
Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Après le quinquennat

Une démocratie moderne

Vincent Peillon - Philippe Guibert

N°26 - novembre 2001

Le réformisme radical

Voici le rapport de Vincent Peillon et Philippe Guibert que les *Notes de la Fondation Jean-Jaurès* publient aujourd'hui. S'il fallait en retenir *une orientation*, c'est sans doute le choix du

régime présidentiel qui prévaudrait. Régime présidentiel à la française – c'est-à-dire avec les souplesses et les gardes-fous nécessaires. Régime présidentiel pour revivifier le Parlement et le débat démocratique – le paradoxe n'est qu'apparent. Mais régime présidentiel tout de même.

S'il fallait le résumer par *une formule*, c'est peut-être le "*réformisme radical*" qu'il faudrait retenir. Réformisme, car le rapport récuse résolument l'immobilisme tout en dessinant – par le recours au référendum – le cheminement du changement. Radical, car le rapport préconise une certaine forme de rupture par rapport aux institutions de la Cinquième Répu-



**Gilles
Finchelstein**
*Délegué
général de la
Fondation
Jean-Jaurès*

blique et, plus largement, par rapport à la tradition constitutionnelle de la France.

S'il fallait le relier à *une tradition*, c'est vraisemblablement celle que défendait Pierre Mendès-France, il y a exactement vingt-cinq ans dans *La République moderne*, qui s'imposerait. Au-delà de la référence au titre – de *la République moderne à la démocratie moderne* – on y trouve une critique similaire de la nature même de la Cinquième République, des propositions voisines sur la seconde chambre et une volonté identique de ne pas réduire la réflexion sur la démocratie à la mécanique institutionnelle.

*

Mais, au-delà de l'exercice du portrait chinois, il faut essayer de mettre au jour la logique qui structure ces choix et ces propositions. Elle s'appuie sur quelques constats, dont certains sont anciens, d'autres récents ; dont certains sont heureux, d'autres critiquables.

Premier constat : la véritable originalité – et la véritable faille – de la Constitution de 1958 tient à ce que l'on appelle généralement la “ *dyarchie* ” institutionnelle, c'est-à-dire à la permanence, autour du président de la République et du Premier ministre, d'un exécutif à deux têtes. Ou, pour être plus précis encore, à l'existence de deux “ élections gouvernantes ”, c'est-à-dire, avec les élections présidentielles et législatives, de deux élections dont le résultat détermine l'orientation politique du pays.

Deuxième constat : les élections législatives de 1997 ne peuvent pas ne pas avoir de conséquence profonde sur les institutions. L'idée de la dissolution s'en trouve démonétisée. Surtout, la pratique de la *cohabitation* en ressort *normalisée* : ce qui était considéré, entre 1986 et 1988 ou entre 1993 et 1995, comme une courte parenthèse entre deux élections est devenu une situation classique, logique et même populaire. Où se situe la norme quand, depuis 1981, notre pays aura connu un même nombre d'années en cohabitation et en cohérence ?

Troisième constat : le référendum de l'année dernière, en dépit d'une abstention aussi forte que l'enjeu était faible, a abouti au *quinquennat présidentiel*. Les mandats présidentiels et législatifs sont dorénavant d'une même durée et les élections présidentielles et législatives sont, au moins tendanciellement, concomitantes.

Quatrième constat : le calendrier électoral de 2002 devait beaucoup au hasard – la date du décès de Georges Pompidou en 1972 et la date de la dissolution décidée par Jacques Chirac en 1997. Les élections présidentielles auraient donc pu se dérouler après les élections législatives. Mais il a été procédé au “ *rétablissement* ” du *calendrier électoral* – conformément à la hiérarchie et à la logique de la Cinquième République.

Reprenons. Dyarchie institutionnelle. Cohabitation normalisée. Adoption du quinquennat. Rétablissement du calendrier électoral. Que doit-on conclure de ces quatre constats ? quel sens doit-on leur donner ? quel lien peut-on leur trouver ?

Deux premières pistes, en guise de mise en bouche.

D'une part, lorsque s'additionnent une faiblesse structurelle – la dyarchie – et une dérive conjoncturelle – la cohabitation –, *la nécessité du changement se trouve renforcée*.

D'autre part, lorsque s'ajoutent la réforme du quinquennat et le rétablissement du calendrier électoral, *le sens de ce changement se trouve sinon arrêté du moins esquissé : la tentation du régime présidentiel est forte*.

*

Reprenons le raisonnement autrement. Qui ne se satisfait pas complètement des institutions de la Cinquième République se trouve immédiatement confronté à une alternative.

Soit, s'engager dans la voie du *réformisme modéré* – c'était, dois-je l'avouer, ma conviction¹. C'est, d'une certaine manière, le choix de Lionel Jospin lors de l'élection présidentielle de 1995... avec une limite inhérente au choix stratégique lui-même : la dyarchie institutionnelle et ses inconvénients potentiels – cohabitation... - ne peut se trouver profondément affectée par les réformes.

Soit, adopter la solution du *réformisme radical* avec, cette fois-ci, une autre alternative ou, plutôt, une fausse alternative. La première branche de l'alternative serait le retour à *un véritable régime parlementaire*, conforme à la fois à la tradition socialiste et à la norme européenne. Mais elle supposerait de revenir sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct et, à supposer cette réforme souhaitable – ce qui mérite débat -, elle n'est à l'évidence pas possible. D'où la seconde branche de l'alternative et le basculement vers *un réel régime présidentiel*. C'est le choix assumé par Vincent Peillon et Philippe Guibert. C'était aussi, rappelons-le, le choix défendu par Lionel Jospin en 1991².

*

Allons maintenant plus loin.

Ce qui constitue l'originalité de ce rapport, ce n'est pas seulement de faire le choix du régime présidentiel – et donc de supprimer, d'un même mouvement, le poste de Premier ministre et la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Ce qui constitue l'originalité de ce rapport, c'est de penser un régime présidentiel *à la française*, ou d'en poser les premiers jalons. C'est-à-dire d'imaginer un système qui permette de surmonter d'éventuels blocages entre l'exécutif et le législatif – notamment par le retour simultané devant le peuple et le maintien d'un mode de scrutin majoritaire. C'est-à-dire un système qui se donne les moyens d'une réelle revalorisation du Parlement – par l'instauration du mandat parlementaire unique, la suppression de l'article 49/3, le renforcement des moyens de contrôle, le rattachement du commissariat au Plan

et de la Cour des comptes au Parlement, l'augmentation du nombre des commissions et l'accroissement de leurs pouvoirs, le retour des "résolutions", la transformation/suppression du Sénat... et la liste n'est pas exhaustive.

Ce qui constitue l'originalité de ce rapport enfin, c'est de ne pas se contenter d'une réflexion institutionnelle classique mais d'embrasser un champ plus large avec des orientations tranchées : la suppression des départements, l'indépendance de la justice, l'autorégulation des médias, la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens... la liste n'est, là encore, pas exhaustive.

*

Chacun l'aura compris : le rapport de Vincent Peillon et Philippe Guibert n'emprunte pas des chemins balisés et ne s'aligne pas sur le consensus mou.

Ce faisant, il soulève de nombreux débats.

Certains sont d'ordre institutionnel – ils viennent d'être évoqués.

D'autres sont d'ordre philosophiques : je ne sais si l'antinomie entre "démocrates" et "républicains" théorisée en 1989 par Régis Debray a réellement du sens mais, en tout état de cause, les choix opérés dans ce rapport tracent une même direction : celle d'une réaffirmation de notre République par un approfondissement de la démocratie.

Ces deux débats ont une dimension politique. Ils seront, n'en doutons pas, au cœur des campagnes électorales de l'année prochaine. Ils méritent donc d'être poursuivis. C'est déjà l'un des grands mérites de ce rapport que de les lancer.

Gilles Finchelstein
Délégué Général

1)- Cf, notamment, le séminaire de la Fondation Jean-Jaurès consacré à la révision de la Constitution dont les actes ont été publiés en janvier 1994 et le rapport du groupe des experts du parti socialiste que j'ai animé en septembre 1994 .

2)- Lionel Jospin “ L'invention du possible ”, Flammarion, 1991.



Président : Vincent Peillon

Vincent Peillon est porte-parole du Parti socialiste depuis 2000.

Chargé de mission auprès d'Henri Emmanuelli, Président de l'Assemblée nationale, de 1992 à 1993, puis auprès de Lionel Jospin pendant la campagne des présidentielles en 1995, il est membre du Conseil politique de la campagne. De 1995 à 1997, Il est délégué auprès de Lionel Jospin, chargé de la

réflexion sur les problèmes contemporains.

Secrétaire général du groupe des Experts du Parti socialiste animé par Dominique Strauss-Kahn, de 1993 à 1994, membre du Bureau National depuis 1994, il a été Secrétaire national, chargé des Etudes de 1997 à 2000.

Il est élu député de la Somme en 1997. En 1998, il devient Président de la Mission d'information parlementaire sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchissement des capitaux.

Il est titulaire d'une agrégation et d'un doctorat en philosophie.

Il a publié *La tradition de l'esprit, itinéraire de M. Merleau-Ponty*, Grasset, 1994 ; *Jean Jaurès et la religion du socialisme*, Grasset, 2000.

Rapporteur :

Philippe Guibert

Philippe Guibert est sous-directeur du Service d'Information du Gouvernement (SIG) depuis 1997.

Chargé d'enseignement en droit constitutionnel à l'Université Cergy-Pontoise de 1992 à 1997, il a été membre du groupe des experts du Parti socialiste sur la démocratie de 1993 à 1994.



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Après le quinquennat

Une démocratie moderne

Vincent Peillon - Philippe Guibert

N°26 - novembre 2001



Introduction

L'exigence démocratique est inscrite au cœur de notre République. Elle est inséparable de l'idée qui est la nôtre du socialisme. Cela suppose non seulement une organisation des pouvoirs qui permette la participation de tous aux décisions collectives, à leur préparation par la délibération et à leur exécution par le contrôle, un fondement des pouvoirs qui ne leur accorde pour source de légitimité, et donc pour limite, que la souveraineté populaire, mais aussi que ces pouvoirs assurent en retour la liberté des individus et leur égale capacité à jouer leur rôle entier de citoyen.

Cette exigence est par nature une exigence sans limites, même si elle est une exigence mesurée. Le démocrate sait qu'il ne peut pas plus y avoir de société parfaite et de démocratie achevée qu'il n'y a de fin de l'histoire, qu'il s'agit d'un effort individuel et collectif conti-

nu qui suppose endurance, vigilance, critique, modération, respect, courage. Car la démocratie est la composition d'un état et d'un idéal, d'un fait et d'un droit. D'un idéal qui porte dans son idée même la nécessité de la réalisation, de la détermination, récusant donc le terrorisme de la belle âme, qui est une forme du cynisme ; et d'un état de fait organisé autour de sa propre contestation et de valeurs qui excèdent par principe toute réalisation, récusant ainsi tout pragmatisme et toute politique de la pure force.

