquilibre ont été proposées régulièrement : d'une part, instaurer un véritable régime présidentiel, impliquant la suppression du poste de Premier ministre, à l'américaine; d'autre part, instaurer un strict régime parlementaire, à l'européenne, en revenant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Notre groupe de travail a décidé *in fine* d'écarter ces deux options, et de travailler dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs entre Président de la République et Premier ministre, complété par un autre rééquilibrage, entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Parallèlement, un véritable pouvoir judiciaire acquerrait sa pleine indépendance.

Élu pour sept ans au suffrage universel, sans mandat renouvelable, le Président de la République, garantissant les « valeurs de la Nation », chargé des « enjeux à long terme », serait doté d'un domaine réservé : la politique étrangère et la défense nationale. Il désignerait toujours le Premier ministre, mais, lors de la formation d'un nouveau Gouvernement, un vote de confiance de l'Assemblée serait nécessaire. Responsable devant le Parlement, le Premier ministre exercerait pleinement la conduite de la politique de la Nation.

De son côté, le poids du Parlement doit être renforcé. En cas de maintien du quinquennat, il est souhaité que les élections législatives devancent l'élection présidentielle. Le nombre des députés et des sénateurs est aujourd'hui excessif et doit être sensiblement diminué. Notre rapport expose aussi les réformes qui s'imposent dans la procédure législative, défend le contrôle parlementaire systématique de l'application de la loi et le contrôle renforcé sur les nominations décidées par le Président de la République.

La majorité de notre groupe de travail désire modifier le rôle du Sénat, tout en préservant sa compétence législative. Sa fusion avec le Conseil économique, social et environnemental est souhaitée, mais tous ses membres doivent demeurer des élus. Le mode de scrutin aux élections sénatoriales doit être modifié, afin de corriger la surreprésentation des communes rurales.

D'autre part, une meilleure coordination doit avoir lieu entre le Parlement et l'Union européenne. Nos concitoyens sont mal informés des discussions et des résolutions européennes. Une séance mensuelle à l'Assemblée nationale de questions au Gouvernement pourrait être consacrée aux affaires européennes. Au moment des Conseils européens des chefs d'État et de Gouvernement (en amont de ceux-ci ou en aval), une séance de questions/réponses doit être organisée à l'Assemblée avec le Président de la République.

La deuxième question sur laquelle j'insisterai porte sur les lacunes de la représentation. En 1944, le gouvernement provisoire du général de Gaulle a accordé le droit de vote aux femmes, qui est confirmé dans le préambule de la Constitution de 1946 : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ». Les femmes devenues électrices étaient devenues aussi éligibles, mais la féminisation de l'Assemblée nationale n'a guère suivi.

De 32 députées à la Constituante élues en octobre 1945, leur nombre a décliné à partir de 1951, pour tomber à 8 élues en 1958. Leur nombre s'est relevé à partir de 1978, mais n'a dépassé le chiffre 100 qu'en 2007, pour arriver à 155 aux élections de 2012, soit un peu en dessous de 30 %. Nous étions encore très au-dessous de la parité prévue par la loi du même nom votée le 6 juin 2000.

Les différents partis politiques ont appliqué différemment la parité. Pour les élections de 2012, le Parti socialiste a eu 105 élues de sexe féminin, soit 37,5 % de son groupe parlementaire. L'UMP a eu 27 élues, soit un peu moins de 14 %. La prime de la féminisation ayant été rapportée par les Verts, avec 9 élues sur 17 députés, soit presque 53 %. Pour être équitable, il est notable que dans la représentation des femmes au Parlement, la France est, dans l'Union européenne, certes très loin de la Suède ou de la Finlande, mais elle occupe la 10^e place, ce qui est sensiblement mieux que le Royaume Uni et l'Italie.

Faut-il améliorer la loi de parité de 2000 ? Les élections départementales de 2015 se sont déroulées sous l'obligation de candidatures couplées homme-femme. Doit-on appliquer la formule aux élections générales ?