C'est pourquoi la démocratie n'est pas seulement politique, ou plutôt est pleinement et entièrement politique, au sens où elle se doit d'embrasser toute la vie de la cité et ne peut donc se restreindre à la seule organisation des pouvoirs. C'est pourquoi aussi elle ne peut se penser seulement dans le cadre national. La question de la démocratie ne peut s'instruire sérieusement aujourd'hui sans référence à l'organisation de la démocratie mondiale dont l'exigence habite la conscience civique universelle qui émerge, et pas davantage sans référence à la dimension européenne dont l'approfondissement est une nécessité. En effet, nous sommes citoyens de l'Europe et citoyens du monde en même temps que nous sommes citoyens nationaux et, ce qui est plus intéressant, non pas de façon juxtaposées ou contradictoires, mais au contraire indivises.

De la même façon, elle ne peut se contenter d'être une démocratie politique. Elle se doit aussi d'être une démocratie économique et sociale, sous peine de manquer de consistance et de risquer un certain formalisme et une certaine vanité.

Il n'entraîne toutefois pas dans le cadre de ce travail de traiter ces aspects de la question démocratique aujourd'hui. D'autres groupes de travail ont été chargés, dans le cadre de la Fondation Jean-Jaurès, de conduire ces réflexions, et s'en sont pleinement acquittés¹. C'est pourquoi nous nous sommes concentrés sur les questions qui relèvent essentiellement de l'organisation des pouvoirs nationaux.

Notre point de départ a été double. D'une part, reconnaître et prendre au sérieux la crise de notre vie démocratique en considé-

rant que celle-ci est d'abord une crise de l'offre politique et exige donc, pour se résoudre, que des réponses soient apportées aux demandes de participation, de transparence, de délibération, de contrôle qui s'expriment et ne trouvent pas de réponse à leur hauteur. D'autre part, proposer des réponses qui, pour fermes qu'elles soient - certains diront radicales - ne bâtissent pas à partir de rien mais s'inscrivent en cohérence avec les évolutions nombreuses - pensons au quinquennat, à la décentralisation ou à l'indépendance des pouvoirs judiciaires et médiatiques - qui se sont fait jour ces dernières années.

Sur cette double base, nous avons choisi de trancher des hésitations qui nourrissent le sentiment que nombre de nos concitoyens peuvent avoir que la volonté réformatrice des politiques serait trop entravée par le confort de leurs intérêts particuliers. Parce que nous avons fait le choix de croire à la politique, et de nous y engager, nous avons souhaité que le débat puisse avoir vraiment lieu, avant les échéances majeures de 2002, sur les choix qui se proposent à nous pour construire une France plus moderne et plus forte, plus démocratique et plus juste. C

1)- Le groupe de travail " Globalisation, gouvernance et développement " de la Fondation Jean-Jaurès (voir Les Notes n°20 et 23 " *Un autre monde est possible* ") a été présidé par Jean-Louis Bianco. Son rapporteur était Jean-Michel Sévérino. Il comprenait Pierre Jacquet, Benoît Desarnauds et Gilles Nancy, ainsi que Jean Pisani-Ferry.

Le groupe de travail " Puissance publique " de la Fondation Jean-Jaurès (voir Les Notes n°24 " *Changer l'État* ") a été présidé par Jean Peyrelevade. Son rapporteur était Lucile Schmid. Il comprenait Alain Bergounioux, Philippe Mabilille, Nicolas Théry.



Pour un régime présidentiel à la française

Sans remonter au XIX^e siècle, où la question constitutionnelle fut en permanence au cœur du débat politique, il faut reconnaître que jusqu'à la fin des années 70 toute réflexion politique française se devait d'exprimer une vision, positive ou négative, de nos institutions. De la " réforme gouvernementale " de Léon Blum¹ à la " République moderne " de Pierre Mendès France², sans oublier bien sûr " Le coup d'Etat permanent " de François Mitterrand³, la gauche a produit de bons classiques du genre. Mais la droite n'a pas été en reste. André Tardieu⁴ est en 1936 l'auteur du " souverain captif ". Michel Debré, cheville ouvrière du texte de 1958, a été tout au long de la IV^e République un publiciste talentueux. Et chacun sait la place du discours de Bayeux (1946) dans la genèse de la V^e République, où le général s'essaye, sitôt entré en opposition, au droit constitutionnel.

Ces vocations de légiste, on les doit bien sûr à l'instabilité chronique des III^e et IV^e Républiques, qui exigeaient des réformes, et aux commencements consulaires de la V^e République, qui réveillaient et aiguillonnaient la sensibilité républicaine. S'était installée ainsi la conviction qu'il ne peut y avoir de bonne politique sans bonnes institutions. L'équilibre des pouvoirs permet l'efficacité des lois, disait l'un. Pas de progrès social possible là où le Parlement est diminué, jugeait l'autre. À droite comme à gauche, on croyait volontiers au déterminisme constitutionnel.

En 1981, le "ralliement" explicite aux institutions gaulliennes a éteint pendant plus de dix ans ce débat. De mauvaises institutions "avant moi" produisaient une bonne politique "avec moi", tel était l'état d'esprit de François Mitterrand. Alors que pendant les vingt-trois premières années du régime, l'opposition n'avait pas ménagé ses critiques contre les dérives dont il était porteur – pouvoir personnel, Parlement sous tutelle, justice subjuguée, médias contrôlés – le silence se fit dans les rangs. Et il n'est pas sûr que le rapport issu début 93 des travaux de la Commission présidée par Georges Vedel ait eu pour autre finalité dans l'esprit de son commanditaire que de prendre date à la veille d'une nouvelle cohabitation.

Certes enrichi de l'expérience de deux septennats et de deux législatures, certes sans proposer un changement de république, en 1995, lors de la campagne présidentielle, Lionel Jospin réouvre le débat institutionnel⁵. L'usure et l'inadaptation des institutions de 1958 sont bel et bien pointées et des propositions fortes – dont le quinquennat – sont avancées. La notion de président-citoyen est au cœur d'une démarche qui expose une conception nouvelle de la responsabilité présidentielle. La tradition monarchique que porte ce régime est bien contestée. Par ce choix, Lionel Jospin remet la question des institutions au cœur du débat politique.

Six ans après et quatre ans de bilan gouvernemental plus tard, où en est-on ?

La feuille de route de 1997 (et de 1995) a été respectée dans son esprit et quasiment à la lettre. Ce qui n'a pu être fait, a été dû au blocage du Sénat (on pense ici au cumul des mandats) ou à celui de l'opposition et du chef de l'Etat (notamment sur l'indépendance de la justice).

En majeur, il y a le quinquennat et la parité. Notons-le tout de suite, ces deux changements substantiels n'ont pas encore produit pleinement leurs effets. Si les élections municipales ont donné un avant-goût de la parité, le déroulement du cycle électoral l'amplifiera. Quant au quinquennat, aussi nécessaire qu'il ait été, il constitue un commencement, non une fin en soi.

Autant que les textes, la pratique du pouvoir a aussi été modifiée. La France vit dans un régime parlementaire, avec une majorité de coalition et un gouvernement stable, depuis plus de quatre ans... Si l'on veut bien penser un instant à l'histoire politique de ce pays, c'est une vraie nouveauté. Qui a eu des conséquences institutionnelles positives : un fonctionnement gouvernemental plus collégial ; un Parlement mieux respecté dans ses fonctions législatives et de contrôle. La non-utilisation de l'article 49a3 restera comme le symbole de cette évolution dans les relations entre gouvernement et Parlement. D'autres conséquences sont, en revanche, franchement négatives. Par exemple, le droit de dissolution a été quasi-neutralisé, alors qu'il constitue une clef essentielle de l'équilibre de nos institutions. Quant à la fonction d'arbitrage du Président, cœur du dispositif de la V^e République, elle est devenue une faculté de nuisance, à défaut d'être toujours une faculté d'empêcher.

La V^e République n'est plus ce qu'elle était. Si la période récente est l'expression presque paroxystique de sa transformation, celle-ci s'enracine toutefois dans la longue durée. La naissance du fait majoritaire, l'émergence du contrôle de constitutionnalité, le faible usage du référendum depuis les années 70, les cohabitations

“ Une bonne Constitution n'est pas forcément une vieille Constitution. Sa souplesse n'est pas forcément une sagesse. Elle peut devenir une faiblesse. ”

à répétition depuis les années 80 ont *dénaturé*, au sens premier du terme, l'équilibre constitutionnel conçu en 1958. Même l'élection directe du président n'a plus – depuis longtemps – le sens que voulait lui donner De Gaulle : placer le président au-

dessus des partis. C'est précisément ce mode d'élection qui en a fait le chef de la majorité- ou de l'opposition selon les circonstances...

Si l'on veut bien sortir du face à face entre exécutif et Parlement, on s'aperçoit que d'autres bouleversements sont intervenus, qui constituent autant de ruptures dans notre histoire politique : la décentralisation dans les années 80 et l'indépendance (conquête) des juges dans les années 90 traduisent l'émergence de deux nouveaux pouvoirs, autonomes par rapport à l'exécutif. À cela, il faudrait ajouter la montée en puissance de la construction européenne. Enfin, et ce n'est pas la moindre des révolutions, les vingt dernières années ont été marquées par la fin de la tutelle de l'Etat sur les médias audiovisuels.

C'est donc peu de dire que la V^e République a changé. C'est même inexact : la V^e République n'a d'ores et déjà plus rien à voir avec ce qu'elle devait être dans l'esprit de ses concepteurs et ce qu'elle a été dans les années 60. C'est à cette aune qu'il faut reprendre le débat sur nos institutions. Une bonne Constitution n'est pas forcément une vieille Constitution. Sa souplesse n'est pas forcément une sagesse. Elle peut devenir, à un moment, une faiblesse. Nous en sommes là.

Supprimer la dyarchie de l'exécutif

Crise de la représentation politique, apathie civique, crise du lien social, désaffection citoyenne, volatilité électorale, ce diagnostic sombre sur la crise politique et morale que nous traversons nous est copieusement répété sur tous les tons, et nos institutions n'y seraient donc pour rien ? Leur logique n'agirait-elle ni sur les comportements des gouvernants, ni sur les attitudes des gouvernés ?

L'état de notre démocratie invite à ouvrir un nouveau cycle dans notre régime politique. Celui que l'on connaît aujourd'hui garde nombre de stigmates de sa naissance : conception encore monarchique de la fonction présidentielle, méfiance vis-à-vis de la délibération démocratique et des contre-pouvoirs, dérive technocratique. Mais il souffre surtout de deux faiblesses majeures qui contribuent à sa délégitimation. D'une part, un exécutif dont la responsabilité et l'efficacité sont comme diluées par une dyarchie unique dans les grandes démocraties, dyarchie nuisible, précisons-le, qu'il y ait ou non coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire. D'autre part, un Parlement diminué, mutilé, anémié qui peine à exercer ses fonctions de législateur, de contrôleur et d'animateur de l'espace public. S'ils n'expliquent à eux seuls le discrédit dont souffre notre démocratie, ces deux maux y contribuent pour le moins. Passer de “ l'absolutisme inefficace ” à une république citoyenne capable de relégitimer le politique et l'Etat, telle est bien notre ambition. Le dérèglement de nos institutions nous y oblige, le quinquennat nous y invite.