En dehors de la représentation des deux sexes, on doit aussi réfléchir sur la représentation sociale. Il va de soi qu'une assemblée, qu'un Parlement n'a pas vocation à représenter la stricte proportionnalité des catégories socio-professionnelles. Mais de trop grands écarts finissent par provoquer un schisme entre une classe politique recrutée dans les catégories sociales supérieures et les classes populaires ; il y a là une tendance à l'oligarchie bien perçue et dénoncée par l'opinion.

La composition sociale des assemblées, elle, n'a jamais été équitable. Mais l'inégalité s'est accrue depuis 1986. Si l'on s'en tient aux ouvriers, ceux-ci représentaient 6 % des députés en 1978 ; aujourd'hui, 1 %. Autre chiffre : sous la IV^e République, le nombre total des ouvriers devenus députés a été de 133 ; il pouvait rivaliser avec les agriculteurs (136) et les avocats (142).

Si l'on prend pour critère le niveau des diplômes, en 2007 l'écrasante majorité des députés étaient munis d'un diplôme d'études supérieures, alors que dans la population les sans diplômes ou titulaires du seul certificat d'études représentent près de 30 % de la population, quand bien même les Français de moins de 50 ans sont de plus en plus diplômés.

Cette sous-représentation populaire est-elle inéluctable ? Cette question pose celle du mode de scrutin.

Depuis l'établissement du suffrage universel, on sait que le mode de scrutin influe sur les résultats des élections. Deux modèles ont dominé l'histoire électorale : soit le scrutin uninominal majoritaire, soit le scrutin de liste proportionnel dans le cadre départemental. Le cœur de la question consiste à répondre à deux impératifs qui peuvent être contradictoires : l'impératif démocratique de la représentation équitable et l'impératif de la gouvernabilité d'une démocratie.

Les radicaux se sont montrés longtemps les champions du scrutin uninominal, et le philosophe Alain qui leur était proche, s'en est fait le théoricien : « La représentation proportionnelle est un système évidemment raisonnable et évidemment juste ; seulement, partout où on l'a essayée, elle a produit des effets imprévus et tout à fait funestes, par la formation d'une poussière de partis, dont chacun est sans force pour gouverner, mais très puissant pour empêcher ». Il insistait aussi sur la possibilité offerte à l'électeur par le scrutin uninominal de contrôler son député, alors que dans le scrutin de liste il doit se prononcer pour des candidats choisis par des états-majors et qui échappent complètement à son contrôle.

Cependant, le mode de scrutin uninominal fut régulièrement remis en question, à la fois par la droite et par les partis de gauche, au nom de l'équité de la représentation. La réforme du mode de scrutin eut lieu pour les élections de 1919 (gagnées par la droite du Bloc national) et 1924 (gagnées par le Cartel des gauches), mais on en revint encore au scrutin uninominal pour les trois dernières élections législatives de la III^e République. Le Front populaire lui-même, malgré les socialistes et les communistes partisans de la proportionnelle, ne le remit pas en cause. Le scrutin uninominal, qui a présidé aux élections de 1928, 1932 et 1936, n'a nullement empêché l'instabilité ministérielle : entre 1928 et 1940, en l'espace donc de douze ans, la France a compté 28 gouvernements successifs.