L'impossible régime parlementaire

Le régime parlementaire n'offre pas de vertiges au constitutionnaliste futurologue. Ce régime est la norme européenne, il donne la durée aux chefs de gouvernements, un forum respecté au

débat public et la clarté des alternances aux électeurs. La souplesse de ses mécanismes permet la stabilité et la délibération, sans blocage. Plus de dyarchie de l'exécutif, le Premier ministre est maître à bord, mais un maître accessible, soumis à la pression constante du Parlement devant lequel il est tenu de s'expliquer chaque semaine. Collégialité et responsabilité, délibération et médiation, ce régime porte en lui des valeurs auxquelles nous sommes attachés⁶.

Le parlementarisme est pourtant doublement tabou, en France. D'abord à cause du passé, celui des III^e et IV^e Républiques, qui ont produit dans les esprits un amalgame bien regrettable entre régime parlementaire et régime d'assemblée. Comme si l'existence du fait majoritaire depuis près de quarante ans en France ne rendait pas caduques les analyses de Michel Debré sur l'incapacité congénitale de la vie politique française à susciter une majorité stable pendant une législature ! La seconde cause est plus dirimante, il s'agit de l'enracinement dans la démocratie française, depuis 1962, de l'élection du Président par les citoyens. Élection déterminante dans tous les sens du terme aux yeux des Français, en ce que notamment elle détermine le sens des élections législatives, qu'il s'agisse de donner ou de refuser une majorité parlementaire au président. Il serait étonnant, puisqu'il est question ici de solidifier une démocratie française dont les citoyens se désintéressent, de commencer par supprimer leur élection de prédilection, celle où le taux de participation est le plus élevé.

Car la V^e République, ce régime hybride, est aussi un régime parlementaire, dualiste certes, comme disent les professeurs de droit et comme on le constate à chaque cohabitation. Ce qui l'en distingue, c'est presque uniquement cette élection présidentielle qui fait du chef de l'Etat le capitaine de la majorité parlementaire et qui lui donne un statut, voire des pouvoirs, qui vont bien au-delà de ses strictes prérogatives constitutionnelles. Vouloir instaurer un régime parlementaire signifie d'abord et surtout supprimer l'élection majeure du système politique français. Voilà une posi-

tion infiniment respectable, mais qui paraît bien impraticable.

Impossible dans sa pureté, un régime parlementaire inavoué ne pourrait-il pas naître sur les cendres d'une fonction présidentielle affaiblie par une cohabitation répétée et prolongée ? C'est bien l'ambition de l'option " primo-ministérielle ", variante du régime parlementaire. Elle consisterait à renforcer les pouvoirs du chef de gouvernement, au détriment de ceux du Président, pour faire évoluer nos institutions, sans supprimer l'élection directe du chef de l'Etat, vers un régime à la portugaise. Pour intéressante qu'elle soit, cette option se heurte cependant à quelques difficultés.

La première tient à la nature du transfert de pouvoir qui serait nécessaire pour " dé-présidentialiser " nos institutions. Au-delà de l'élection présidentielle, en effet, la clef du rapport de force tient en deux prérogatives du chef de l'Etat, qui sont autant d'armes décisives : le pouvoir de nomination du Premier ministre et le droit de dissolution. C'est tellement vrai que depuis 1997, ce sont bien ces deux armes que Jacques Chirac a perdues. Si l'on souhaite vraiment un régime primo-ministériel, il faut s'attaquer à celles-ci, en rendant obligatoire l'investiture par l'assemblée du chef de gouvernement, qui prévaut dans les régimes parlementaires, et en lui donnant le droit de dissolution. Sans oublier de transférer aussi au Premier ministre les prérogatives du Président en matière de diplomatie et de défense.

Surviennent alors les autres difficultés. Car ce transfert de pouvoir n'est pas exactement convergent avec l'instauration du quinquennat. Celui-ci tend en effet à renforcer le pouvoir d'impulsion du Président, plus responsable désormais devant le peuple, au détriment de sa fonction dite d'arbitrage, fondée sur la fiction d'un chef

“ L'instauration du quinquennat tend à renforcer le pouvoir d'impulsion du Président, plus responsable désormais devant le peuple, au détriment de sa fonction dite d'arbitrage, fondée sur la fiction d'un chef de l'Etat ' au-dessus des partis ' .”

de l'Etat " au-dessus des partis ". Avec l'abandon du septennat, c'est bien un Président-capitaine que nous allons élire l'an prochain. Le rétablissement du calendrier électoral n'a fait que confirmer ce choix et lui rendre sa juste et pleine cohérence.

Les avantages d'un régime présidentiel

Que reste-t-il de la fonction présidentielle ? objectera-t-on. Représenter la France à l'étranger, refuser de témoigner devant les juges et commenter, c'est-à-dire critiquer, l'action gouvernementale ? N'insistons pas : la dissolution manquée, suivie de cinq années d'impuissance quant aux politiques publiques mises en œuvre dans ce pays, de jeux d'esquive avec la justice, d'irruptions brutales dans le débat public et de discours évolutifs et racleurs ne peuvent pas ne pas laisser de traces dans l'opinion publique et dans la pratique institutionnelle. L'un des enjeux des échéances de 2002 sera bien de donner un nouvel avenir à cette fonction, censée être la " clef de voûte des institutions ". L'instauration du quinquennat comme le rétablissement du calendrier électoral auraient pu et auraient dû être l'occasion d'un tel débat. Tel n'a pas été le cas, pour des raisons qui tiennent évidemment à la cohabitation et aux positions prises par l'actuel Président, à rebours de son statut : revirement soudain et inexplicable sur la durée du mandat, préférence tactique pour un calendrier électoral qui portait en lui un nouvel abaissement de la fonction, puisqu'il faisait de son titulaire un dérivé des élections législatives. Cette réforme et ce calendrier étaient indispensables. À l'évidence, cependant, la modernisation et la démocratisation de nos institutions demeurent inachevées. Il convient de les mettre en cohérence avec le quinquennat, en apportant des remèdes aux deux maux soulignés plus haut : la dyarchie exécutive et la faiblesse parlementaire.

Le régime présidentiel est une tentation récurrente dans le débat institutionnel français. Il a l'avantage d'être compatible avec l'élec-

tion directe du Président, ce qui n'est pas rien, et cette caractéristique de donner au Parlement un pouvoir important. En outre, il a le mérite de supprimer par nature la dyarchie de l'exécutif si particulière à la France, et source de tant d'effets pervers, en rendant la fonction de Premier ministre sans objet. Voilà de quoi satisfaire les Français, attachés à l'élection de *leur* président, soucieux de la stabilité et de l'efficacité de l'exécutif, désireux d'un Parlement retrouvant sa " pleine souveraineté ".

" Le Président deviendrait l'unique responsable de l'exécutif, sans fusible, sans les afféeries politiques qui distinguent celui qui décide des grandes orientations de celui qui les met en œuvre. "

Pour le Parlement, comme on le verra plus loin, c'est l'occasion de sortir des contradictions et des impasses dans lesquelles la V^e République l'a enfermé. Quant au Président, il deviendrait ainsi l'unique responsable de l'exécutif, sans fusible, sans les afféeries politiques qui distinguent celui qui décide des grandes orientations de celui qui les met en œuvre. Il ne s'agit pas là d'une question pour juristes pointilleux. Notre vie politique depuis 1958 a montré que la coexistence entre Président et Premier ministre, fussent-ils liés par une solidarité partisane et personnelle, conduit sinon au conflit, du moins à une rivalité quasi-inéluctable. Et quand cette compétition ne naît pas, c'est un indice fort que le Premier ministre n'occupe pas tout son espace... Domaine réservé et domaine partagé, France éternelle et Français rebelles, l'histoire que l'on fait et l'intendance qui suit, l'international qui suppose la stature et le national qui impose le devoir de grisaille, toute cette typologie gaullienne, fût-elle parfois poétique, est-elle encore opérationnelle ? Est-elle au surplus toujours démocratique ? Le passé ne le démontre pas de façon convaincante... Des ministres qui apprennent des décisions politiques de première importance dans la presse, un Premier ministre court-circuité dans l'animation de l'équipe gouvernementale par un Président transformé en instance d'appel des arbitrages gouvernementaux par des ministres nécessaires, courtisans ou rivaux... De fait, la répartition presque perverse des

“ La répartition perverse des prérogatives de l'exécutif entre deux têtes rivales, l'une dotée de la légitimité pour décider, l'autre des moyens d'agir, n'a pas d'équivalent dans les grandes démocraties.”

prérogatives de l'exécutif entre deux têtes rivales, l'une dotée de la légitimité pour décider, l'autre des moyens d'agir, n'a pas d'équivalent dans les grandes démocraties. Supprimer l'élection présidentielle ou le poste de Premier ministre ? L'état présent de notre démocratie se prête moins à la

première orientation qu'à la seconde.

La perspective d'un régime présidentiel est souvent repoussée en France, en raison du jugement sévère porté sur l'inefficacité du modèle américain. De fait, la volonté originelle des constituants de Philadelphie a été de diviser, de limiter le pouvoir, toujours et partout - et le fédéralisme, et la cour suprême ont eu aussi cette fonction. Dans le régime présidentiel américain, la faculté d'empêcher régit les rapports entre pouvoirs exécutif et législatif, du droit de veto présidentiel au droit de regard parlementaire sur les nominations. Une cohabitation est structurellement organisée entre le Congrès et la Maison Blanche, sans mécanisme de régulation - dissolution du Parlement ou mise en cause de la responsabilité politique de l'exécutif. Une telle cohabitation oblige aux compromis permanents, ce qui n'exclut ni les blocages ni les réformes avortées - les exemples sont nombreux. L'absence de clivage politique aussi marqué qu'en Europe les atténue, les compétences plus réduites d'un Etat fédéral en limitent la portée. Transposée dans la culture politique française, une telle rigidité peut néanmoins devenir redoutable. Pour l'efficacité tout autant que pour la clarté des choix politiques. Il serait paradoxal, au moment où on regrette l'affadissement du clivage gauche/droite et où l'on stigmatise “ l'impuissance publique ”, de proposer un système dont le fonctionnement supposerait une certaine confusion politique et accepterait l'hypothèse répétée du blocage. Alors que l'on prend conscience des impasses de la cohabitation Président/Premier ministre, alors que le quinquennat va en diminuer la probabilité, voilà qu'il faudrait l'instaurer entre le Président et l'Assemblée nationale.

Assurer la stabilité du Président ne suffit pas à garantir l'efficacité du système politique. Affranchir le parlement de toute solidarité majoritaire avec l'exécutif ne suffit pas à redonner vie à la démocratie. Si un régime présidentiel est utile à la France, ce ne peut être, en effet, par une simple transposition du modèle américain.