La IV^e République qui a suivi a été l'œuvre de trois partis, les socialistes, les communistes et les démocrates-chrétiens du MRP, également favorables à la proportionnelle. Le scrutin de liste départemental fut ainsi restauré. D'aucuns y ont vu l'une des causes de l'instabilité du régime. Pierre Mendès France revendiqua le retour au scrutin uninominal, mais c'est la V^e République qui devait le rétablir, sans qu'il soit inscrit dans la Constitution. L'Union de la gauche, réalisée en 1972, mit la proportionnelle à son programme. François Mitterrand, vainqueur à la présidentielle de 1981, décida de l'appliquer. Mais il fut alors suspecté,

non sans raison, de vouloir ainsi diviser la droite, en offrant au Front national une chance de représentation parlementaire qu'il n'avait pu obtenir avec le scrutin majoritaire. La nouvelle loi n'empêcha pas la droite républicaine de l'emporter, même si ce fut de justesse, aux élections de 1986. La nouvelle majorité, dirigée par Jacques Chirac, devenu Premier ministre dans la première cohabitation, fit rétablir le scrutin majoritaire. Celui-ci présida aux élections de 1988, à l'issue desquelles la gauche revenait au pouvoir, mais en ne disposant que d'une majorité relative.

Au total, ce scrutin majoritaire uninominal à deux tours a paru comme un des piliers de la V^e République. Il ne cesse pourtant d'être contesté, et d'abord par toutes les formations injustement écartées de l'Assemblée. Non seulement en raison de son injustice, mais aussi en raison de la rigidité du bipartisme, ou du simili-bipartisme, qu'il a contribué à fabriquer. On s'accorde de plus en plus sur la nécessité de modifier le mode de scrutin, en faveur d'une légère « dose de proportionnelle », de l'ordre de 10 à 15 % des sièges. La majorité de notre groupe sur ce point va plus loin. Plusieurs modalités ont été envisagées afin de concilier stabilité et représentativité : un scrutin proportionnel avec prime majoritaire, ou un système mixte, combinant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire.

Afin de favoriser la diversité de la représentation, un véritable statut de l'élu nous paraît nécessaire, qui puisse assurer à chacun la garantie de sa réintégration dans l'entreprise comme dans l'administration.

Le troisième point sur lequel j'insisterai est celui de la participation des citoyens aux décisions politiques. Nous faisons nôtre la réflexion du philosophe Paul Ricœur : « Quant à la définition de la démocratie par rapport au pouvoir, je dirai que la démocratie est le régime dans lequel la participation à la décision est assurée à un nombre toujours plus grand de citoyens. C'est donc un régime dans lequel diminue l'écart entre le sujet et le souverain ». Les voies de la démocratie participative sont diverses : at-

liers législatifs citoyens, dépôts d'amendements citoyens sont à expérimenter... Mais l'une de ces voies la plus évidente est certainement l'élargissement du référendum et la pratique d'un référendum d'initiative populaire selon des conditions juridiques à définir, et moyennant un quorum de participation exigé. Le champ du référendum devrait être élargi à toutes les matières législatives. Ce sont quelques-unes des pistes que notre rapport détaille.

Une urgence est avérée, celle de combler le fossé qui ne cesse de s'élargir entre les citoyens et leurs dirigeants politiques. Dans cette perspective, une rénovation démocratique, une refondation de l'ordre collectif fondée sur l'égalité s'impose. Notre rapport de travail en énumère les propositions concrètes. Notre groupe n'est pas unanime, ce rapport fait état de nos divergences, mais notre volonté de démocratisation a inspiré tous nos débats. Puisse ce travail représenter une base de discussion entre tous ceux qui sont attachés à la République et désirent surmonter la crise de confiance qui affecte aujourd'hui ses pratiques.

LA V^E RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE

« La V^e République se situe au point de rencontre d'une cause conjoncturelle (la crise de la décolonisation) et d'une cause structurelle (la crise des institutions)¹. » Nées d'une double défaillance et faites pour résister aux « chocs », les institutions de la V^e République ont, depuis leur naissance, fait la preuve de leur solidité.

« Si j'avais à défendre la Constitution de la V^e République, je le ferais d'abord en la comparant aux constitutions qui l'ont précédée. Il est manifeste qu'après des défauts et des impuissances de la III^e et de la IV^e République, elle a fait preuve d'une solidité et d'une efficacité qu'aucun régime politique n'avait eues dans l'histoire française depuis la Révolution. Elle a permis aux gouvernements successifs de gouverner. Née dans des circonstances dramatiques – la guerre d'Algérie –, elle a permis à notre pays d'assumer la décolonisation, d'affronter les impératifs de la modernisation et d'entreprendre de grandes réformes sociales et sociétales », soulignait ainsi M. Michel Winock lors de la première réunion du groupe de travail².

¹ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 21^e édition, Paris, Montchrestien, 2010.

² Réunion du 27 novembre 2014.

TABLE DES MATIÈRES

Préface à la présente édition	5
Présentation	7
Composition du groupe de travail sur l'avenir des institutions	10
Avant-propos de M. Claude Bartolone	13
Avant-propos de M. Michel Winock	21
INTRODUCTION – LA V ^E RÉPUBLIQUE, AU CŒUR DE LA CRISE	29
I. Des institutions mises au défi par la crise économique et sociale	35
II. Des institutions anciennes dans une République ébranlée	39
III. Les institutions face à une nouvelle temporalité	46
THÈME 1 – RESTAURER LE LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS	53
I. La démocratie représentative face aux attentes des citoyens	54
A. Un système ambigu et plastique	54
B. Un défaut de représentativité	57
II. Propositions : renforcer le caractère démocratique de la représentation	66
Proposition 1 Imposer le non-cumul des mandats dans le temps	68
Proposition 2 Mettre en place un véritable statut de l'élu	70
Proposition 3 Introduire une représentation proportionnelle à l'Assemblée nationale	73

THÈME 2 – UN CITOYEN RESPONSABLE AU CŒUR DES INSTITUTIONS	77
I. La participation électorale est en crise, alors que d'autres formes d'engagement se développent	80
A. La participation politique s'est, depuis le XIX ^e siècle, confondue avec « l'acte de vote » qui est aujourd'hui en crise	80
B. D'autres formes de participation témoignent d'une réelle vitalité démocratique	89
II. Propositions : perfectionner l'outil référendaire et réviser les procédures d'inscription sur les listes électorales	93
Proposition 4 Élargir le champ du référendum et instaurer un véritable référendum d'initiative populaire	93
Proposition 5 Revoir les procédures d'inscription sur les listes électorales	98
THÈME 3 – UN EXÉCUTIF PLUS ÉQUILIBRÉ ET MIEUX CONTRÔLÉ	101
I. L'accentuation des déséquilibres initiaux de la V ^e République rend nécessaire une réforme d'ampleur	104
A. La primauté du chef de l'État s'est muée, dans la pratique, en une toute-puissance	104
B. Les tentatives de rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'exécutif ont, paradoxalement, accentué ces dérives	107
II. Propositions : vers un nouveau rôle et une nouvelle durée de mandat pour le Président de la République	109
Proposition 6 Redéfinir le rôle du Président de la République	109
Proposition 7 Réinventer le septennat	111
Proposition 8 Renforcer la responsabilité de l'exécutif et améliorer son contrôle sur les questions européennes	114

THÈME 4 – LE PARLEMENT DU NON-CUMUL	117
I. La revalorisation du Parlement est au cœur des réformes visant au rééquilibrage des institutions	119
A. L'enjeu de la revalorisation du Parlement se heurte à des attentes paradoxales	119
B. Des réformes successives ont déjà doté le Parlement de nombreux outils	125
C. Certaines réformes constitutionnelles ont eu pour conséquence, parfois indirecte, d'affaiblir le Parlement	130
II. Propositions : Fonder le parlement du non-cumul	134
Proposition 9 Réduire le nombre de députés (à 400) et de sénateurs (à 200) afin de renforcer leur poids dans les institutions	134
Proposition 10 Rénover le bicamérisme	136
Proposition 11 Libérer le Parlement de ses carcans	140
Proposition 12 Améliorer la fabrique de la loi	144
Proposition 13 Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition	147
Proposition 14 Faire une place plus large aux citoyens et aux questions européennes	151
 THÈME 5 – CONSOLIDER L'ÉTAT DE DROIT	 157
I. Investie d'attentes croissantes de la part des citoyens, la Justice fait paradoxalement l'objet de nombreuses critiques	159
A. Attribut essentiel de l'État, la justice peine à affirmer son indépendance	159
B. La Justice fait aujourd'hui l'objet de fortes attentes et de vives critiques	164
II. Propositions : Renforcer les justices judiciaire, sociale et constitutionnelle	168
Proposition 15 Renforcer l'indépendance de la justice	168
Proposition 16 Étudier la proposition tendant à la création d'un véritable ordre des juridictions sociales	172
Proposition 17 Moderniser le Conseil constitutionnel	173