Pour tirer le meilleur d'un régime présidentiel à la française sans les défauts américains, il est nécessaire de prévoir des mécanismes d'amortissement, de régulation justement : le retour devant les électeurs par exemple en cas de blocage durable. Ainsi la démission présidentielle entraînerait *ipso facto* et de façon simultanée des élections législatives. Remarquons qu'alors, on se rapproche un peu de la V^e République revue et corrigée par le quinquennat. Ce dernier, en effet complété par le rétablissement du calendrier électoral, lie tendanciellement les deux scrutins dans cet ordre et fait du retour devant les électeurs la solution logique à une crise politique majeure.

Est-il bien nécessaire de proclamer la VI^e République pour en arriver là ? Nous répondons par l'affirmative, car les avantages de ce régime présidentiel assoupli sont décisifs en termes d'efficacité et de démocratie. À condition d'intégrer toutefois à une telle démarche, deux critiques auxquelles il convient d'apporter des réponses. La première est que la régulation évoquée plus haut a la force et la faiblesse des “ one shot ” : on ne revient pas tous les mois devant les électeurs pour trancher les multiples différends qui surgissent dans la vie quotidienne d'un couple aussi agité que le Parlement et l'exécutif. Des solutions de continuité entre le blocage de l'Etat et les élections générales doivent être imaginées. La deuxième raison tient à la structuration de notre vie partisane. Celle-ci reste en effet marquée par le multipartisme, certes (un peu) organisé par deux grandes coalitions, que le second tour de l'élection présidentielle structure. Nul besoin d'être grand observateur pour se convaincre qu'un système de contraintes est nécessaire afin de conforter une bipolarisation utile à la démocratie. L'indépen-

dance du Parlement qu'autorise un tel changement de régime ne doit pas être déstabilisante. À tout le moins, en attendant un improbable bipartisme français, il ne faudrait pas renoncer au scrutin majoritaire à deux tours.

Les nouvelles vocations du Parlement

Le contrat est plus que séculaire entre le Parlement et la gauche, comme entre le Parlement et la démocratie. Pour la gauche, la puissance parlementaire est plus que le signe d'une bonne santé démocratique : elle en est la condition. Reste à définir les objectifs et les fonctions d'un Parlement moderne. De ce point de vue, le régime présidentiel permet d'envisager des réponses et des solutions que la V^e République ne peut imaginer.

Pourquoi "redonner" du pouvoir au Parlement, lui "rendre" sa souveraineté blessée ? Ce ne peut être par nostalgie d'un hypothétique âge d'or. En France, ce paradis perdu de la démocratie représentative correspondrait aux III^e et IV^e Républiques - régimes où les fonctions législatives et de contrôle des assemblées rencontraient si peu de limites que la durée de vie moyenne d'un gouvernement n'excédait pas les six mois. Ce

“ Pour la gauche, la puissance parlementaire est plus que le signe d'une bonne santé démocratique : elle en est la condition. Reste à définir les objectifs et les fonctions d'un Parlement moderne. Le régime présidentiel permet d'envisager des réponses et des solutions. ”

“ parlementarisme absolu ” ne peut guère être considéré comme un modèle démocratique - il ne le fut d'ailleurs pas par nombre de contemporains, y compris à gauche, si l'on veut bien relire Léon Blum ou Pierre Mendès France par exemple. Car ces régimes d'assemblée avaient notamment pour caractéristique de rendre le vote démocratique inefficace : la majorité élue

lors des élections législatives, c'est-à-dire voulue par le peuple, et le gouvernement qui en résultait, ne survivaient que quelques mois, avant qu'une autre majorité, de bord opposé, ne soutînt un gouvernement tout aussi éphémère : chacun se souvient notamment de l'expérience du Front Populaire. La puissance du Parlement, ce ne peut être le gouvernement des centres et de quelques partis charnières, au détriment de l'efficacité, de la vitalité, voire de la réalité de la démocratie. Le corset constitutionnel apposé sur le Parlement en 1958 résulte d'abord des échecs répétés de ces rapports déséquilibrés entre les pouvoirs, au point que la gauche socialiste approuva souvent ces dispositions à l'époque.

“ Session unique, initiative parlementaire revalorisée, deuxième séance de questions d'actualité, contrôle du budget social de la Nation, réforme profonde des prerogatives budgétaires en cours et, dans la pratique depuis quatre ans, non-utilisation de l'article 49a3... Il s'agit de ruptures avec la lettre ou l'esprit du texte de 1958. Ce n'est pas rien. Ce n'est pas assez. ”

Certes, ce corset a depuis été assoupli. La révolution juridique de 1958 qui prétendait limiter le domaine de la loi (donc du législateur) a fait long feu. Les dix dernières années ont connu des réformes notables : session unique, initiative parlementaire revalorisée, deuxième séance de questions d'actualité, contrôle du budget social de la Nation, réforme profonde des prerogatives budgétaires en cours et, dans la pratique depuis quatre ans, non-utilisation de l'article 49a3... Dans certains cas, il s'agit de ruptures avec la lettre ou l'esprit du texte de 1958. Ce n'est pas rien. Ce n'est pas assez.

Car à l'évidence, le Parlement français ne joue pas le même rôle que ses homologues étrangers. La fonction législative y est plus diminuée et la fonction de contrôle beaucoup plus timorée qu'ailleurs. La fonction d'évaluation n'en est qu'à ses balbutiements, quand la délibération parlementaire sur les grands débats d'actualité dépend du bon vouloir de l'exécutif. Malgré les progrès de la dernière décennie, le Parlement français, comme l'exécutif, a besoin d'un réformisme radical.

Il ne peut être question aujourd'hui d'un quelconque retour à 1875 ou 1946. Un Parlement moderne doit accepter le fait majoritaire : une majorité et une opposition, désignées par le peuple, la majorité devant collaborer avec un exécutif disposant de la durée. Mais un Parlement moderne doit aussi redonner un sens à la séparation juridique des pouvoirs afin de constituer un contre-pouvoir utile. Ainsi s'il revient d'abord à la majorité de mieux contribuer à l'élaboration de la loi, si l'opposition est la mieux placée pour jouer un rôle moteur dans le contrôle de l'action de l'exécutif, la majorité comme l'opposition sont requises pour exercer pleinement cette fonction nouvelle et désormais fondamentale d'un Parlement moderne, celle de l'évaluation : évaluation de l'application des lois, des dépenses et des recettes publiques, évaluation des politiques publiques dans leur ensemble. Un régime présidentiel, qui suppose l'absence de responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement, permet, sous réserve des conditions que l'on va examiner, de concilier ces deux exigences démocratiques fondamentales : le respect du contrat politique liant un exécutif, une majorité parlementaire et le peuple sur la durée d'une législature ; le contrôle et l'évaluation parlementaires de l'exécutif, entre deux élections.

“ **Inventer** ” un nouveau Parlement ne peut donc être un retour, même déguisé, aux vices du parlementarisme français. À l'heure de la vidéosphère et du zapping, le Parlement est le lieu du temps politique de la délibération. Aujourd'hui non médiatique, (seules les images bruyantes des questions d'actualité ou les images vides d'une assemblée en séance de nuit passent la rampe du 20h), il a vocation à être un antidote à cette démocratie instantanée qui est la négation de la démocratie. Il doit aussi aider puissamment à la transformation des administrations, par le contrôle et l'évaluation.

“ ‘ **Inventer** ’ un nouveau Parlement ne peut donc être un retour, même déguisé, aux vices du parlementarisme français. ”

Lieu de débat et de contre-pouvoir, il est donc un levier pour la transparence et la modernisation de l'Etat. C'est ainsi qu'il trouvera sa nouvelle place dans la démocratie française, telle qu'elle est.

Mais avant d'examiner les moyens de cette ambition, il faut rappeler deux préalables, sans quoi elle serait vaine.

Le préalable du mandat unique

Que les parlementaires soient au Parlement, voilà en effet la première condition d'existence d'un Parlement moderne.

Chaque un connaît la tradition française du cumul des mandats, sans équivalent dans les grandes démocraties. Ses raisons sont bien recensées : à la fois parachute contre les ingratitude du suffrage universel et substitut à un véritable statut de l'élu local. La décentralisation a renforcé cette tradition.

Chaque un connaît aussi les conséquences souvent désastreuses : des mandats ou des fonctions qui sont exercées à mi-temps (et encore...), un conflit d'intérêts - entre intérêts général et local - dans l'élaboration de la loi. Ces deux abus sont contraires à la lettre et à l'esprit du mandat de représentant de la nation. Comme le souligne Georges Vedel, l'enjeu est bien “ la restauration d'une souveraineté nationale enfin soustraite à l'invasion du corporatisme des affaires locales ” ! Le Parlement est la première victime du cumul des mandats. L'absentéisme ruine sa crédibilité, plus encore que le parlementarisme rationalisé. Est-ce une conséquence de la faiblesse actuelle des assemblées ou une cause ? En tout cas, le Parlement sera diminué tant que les parlementaires ne consacreront pas au travail parlementaire l'essentiel de leur énergie, régime présidentiel ou non.

Il faut faire un sort à l'argument prétexte, à l'argument hypocrite mille fois répété : le parlementaire aurait besoin d'un ancrage local pour garder le sens et la connaissance des réalités du terrain et ce serait le grand avantage du cumul des

“ **Chaque un connaît la tradition française du cumul des mandats, sans équivalent dans les grandes démocraties. Que les parlementaires soient au Parlement, voilà en effet la première condition d'existence d'un Parlement moderne.** ”

mandats ! Même s'il a bonne presse et en impose encore parfois, cet argument, n'ayons pas peur des mots, est une (mauvaise) plaisanterie. D'abord, parce que c'est supposer que les parlementaires étrangers sont de mauvais édiles coupés de leurs électeurs (ce dont ne témoigne aucun exemple). Ensuite, parce que le scrutin majoritaire à deux tours assure un lien fort entre l'élu et sa circonscription, et il ne s'agit certes pas de supprimer ce mode de scrutin⁷. Enfin, parce qu'il n'est nullement indispensable à un parlementaire de disposer de mandats locaux, pour participer aux campagnes locales, appuyer les élus locaux de sa circonscription dans leurs démarches, être présent auprès de ses électeurs. Ce que redoutent ceux qui tiennent ce discours, c'est bien le partage du pouvoir local, qu'il soit administratif ou partisan. Pourtant, la perspective de carrières politiques alternées, entre échelons local et national, n'est pas une utopie, comme le montrent encore la plupart des autres démocraties.

Si l'on souhaite vraiment, sans se payer de mots, inventer un nouveau Parlement, le mandat unique des parlementaires s'impose. Mandat unique signifie bien, dans notre esprit, un seul mandat : non seulement sans cumul possible avec une fonction exécutive locale mais sans cumul non plus avec le simple mandat de conseiller d'une assemblée municipale, départementale ou régionale. Et ces règles doivent s'entendre quelle que soit la taille des collectivités, notamment des municipalités, tant le métier d'élu local dans les petites communes est aussi exigeant que dans une métropole bien dotée en fonctionnaires compétents.

L'interdiction du cumul est indispensable au Parlement. Elle constitue aussi l'une des conditions du renouvellement du personnel politique. À cet égard, au non-cumul national/local, il faut ajouter une limitation du cumul des mandats dans le temps. Question délicate, mais qu'il convient de trancher. Le principe d'une telle limitation dans le temps se heurte à celui de la responsabilité politique. Tout homme politique agit dans la perspective de se

voir réélire. La réélection permet un jugement des électeurs sur la façon dont un élu a assuré le mandat qui lui a été confié. Pourtant, la longueur excessive des carrières politiques se nourrit de l'absence de limitation temporelle et permet la constitution de fiefs électoraux, parfois à caractère successoral ! Entre l'incontournable responsabilité politique et l'indispensable renouvellement, il faut déplacer le curseur en instaurant une règle qui permette la responsabilité en limitant la dérive gérontocratique, trop souvent observée... La limitation du nombre des mandats consécutifs à trois, assortie d'une impossibilité de se présenter aux élections au-delà d'un certain âge (par exemple soixante-dix ans) pourraient contribuer à cet équilibre. Ces règles, bien entendu, ne devraient pas concerner seulement les parlementaires, mais aussi les maires et présidents d'exécutifs locaux.

“ Au non-cumul national/local, il faut ajouter une limitation du cumul des mandats dans le temps. ”

Le statut de l' élu

De telles dispositions supposent à l'évidence la création d'un véritable statut de l'élu. D'abord parce qu'à la différence des fonctions et mandats nationaux, les conditions d'exercice des mandats municipaux ne sont pas dignes des fonctions exercées. Ensuite parce que pour l'ensemble des élus, les garanties statutaires ne sont pas suffisantes pour les non-fonctionnaires. Maintes fois promis, les “ circonstances ” ne permettent jamais de mettre en place un tel dispositif : en début de législature parce qu'il y a des priorités plus urgentes, en fin de législature parce qu'il serait impopulaire, et entre les deux parce que les Français ont bien d'autres préoccupations. Nous croyons qu'il est désormais devenu une priorité, si la refondation d'un contrat de confiance entre élus et électeurs en est bien une – qui peut le nier ?

Un des reproches que l'on peut faire à la démocratie française est la constitution d'une classe politique dans laquelle dominent les fonctionnaires,

protégés en raison de leur statut des aléas de la vie politique. Leur sort, en cas de défaite électorale, est matériellement peu affecté puisque les statuts de la fonction publique dont ils bénéficient leur garantissent une réinsertion automatique.

Cette critique dépasse le cadre du Parlement pour englober l'ensemble des élus. Il est vrai que l'emprise de la fonction publique sur le personnel politique est incontestable et préoccupant. Des secteurs entiers de la société civile sont coupés du monde politique, des enjeux de la cité, cette exclusion s'ajoutant à la fracture générationnelle. Faut-il contraindre les fonctionnaires à démissionner de la fonction publique dès qu'ils se présentent à un mandat, comme en Grande-Bretagne, ou après un premier mandat ? Sans doute. Mais il convient, aussi, si l'on ne veut pas décourager les vocations, de mieux protéger les salariés du secteur privé quand ils entrent en politique.

L'indispensable maintien d'une logique majoritaire

Autre préalable à un Parlement moderne : conserver un mode de scrutin qui permette non seulement l'existence d'une majorité stable, mais que cette majorité soit formée par les électeurs eux-mêmes, et ne résulte donc pas de combinaisons parlementaires. En somme, il faut que le mode scrutin oblige à des alliances conclues devant les électeurs avant le scrutin, avec les engagements publics qui en découlent. C'est une garantie importante dans un régime présidentiel, afin que l'indépendance du Parlement ne conduise pas à la confusion. C'est aussi une condition plus générale de la bonne santé de notre démocratie.

On objectera que rien n'est plus démocratique qu'un mode de scrutin proportionnel, qui permet la représentation de l'ensemble des sensibilités politiques. Il ne s'agit pas ici de reprendre le débat

théorique sur les scrutins proportionnel, majoritaire et mixte, ni de revisiter les lois de M. Duverger sur les rapports de causalité entre modes de scrutin et systèmes partisans. Encore que... Contenons-nous de rappeler que le mode de scrutin municipal, le plus consensuel dans ce pays, oblige les " petits " partis à des alliances entre les deux tours, s'ils souhaitent être présents au sein du conseil municipal. Le scrutin majoritaire à deux tours a ce mérite d'avoir lui aussi deux tours. Ainsi, sur la base du résultat du premier, où toutes les forces politiques sont présentes et mesurent leur poids électoral, peuvent se nouer à l'échelle du pays des alliances qui permettent à toutes les forces qui veulent ou peuvent faire partie d'une des deux grandes coalitions, d'être représentées au Parlement. Pour être encore plus clair, ce mode scrutin fait peser une contrainte d'intégration démocratique à l'ensemble des forces politiques. Est-il sûr qu'il faille s'en plaindre ? Ajoutons un autre argument : en souhaitant un mandat unique pour les députés, nous avons plaidé pour le maintien d'un lien étroit entre ces derniers et leurs électeurs. Cet autre préalable, fondamental répétons-le, plaide pour le maintien d'un scrutin uninominal même si l'introduction d'une dose de proportionnelle (10 ou 20 %) dans ce mode de scrutin permettrait d'en renforcer la légitimité, en limitant les distorsions de représentativité.

Mais il est tout aussi important de mettre en place un système qui facilite l'actualisation régulière du découpage des circonscriptions, tous les dix ans. Ce travail, pour être mené à bien, doit résulter d'une commission indépendante, à l'instar de ce qui se pratique notamment en Grande-Bretagne. Il va de soi en effet que ni l'exécutif ni le Parlement ne sont les mieux placés pour effectuer ces aménagements indispensables à la légitimité de notre mode de scrutin.

Un Parlement vraiment co-législateur

Dans les grandes démocraties parlementaires, et d'abord dans la plus ancienne et la plus prestigieuse d'entre elles, la britannique, là où comme on sait " le parlement peut tout sauf changer un homme en femme ", là où la Constitution ne contraint pas –et pour cause–, l'élaboration de la loi est le fruit d'une collaboration entre l'assemblée et le gouvernement. En Grande-Bretagne toujours, le travail législatif du parlementaire fait appel autant à l'amendement qu'à la proposition de loi. Et il s'exerce avec la meilleure efficacité en commission, au moins autant qu'en séance publique. De même, l'ordre du jour de l'assemblée, s'il est largement ouvert aux initiatives du gouvernement, résulte d'une négociation entre celui-ci et sa majorité.

Cette situation est propre à la plupart des démocraties européennes. Mais en France, la pesanteur de la V^e République empêche de trouver le bon équilibre entre exécutif et Parlement dans l'élaboration de la loi. Cette collaboration naturelle ne repose en effet que sur le bon vouloir de l'exécutif et on a vu trop de gouvernements dont le caporalisme était encouragé et facilité par les dispositions constitutionnelles. Du reste, ces habitudes ont parfois été intériorisées par les parlementaires eux-mêmes, le cumul des mandats constituant la contrepartie de cette démission. On peut douter que la révolution culturelle dont le Parlement français a besoin puisse se dérouler dans le cadre de nos institutions actuelles. Une rupture est nécessaire. Pour obtenir un résultat comparable aux autres démocraties européennes, la France a besoin du régime présidentiel.

Celui-ci permet en effet de libérer l'initiative législative parlementaire, et cette dernière peut produire des textes essentiels – la législature actuelle en témoigne avec le Pacs ou la réforme du droit budgétaire. Mais cette libération peut se concrétiser sans empêcher la fonction motrice de l'exécutif. D'abord, parce que ce dernier

conserverait un droit d'initiative porté par le Président, initiative qui serait exclusive pour le budget et la loi de finances sociales. Par ailleurs, l'exécutif dispose, à travers les administrations centrales, des services capables d'assurer la préparation des textes normatifs, ce qui lui donne un avantage structurel sur le Parlement. Ensuite, parce que le régime présidentiel suppose un droit de veto présidentiel sur les lois votées par le Parlement, ce qui dissuade des initiatives parlementaires trop contraires à la politique présidentielle. Enfin, parce que le scrutin majoritaire maintenu donne une cohérence et un fondement politique à la collaboration entre la majorité et l'exécutif. Bref, les conditions seraient réunies pour que le rééquilibrage de la fonction législative au bénéfice du Parlement se fasse par la négociation.

Les moyens du dialogue

Si le parlementarisme rationalisé n'a plus, par définition, d'objet dans un régime présidentiel, quelques dispositions actuelles ou en cours d'adoption peuvent toutefois être conservées. C'est tout d'abord le cas de la modification de la loi organique relative aux lois de finances. Elle représente une étape supplémentaire et tout à fait essentielle dans la construction d'un Parlement capable d'amender comme de contrôler en connaissance de cause le budget de la nation, la première des lois, celle qui constitua jadis la raison d'être d'un Parlement, mais qui donne toujours à l'Etat le cadre de son action.

De même, il ne nous paraît pas indispensable de remettre en cause la procédure du vote bloqué. Outre qu'on la retrouve sous une forme ou sous une autre dans bon nombre de régimes, elle a montré sa grande souplesse et son efficacité certaine. Elle permet de réduire les dissensions au sein de la majorité, sans empêcher le débat. Le vote bloqué offre une issue non dramatique au dialogue entre l'exécutif et la majorité, lorsqu'il n'a pu aboutir. Rien ne s'y oppose dans un régime présidentiel assoupli, puisque cette procé-

“ Le régime présidentiel oblige à supprimer l'article 49a3, cet instrument redoutable conçu pour permettre à un gouvernement sans majorité de faire légiférer le Parlement. ”

ne met pas en cause la responsabilité politique de l'exécutif.

En revanche, le régime présidentiel oblige à –et permet de– supprimer l'article 49a3, cet instrument redoutable conçu pour permettre à un gouvernement sans

majorité de faire légiférer le Parlement. Il convient de s'y arrêter un instant. Non pour rappeler combien le 49a3 est choquant au regard du devoir de délibération parlementaire, puisqu'il permet l'adoption d'un texte sans vote, voire sans débat, mais pour souligner combien sa faiblesse résulte du fait qu'il apporte une réponse purement juridique à des problèmes fondamentalement politiques. Problème politique en effet, puisque depuis 1962 le fait majoritaire assure la stabilité au gouvernement. Or, depuis quelques décennies, l'usage le plus courant du 49a3 a consisté à se substituer à la cohésion politique de la majorité. Ce fut vrai entre 1976 et 1981, lorsque le RPR cherchait à tout prix à mettre Valéry Giscard d'Estaing en difficulté, pour mieux lui succéder. Ce fut tout aussi vrai entre 1988 et 1993, quand les deux majorités possibles, union de la gauche ou “ troisième force ”, ne purent trouver de traduction politique en bonne et due forme. La majorité relative qui en résulta, et qui est parfois présentée comme une situation justifiant à elle seule le 49a3, ne fut que le témoignage d'un échec proprement politique. Le 49a3 a permis à ces gouvernements de survivre, et de masquer cet échec, jusqu'à ce que les électeurs le mettent crûment en évidence. N'en avait-il pas été de même avant 1981 ? Le 49a3 a un coût politique considérable : il fait reculer la crise, mais il la rend plus grave encore.