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	179
QUESTIONNAIRE	185
Analyse des réponses	199
Résultats agrégés des réponses	202

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

M. Bernard Accoyer	214
M ^{me} Marie-Louise Antoni	220
M. Denis Baranger	223
M ^{me} Marie-George Buffet	256
M. Luc Carvounas	258
M ^{me} Marie-Anne Cohendet	263
M. Michaël Foessel	268
M. Alain-Gérard Slama	272
M ^{me} Virginie Tournay	276
M ^{me} Cécile Untermaier	284
M ^{me} Marie-Jo Zimmermann	292

AUX MÊMES ÉDITIONS

André Agard

Un lézard dans le jardin

Isabelle Bergoënd

Le Dagobert optique

Belinda Cannone et Christian Doumet (dir.)

Dictionnaire des mots manquants

Sophie Caratini

La Fille du chasseur

Sophie Caratini

Les Non-dits de l'anthropologie

suivi de *Dialogue avec Maurice Godelier*

Sophie Caratini

Les Sept Cercles. Une odyssee noire

Anne-Dauphine du Chatelle

La Foudre et les Papillons

Corinne Devillaire

C'est quoi ce roman ?

Hubert François

Dulmaa

Éric Garnier

L'Homoparentalité en France. La bataille des nouvelles familles

Dominique Goy-Blanquet (dir.)

Lettres à Shakespeare

Nathalie Heinich

Maisons perdues

Pierre Houdion

L'Art de nuire

Philip Larkin

Une fille en hiver

Roman traduit de l'anglais par Dominique Goy-Blanquet et Guy Le Gaufey

Philip Larkin

La Vie avec un trou dedans

Poèmes choisis et traduits de l'anglais par Guy Le Gaufey, avec la collaboration de Denis Hirson. Édition bilingue

Bertrand Longuespé

Le temps de rêver est bien court

Jean-Marc Lévy-Leblond (dir.)

Lettres à Alan Turing

Louis de Mailly

Les Aventures des trois princes de Serendip

suivi de *Voyage en sérendipité*

par Dominique Goy-Blanquet, Marie-Anne Paveau, Aude Volpillhac

Lucas Menget

Lettres de Bagdad

Nicolle Rosen

Je rêvais d'autre chose

Moustapha Safouan

La Psychanalyse. Science, thérapie – et cause

Jean-Marie Schaeffer

Lettre à Roland Barthes

Jean-Marie Schaeffer

Petite écologie des études littéraires. Pourquoi et comment étudier la littérature ?

Catriona Seth (dir.)

Lettres à Sade

Michel Winock

L'Effet de génération. Une brève histoire des intellectuels français

Michel Winock

Journal politique. La république gaullienne 1958-1981



Éditions Thierry Marchaisse

Site internet : www.editions-marchaisse.fr

Forum des lecteurs : www.editions-marchaisse.fr/forum

 Facebook : www.facebook.com/Marchaisse

 Twitter : www.twitter.com/EditionsTM

Achévé d'imprimer en août 2016
sur les presses de CPI Firmin-Didot
au Mesnil-sur-l'Estrée, France

Dépôt légal : août 2016

Numéro d'impression : 135779