L'actuelle législature a montré qu'il ne constituait pas un instrument indispensable à la stabilité de l'exécutif. L'attitude du Premier ministre doit être ici analysée : elle consiste en effet à considérer que le rejet de deux textes –budget de l'Etat et lois de finances sociales– provoquerait la chute du gouvernement, quand sur les

autres textes, en revanche, la discussion peut aller jusqu'au bout, au risque du rejet si le désaccord politique est irréductible. Ainsi le 49a3 n'est utile ni pour les textes qui fondent l'existence du gouvernement, ni pour les autres, fussent-ils politiquement très sensibles, comme récemment la loi de modernisation sociale. On peut concevoir la pratique jospinienne comme une modalité de gestion de la majorité plurielle, en somme une pratique circonstanciée qui n'emporterait pas de leçon sur l'avenir de nos institutions. On peut y voir aussi l'illustration d'une conception de la démocratie, qui fait du respect du contrat politique de la coalition majoritaire, validée par les électeurs, une condition de survie normale du gouvernement. En effet, si le rejet éventuel d'un des deux textes vitaux conduit à la démission du gouvernement, la suite logique est de revenir devant les électeurs pour refonder un autre contrat politique majoritaire...

“ La pratique jospinienne est l'illustration d'une conception de la démocratie, qui fait du respect du contrat politique de la coalition majoritaire, validée par les électeurs, une condition de survie normale du gouvernement. ”

En fait, cette expérience est assez proche des mécanismes de régulation évoqués plus haut pour adapter à notre culture un régime présidentiel : le blocage politique, la rupture du contrat majoritaire passé avec le peuple, induit le retour devant lui – démission présidentielle et élections générales. Si on y ajoute une négociation obligée sur la part de l'ordre du jour réservé à l'exécutif, le droit d'entrée et d'amendement des ministres et le maintien d'une procédure de vote bloqué, on dispose de quelques ingrédients d'une collaboration des pouvoirs dans un régime présidentiel assoupli.

Le rôle des commissions

Renforcer le poids des commissions dans la discussion de la loi constitue une urgence. Pour techniques qu'elles paraissent, les dispositions qui suivent n'en sont pas moins importantes pour l'organisation du travail parlementaire et sont même indispensables

pour que le Parlement puisse défricher de nouveaux territoires.

La modernisation du Parlement suppose, en effet, la rénovation de la procédure législative. Ses principes sont inchangés depuis le XIX^e siècle. Tout projet ou proposition de loi, quelle que soit son importance juridique ou politique, est justiciable de la même procédure. Il en résulte un encombrement chronique de la séance publique et des conditions de travail que la session unique instaurée en 1996 n'est pas parvenue, à elle seule, à améliorer.

La solution passe indéniablement par l'augmentation du nombre et le renforcement des responsabilités des commissions permanentes⁸. Sur le premier point, le constat est assez ancien pour qu'il n'ait besoin d'être répété ici : nos six commissions actuelles sont à l'évidence insuffisantes.

Le second est tout aussi important. Les textes les plus techniques, les exercices de codification, les ratifications de conventions internationales ou les projets de transposition de directives pourraient faire l'objet d'une adoption en commission. De même, il faut revenir sur la règle constitutionnelle édictée en 1958 selon laquelle la discussion en séance publique porte sur le texte du gouvernement. En effet, un tel mécanisme provoque des redondances inutiles entre débats en commission et en séance. Il faut que le principe soit renversé et que la discussion porte en séance publique sur le texte adopté en commission. Afin de garantir

la transparence du débat démocratique, il conviendrait aussi d'ouvrir les débats en commission à la presse et aux ministres. Au bénéfice de l'opposition ou de l'exécutif, il serait également nécessaire de prévoir une procédure d'appel qui permettrait de réserver à la discussion en séance publique les dispositions les plus importantes du texte.

“ La modernisation du Parlement suppose la rénovation de la procédure législative. La solution passe par l'augmentation du nombre et le renforcement des responsabilités des commissions permanentes. ”

Enfin, afin de mieux éclairer le travail des commissions, il serait utile de rendre publics les avis que le Conseil d'Etat rend au gouvernement sur les projets de loi. En effet, le principe de transparence étant là comme ailleurs à l'œuvre, par l'intermédiaire des médias, ces avis, au moins les plus importants, ceux qui notamment ont une forte résonance politique, sont souvent d'ores et déjà connus. Puisque cette dérive par rapport au droit existant ne risque pas à l'avenir de se tempérer, mais plutôt de s'amplifier, autant en prendre acte, en permettant ainsi aux parlementaires de disposer d'excellents conseils juridiques, avant que le conseil constitutionnel n'intervienne.

Par ailleurs, la France occupe en matière de transposition des directives européennes un rang peu honorable. Outre le fait que cela l'affaiblit dans le cadre des négociations, cette médiocre performance crée une instabilité juridique et nous expose à un contentieux européen de plus en plus lourd. La planification de la transposition des directives communautaires par voie législative devrait faire l'objet de réunions de concertation semestrielles entre exécutif et Parlement, à travers la délégation pour l'Union européenne.

Le nécessaire retour des résolutions

Le Parlement français est le seul au monde à ne pouvoir faire connaître son sentiment sur une question donnée ou exprimer sa position sur des questions internationales par le vote de résolutions. Disposition classique permettant aux assemblées de s'exprimer, les résolutions ont disparu avec leur mise à l'index par la V^e République. L'argument partagé en 1958 était que ces résolutions étaient devenues sous les républiques précédentes des moyens détournés de mettre en cause, avec succès, la responsabilité des gouvernements. Dans un régime présidentiel, de telles préventions deviennent sans objet.

Le déclin de ce qu'il est convenu d'appeler la fonction normative de la loi trouve sans doute dans cette prohibition une de ses

“ L'adoption depuis 1997 de ‘ lois ’ reconnaissant des faits historiques, ont montré la nécessité de permettre au Parlement de voter des actes *non législatifs* afin qu'il puisse exprimer ses positions et faire connaître son sentiment sur tout sujet d'importance politique. ”

sources. Le retour des résolutions dans le domaine européen en 1992, avec l'art 88a4 qui permet au Parlement de donner son avis sur les propositions d'actes communautaires, en a montré les bienfaits. Depuis, les lois d'orientation sous le gouvernement Balladur, dans lesquelles les articles constituaient des morceaux d'exposé des motifs, comme l'adoption depuis 1997 de “ lois ” reconnaissant des faits historiques (guerre d'Algérie, esclavage, génocide arménien), ont montré la nécessité de permettre au Parlement de voter des actes *non législatifs* afin qu'il puisse exprimer ses positions et plus généralement faire connaître son sentiment sur tout sujet d'importance politique. C'est bien le moins dont puissent disposer ceux qui sont aussi les représentants du peuple.

Ces résolutions permettraient tout particulièrement au parlement de se prononcer sur les questions internationales, ce qu'il ne peut faire lorsqu'il discute de projets de loi autorisant la ratification de conventions internationales, lesquelles constituent des lois d'autorisation, à prendre ou à laisser, sans amendement possible. Le Parlement a besoin sur ces sujets, où l'exécutif joue un rôle classiquement déterminant, de s'exprimer autrement que par une approbation qui devient uniquement formelle.

Ainsi, grâce au Parlement, la politique internationale et de

“ Aujourd'hui, nos opérations armées ne sont plus précédées d'une déclaration de guerre. De ce fait, elles échappent au contrôle du Parlement. Il y a là une anomalie qu'il convient de corriger. ”

défense peut redevenir un sujet politique, pour sortir des discussions feutrées des Bureaux et du ghetto des quelques pages que de rares quotidiens veulent bien encore lui consacrer. Depuis 1997, ce soi-disant “ domaine réservé ” a fait l'objet d'un contrôle parlementaire plus conforme à notre conception de la démocratie, tout

particulièrement grâce à des missions d'enquête ou d'information sur le Rwanda, le Kosovo ou les exportations d'armement. Il faut aller plus loin, notamment en permettant au parlement d'autoriser l'engagement des forces extérieures. L'article 35 de notre constitution stipule que seule “ la déclaration de guerre est autorisée par le parlement ”. Chacun voit bien qu'aujourd'hui, nos opérations armées ne sont plus précédées d'une déclaration de guerre, puisqu'elles se conçoivent le plus souvent dans le cadre d'actions de sécurité collectives. De ce fait, elles échappent au contrôle du Parlement. Il y a là une anomalie qu'il convient de corriger.

Le droit de p tition

L'interpellation des élus est souvent considérée comme une atteinte à leur indépendance. De fait, le droit de pétition occupe une place marginale dans notre processus de délibération publique. Il mérite d'être restauré et de retrouver une place plus importante parce qu'il fait porter la voix des simples citoyens au milieu des discours des professionnels de la politique, court-circuite l'organisation maîtrisée et parfois policée, voire aseptisée, du débat public, empêchant ainsi l'existence de “ consensus négatifs ”. Pourquoi ne pas organiser des débats parlementaires sur des thèmes issus de pétitions d'un nombre significatif de citoyens ?

Le renouveau de la fonction de contrôle et d'évaluation

La fonction de contrôle change de nature dans un régime présidentiel ; elle n'a plus pour finalité la démission éventuelle du gouvernement. Débarrassée ainsi d'un enjeu de pouvoir qui la paralyse, elle trouve un nouveau sens. Un usage renouvelé des résolutions lui ouvre de vraies perspectives. L'opposition en serait l'acteur privilégié, comme on l'a dit, selon la logique majoritaire, même s'il va de soi qu'elle ne doit pas être la seule.

L'application des lois peut devenir un champ d'intervention pour la fonction de contrôle du Parlement. Une fois la loi votée, sa portée repose en effet pour beaucoup sur les décrets d'application qui lui donneront effectivité. Or, dans ce domaine, l'exécutif est bien seul, les ministres peinant eux-mêmes à obtenir de leurs services des décrets d'application dans des délais décents. Le témoignage de Robert Badinter est éloquent : " L'obstacle du Conseil constitutionnel franchi, le législateur n'est pas au bout de ses peines. Après le juge constitutionnel et sa rigueur, voici venu le temps des bureaux et de leur langueur... Que de lois votées n'entrent ainsi jamais en application ! " ⁹. Un tel retard nuit, c'est un euphémisme, à l'efficacité et à la légitimité de notre démocratie. Il serait donc logique qu'à la responsabilité exclusive du gouvernement dans l'application des lois votées par le Parlement, réponde un droit de contrôle de celui-ci sur cette application. Pour que ce droit de contrôle soit effectif, on pourrait envisager que six mois après la promulgation de la loi, si les décrets d'application ne sont toujours pas publiés, le Parlement puisse voter une résolution désapprouvant ce retard. Le vote négatif de la représentation nationale serait un désaveu du ministre et du ministère concerné. S'il n'entraînerait pas la démission du ministre, il aurait une portée politique forte. Le régime présidentiel évite ainsi par nature le risque d'une " déstabilisation " de l'exécutif que cette procédure pourrait induire dans nos institutions actuelles. Et il permet de réduire l'impuissance du Parlement devant l'inertie de l'exécutif. Les résolutions deviennent de la sorte un moyen efficace de pression sur l'exécutif, et indirectement sur ses services.

Quant aux commissions d'enquête, outil traditionnel de contrôle, elles sont pourtant notoirement sous-utilisées en France. Que ces commissions ne puissent intervenir sur les " affaires ", cela se conçoit, puisque c'est la responsabilité de la justice. Mais les sujets ne manquent pas sur lesquels les juges n'enquêtent pas... En fait, ces dernières années, c'est la majorité qui a conduit ces travaux, ce qui a d'ailleurs souvent produit des résultats de gran-

de qualité, auxquels l'opposition a été associée, les rapports étant parfois votés à l'unanimité. Mais l'opposition doit pouvoir plus souvent obtenir la création d'une commission d'enquête, quand bien même ce travail parlementaire ne peut se satisfaire d'une seule logique partisane, voire politicienne – comme l'a hélas parfois illustré la majorité de droite du Sénat. Il faut donc réaffirmer le droit de l'opposition à obtenir la création d'au moins une commission d'enquête par an. Ensuite, il revient aux parlementaires de se saisir des pouvoirs qui leur sont donnés. Une première expérience de ce type a été menée en 1988, sans grand succès. Gageons que dans le nouveau cadre que nous dessinons, les pesanteurs et les paresse actuelles s'effaceront pour donner aux commissions d'enquêtes le poids politique qui est le leur dans de nombreuses démocraties.

La politique européenne constitue aussi un champ où le contrôle parlementaire doit être renforcée. Toile de fond plus prégnante qu'il n'y paraît, la construction européenne, notamment à travers sa production normative, modifie en effet le travail parlementaire. Elle impose d'abord une mission de contrôle nouvelle et essentielle : le suivi du processus de décision et d'adoption des actes communautaires.

La France est le seul des grands pays européens dans lequel n'a pas eu lieu de débats parlementaires sur les résultats du Conseil européen de Nice. Sans forcément aboutir à un vote, des débats publics avant (ou après) chaque Conseil européen formel de juin et de décembre permettraient de mieux cerner les enjeux de ces rendez-vous majeurs.

D'autres domaines de contrôle doivent être ouverts. Le premier concerne les nominations au sein du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil constitutionnel. Ce point est développé plus loin ¹⁰. Notons seulement ici qu'un vote à la majorité qualifiée sur ces nominations serait de nature à renforcer l'indépendance de

leurs membres et à associer l'opposition à ces nominations, quelle que soit la configuration politique du moment.

Le développement de la fonction de contrôle conduit naturellement à la naissance d'une véritable fonction d'évaluation. L'évaluation des politiques publiques doit entrer dans les attributions du Parlement, mais il lui manque cruellement des instruments opérationnels pour vérifier le respect des textes législatifs et le bon usage des deniers publics. Dès lors, la question des moyens d'expertise du Parlement est posée - c'est vrai d'abord en matière budgétaire.

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances constitue, à cet égard, un progrès considérable pour l'exercice du contrôle budgétaire. Elle donne notamment une consistance à la mission d'assistance du Parlement qui est confiée par la Constitution à la Cour des comptes, que la Mission d'évaluation et de contrôle créée à l'Assemblée nationale avait esquissée en organisant l'appui opérationnel que la Cour apporte ponctuellement.

Mais la réforme, amoindrie par le Conseil constitutionnel, a une portée modeste. Ses premières ébauches avaient laissé croire qu'elle irait beaucoup plus loin en soumettant les projets de loi de finances à l'avis préalable de la Cour des comptes. Le texte adopté conférerait un caractère prioritaire aux demandes du Parlement dans le programme de contrôle de la juridiction financière, mais cette disposition a été censurée.

Même avec ce cadre juridique nouveau, les relations entre le Parlement et la Cour des comptes restent encore distendues et fort éloignées tant des modèles parlementaires européens que du régime américain, dans lesquels l'instance étatique de contrôle financier est placée sous l'autorité du Parlement. Le statut de juridiction, la qualité de magistrats pour ses membres y feraient obstacle. Il est vrai que la Cour des comptes exerce une double fonction : juge des comptes, et des comptables publics, mais également contrô-

leur du bon usage des deniers publics. De même il est exact que les membres de la Cour des comptes sont sans cesse sollicités par l'administration pour effectuer des missions extérieures, ce qui peut sembler difficilement conciliable avec la conduite de contrôles de gestion et de travaux d'évaluations qui exigent une stabilité des équipes qui les conduisent. Si les activités juridictionnelles de la Cour des comptes requièrent certes l'indépendance de ses membres, pour autant, cette indépendance ne peut servir de prétexte pour refuser de renforcer l'évaluation parlementaire en dotant les assemblées des moyens matériels et humains nécessaires.

Le rattachement de la Cour des comptes au Parlement apparaît ainsi comme la seule solution au renforcement de sa mission d'évaluation. Si ce rattachement n'était pas organisé, il faudrait renforcer l'indépendance de la Cour des comptes à l'égard de l'exécutif, mais également du Conseil d'État. On pourrait s'inspirer de l'exemple américain de nomination du contrôleur général du *General Accounting Office*, nommé par le président des États-Unis sur une liste de trois noms établie par une commission bipartisane et bicamérale. La même indépendance s'attache à la nomination du président du *National Audit Office* britannique. Pour assurer cette indépendance, qui aboutirait à créer un troisième ordre de juridiction, il suffirait que la Cour des comptes puisse établir, comme les assemblées parlementaires, son propre budget qui serait inscrit au titre III.

Avec le rattachement au Parlement du Commissariat général au Plan, serait ainsi constitué un grand pôle d'évaluation des politiques publiques dont la France manque¹¹. Ce renforcement des organes chargés du contrôle de la gestion des décideurs publics doit s'accompagner d'un élargissement de la saisine des corps de contrôle de l'administration par les commissions parlementaires. Actuellement réservée exclusivement à l'exécutif, ce qui les conduit parfois à l'indolence, l'expertise des missions d'inspection des ministères pourrait être davantage partagée avec le Parlement pour lui

“ Avec le rattachement au Parlement de la Cour des comptes et du Commissariat général au Plan, serait ainsi constitué un grand pôle d'évaluation des politiques publiques dont la France manque. ”

donner la plénitude des instruments lui permettant d'exercer correctement son rôle d'évaluateur de l'action de l'exécutif.

Pour une deuxième chambre consultative et délibérative

La France n'est ni un pays fédéral, ni une monarchie. Dès lors, pourquoi disposer d'une deuxième assemblée parlementaire, censée représenter des Etats fédérés qui n'existent pas ou une classe sociale dont nul monarque n'a besoin pour tempérer les mauvais instincts du peuple ? La réponse traditionnelle des constitutionnalistes à cette interpellation est double : une deuxième chambre améliorerait la qualité des lois et du débat parlementaire ; notre deuxième chambre représenterait les collectivités locales, c'est d'ailleurs sa mission constitutionnelle ! Bref, au Sénat de représenter le territoire et la sagesse, à l'Assemblée nationale le peuple et la passion.

Si le bicamérisme doit être utile à la démocratie française, il faut lui donner un sens, pas seulement tenter d'améliorer à petit pas un mode de scrutin profondément inadapté. Dans cette perspective, reprendre la réflexion engagée par Pierre Mendès France pour faire du Sénat la chambre des " forces vives " de la nation nous semble nécessaire. L'expression a vieilli et fleure bon les années

" La France n'est ni un pays fédéral, ni une monarchie. Dès lors, pourquoi disposer d'une deuxième assemblée parlementaire, censée représenter des Etats fédérés qui n'existent pas ou une classe sociale dont nul monarque n'a besoin pour tempérer les mauvais instincts du peuple ? "

60. Mais le diagnostic qui avait conduit Pierre Mendès France à le proposer a-t-il été invalidé ? " L'importance d'un tel forum, écrivait-il en 1966 dans *la République moderne*, réside d'abord dans le fait que des discussions sur des sujets d'intérêt général, souvent mal connus et obscurcis par l'intervention des groupes de pression, connaissent, grâce à lui, la publicité. Ce rôle d'informateur et d'éducateur populaire suffirait, à lui seul, à justifier la créa-

tion d'une haute assemblée économique. La liberté d'expression des représentants des intérêts en présence, la portée des avis minoritaires eux-mêmes, l'obligation faite à chacun de ne pas se contenter d'exposer unilatéralement son point de vue, mais de répondre aux objections et aux critiques des autres parties, sont autant d'éléments susceptibles d'alimenter des débats dans le pays et d'éclairer l'opinion ". En réaction aux prémisses du projet gaulliste qui allait conduire au référendum de 1969, le même Pierre Mendès France remarquait : " si l'Assemblée nationale pouvait jouer un rôle semblable à celui du Congrès américain ou du Parlement anglais, la promotion du Conseil économique et social présenterait de réels avantages en permettant à des forces qui actuellement ne peuvent intervenir que d'une manière indirecte, d'exercer leur action et leur influence officiellement ".

Aujourd'hui, la consultation d'une telle chambre, qui devrait aussi faire droit aux représentants des collectivités territoriales, deviendrait obligatoire dans un certain nombre de matières législatives, afin de mieux l'associer à l'élaboration des lois. L'Assemblée nationale n'aurait rien à y perdre, bien au contraire; la législation sociale non plus, sans doute.

Chambre des régions, Assemblée des forces économiques, sociales et locales, une telle haute assemblée n'entrerait pas en conflit de légitimité avec l'Assemblée nationale : ni sa composition, qui ne peut être mise en concurrence avec le suffrage universel, ni ses prérogatives, qui ne seraient que consultatives, ne viendraient affaiblir le pouvoir des élus du peuple, conforté par ailleurs dans le cadre du régime présidentiel que nous proposons. D'autant qu'il va de soi, compte tenu de son rôle consultatif, que cette deuxième chambre n'aurait plus de droit de veto sur les révisions constitutionnelles ou les lois organiques. En revanche la démocratie française a tout à gagner à une consultation obligatoire d'un tel grand conseil dans les domaines de la vie locale, économique et sociale.

“ Notre démocratie économique et sociale est trop archaïque, le politique s’arrogeant le droit de trancher, en oubliant trop souvent de consulter les intéressés ou en ne le faisant pas de façon transparente. ”

Le corporatisme des affaires locales est aujourd’hui trop prégnant pour cause de cumul des mandats et de Sénat conservateur : l’intérêt général souffre dans nos institutions actuelles de la sur-représentation des intérêts locaux. Une telle réforme, accompagnée du mandat unique des députés, redonne sens à la souveraineté nationale

et à la notion de mandat représentatif. A l’inverse, notre démocratie économique et sociale est trop archaïque, le politique s’arrogeant le droit de trancher, ce qui est son rôle, en oubliant trop souvent de consulter les intéressés ou en ne le faisant pas de façon transparente. Ces deux rééquilibres sont nécessaires à la modernisation de la démocratie française. C

La reconnaissance des lobbys.

Dans les démocraties anglo-saxonnes, la confusion des intérêts publics et privés est traquée, mise à nu par les médias et prohibée. Or, en France, les lobbys et groupes d’intérêts privés sont ignorés. Ils jouent cependant parfois un rôle déterminant dans le débat public, et ce rôle est souvent dévalorisé parce qu’occulte.

La reconnaissance du “ conflit d’intérêt ” pourrait se traduire par l’instauration du contrôle de l’activité des groupes de pression par les bureaux des assemblées. Ils seraient ainsi tenus de rendre publics leurs rapports d’activités annuels et leurs contacts et interventions ponctuelles avec les parlementaires et hommes politiques.

1)- Léon Blum, “ Lettres sur la réforme gouvernementale ”, Paris, Grasset, 1918.

2)- Pierre Mendès France, “ La République moderne. Propositions ”, Paris, Gallimard, collection “ Idées ”, n°18, 1962.

3)- François Mitterrand, “ Le coup d’Etat permanent ”, Paris, Plon, 1964.

4)- André Tardieu, “ Le souverain captif ”, Paris, Flammarion, 1936.

5)- Il l’avait déjà fait en 1991, dans “ L’invention du possible ”, Flammarion, 1991.

6)- Voir notamment, Arnaud Montebourg, “ La machine à trahir ”, Paris, Denoël, 2000.

7)- Le scrutin majoritaire doit demeurer à nos yeux, comme on le verra plus loin, dominant dans l’élection des députés.

8)- Lire Jean-Michel Belorgey, “ Le Parlement à refaire ”, Paris, Gallimard, 1991; ou plus récemment Paul Quilès, “ Les 577 : des députés pourquoi faire ? ”, Paris, Stock, 2001.

9)- Robert Badinter “ Les désillusions du ministre-législateur ”. Le Monde des débats. Juillet-août 2001.

10)- Voir la II^e partie, chapitre sur la justice et le conseil constitutionnel.

11)- Jean Peyrelevade, Lucile Schmid, “ Changer l’Etat ”, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, n°24, septembre 2001.



Des contre-pouvoirs légitimes et responsables

Une démocratie moderne ne se résume pas à son régime politique. Même s'il faut réévaluer l'importance de nos institutions et souligner leur rôle dans les dysfonctionnements de notre démocratie, même si, comme on a essayé de le montrer, une réforme de notre Constitution faciliterait la modernisation nécessaire de notre vie politique, l'environnement de cette Constitution et de ce régime est essentiel. Dans un système politique démocratique, le pouvoir politique, exécutif et Parlement, n'est pas tout : il doit rencontrer d'autres pouvoirs. L'état de notre démocratie résulte aussi de leurs prérogatives respectives et des relations qu'ils entretiennent avec le Politique.

C'est vrai, en premier lieu, du " pouvoir local ". D'abord, parce que ses acteurs sont souvent aussi détenteurs d'un pouvoir poli-

tique national, compte tenu du cumul des mandats et du rôle de l'actuel Sénat. Ensuite, parce qu'au moins depuis la décentralisation, les " politiques publiques " sont autant mises en œuvre, voire parfois conçues par des autorités locales que par le pouvoir national. Enfin, parce qu'une démocratie moderne ne se conçoit pas sans démocratie locale au plus proche de la vie de chacun. Il en va de même du " pouvoir des juges ", même si en l'occurrence, le concept de pouvoir est précisément l'un des objets de la controverse. L'indépendance de la justice, ses modalités et ses conséquences, sont depuis plus d'une décennie au cœur du débat sur la nature de notre démocratie. Enfin, il serait étonnant de faire l'impasse sur le " pouvoir " des médias. Le poids du système médiatique, et de ses mutations, est évident tant sur l'information du citoyen que sur le contrôle exercé sur le pouvoir politique.

En vingt ans, le local, le judiciaire et le médiatique ont obtenu ou conquis leur indépendance, ou leur autonomie, vis-à-vis du politique, en fait vis-à-vis de l'exécutif, puisqu'ils agissent dans le cadre fixé par la loi. La décentralisation et la libération de l'audiovisuel ont été voulues par la gauche en 1981. Et c'est encore la gauche, en 1997 cette fois, qui a mis fin, dans la pratique faute d'avoir pu l'inscrire dans le droit, à l'interventionnisme de l'exécutif dans les affaires judiciaires. Ces trois révolutions de la démocratie française, à l'actif de la gauche, sont autant de ruptures avec nos traditions politiques les plus anciennes. Rupture avec le centralisme, rupture avec le non-respect de l'Etat de droit, rupture avec la mise sous tutelle du débat public. Bref, rupture avec la crainte multi-séculaire des contre-pouvoirs, avec une conception quasi-absolutiste du politique qui ne souffre ni limitation ni contestation, qui atrophie la participation citoyenne et que sa légitimité autorise à " oublier " les principes démocratiques qui le fondent.

Ces changements sont sans doute irréversibles, et c'est heureux. Le retour au jacobinisme autoritaire est impossible, et c'est tant mieux. Pour autant, ces ruptures ont produit des déséquilibres et

ces révolutions sont souvent inachevées. En mettant fin à des maux archaïques, on a créé des maladies bien modernes. La liberté de la presse doit-elle s'accompagner d'une concentration économique préoccupante, d'une précarisation croissante des professionnels, d'une quasi irresponsabilité et de l'uniformisation du débat public ?

Une fois les juges du parquet libérés des consignes et des pressions, comment donner un fondement légitime à une politique pénale ? La décentralisation doit-elle accumuler les niveaux de décision ? A ces questions, notre réponse de principe est la suivante : la liberté et l'indépendance des pouvoirs supposent leur légitimité et leur responsabilité.

“ Rupture avec le centralisme, rupture avec le non-respect de l'Etat de droit, rupture avec la mise sous tutelle du débat public. Mais la liberté et l'indépendance des pouvoirs supposent leur légitimité et leur responsabilité. ”

Simplifier la décentralisation

La décentralisation est un projet démocratique porté par la gauche depuis les années 60. Gaston Defferre et l'association "horizon 80 " s'est prononcé dès 1965 pour une " *démocratie quotidienne* ", une décentralisation des responsabilités et des moyens, et un changement dans les méthodes de l'administration¹. De même, Pierre Mendès France dénonçait la centralisation extrême de notre pays² et le besoin de se doter d'institutions locales susceptibles de répondre aux défis de l'aménagement urbain. La décentralisation représente d'abord pour la gauche une forme d'expression démocratique ; elle vise non seulement à rapprocher les lieux de décision des citoyens, mais surtout à les faire participer aux décisions locales. Il aura fallu de fait attendre 1981 pour que la démocratie locale et l'organisation territoriale de la République fassent l'objet d'une grande réforme législative sous la V^e République.

Vingt ans après, la décentralisation est si bien devenue une réalité quotidienne qu'elle est la réponse la plus souvent avancée à la demande régulièrement exprimée de proximité. Celle-ci prend acte d'une efficacité administrative reconnue et d'une confiance renouvelée envers les élus locaux. Les formations politiques de droite se sont d'ailleurs toutes converties à la décentralisation et n'hésitent plus à en faire l'un des chapitres de leurs projets. Et le débat sur la Corse a relancé la discussion. Dans une certaine confusion, il faut bien le dire, du fait de la posture paradoxale de la droite : alors que l'opposition critique le processus de Matignon, et le projet de texte législatif qui en est issu, elle a parfois réclamé que les solutions imaginées pour l'insularité soient étendues au territoire métropolitain. D'une solution sur mesure qu'elle contestait, elle a voulu faire une réponse générale à l'administration du territoire de ce pays.

Décentralisateurs, nous ne sommes pas fédéralistes. L'efficacité des pouvoirs publics comme l'exigence démocratique commandent d'avoir des collectivités locales fortes et légitimes. Mais dans le cadre d'un Etat unitaire, où la loi est l'expression de la volonté générale. Son application et sa mise en œuvre doivent être décentralisées, non sa définition.

Mais l'action publique locale a besoin de clarification des compétences exercées par l'Etat et les collectivités locales. L'Etat ne parvient pas toujours à exercer correctement ses fonctions régaliennes et à faire respecter son autorité alors qu'il persiste à vouloir s'occuper encore et toujours de tout sans en avoir tou-

jours ni les ressources ni les moyens. La nécessaire modernisation de l'Etat et la territorialisation de son action ne peuvent se résumer à une nouvelle vague de déconcentration administrative. Il lui faut se recentrer sur ses fonctions traditionnelles (police, justice, armée, affaires étrangères, solidarité nationale, cohésion

“ Décentralisateurs, nous ne sommes pas fédéralistes. Dans le cadre d'un Etat unitaire, la loi est l'expression de la volonté générale. Son application et sa mise en œuvre doivent être décentralisées, non sa définition. ”

sociale et territoriale) et se délester de ce qui peut être transféré aux collectivités, et d'abord aux régions.

L'action publique locale a ensuite besoin de simplification et de lisibilité des processus de décision. C'est bien une exigence démocratique. Elle nous conduit à proposer ici la suppression des départements.

Renforcer le fait régional

Le puissant mouvement de décentralisation conduit en 1982 s'est traduit par de massifs transferts de compétences aux collectivités territoriales et la reconnaissance des régions. De fait, cette nouvelle organisation territoriale a profondément changé le visage de la France.

Cette aptitude démontrée à répondre au plus près du terrain aux aspirations légitimes de nos concitoyens légitime une nouvelle étape. La tentation forte des administrations de l'Etat d'édicter des normes et de vouloir intervenir dans des domaines de compétence qui appartiennent aux collectivités locales est source de confusion et d'inefficacité. Les principes de subsidiarité et de libre administration n'y trouvent pas leur compte. La décentralisation demeure encore une notion mal acceptée au sein même de l'Etat.

La région, échelon territorial en émergence, a besoin de bénéficier d'une vague supplémentaire de transferts de compétences. Avec les lycées, le développement économique, la formation professionnelle et les transports, les régions ont trouvé qu'elles étaient un niveau territorial pertinent. Vestiges de la planification à la française, les contrats de plan Etat-Région ont depuis 1984 remarquablement concouru à la relance des programmes d'investissements publics. Cet effort prononcé d'équipement des régions a permis de donner un nouveau souffle et de la consistance à une politique d'aménagement et de développement du territoire qui était à la peine et sans ressource.

L'enseignement supérieur avec la construction et l'entretien des bâtiments universitaires assortis d'une mise à disposition d'une partie du personnel ATOS³, la santé avec la tutelle des ARH⁴ qui jouent un rôle considérable en termes d'organisation de l'offre de soins, les transports, en complément des services régionaux de voyageurs de la SNCF, avec la tutelle des aéroports internationaux ou des ports autonomes, la culture avec l'inventaire et l'entretien du patrimoine, la totale gestion des crédits de la formation professionnelle hormis ceux relevant de la solidarité nationale sont des domaines qui ont déjà fait l'objet d'une expertise lors des travaux de la Commission Mauroy. Ainsi, les régions, qui disposeront de majorités politiques stables en 2004 suite aux modifications du mode de scrutin, verraient leurs pouvoirs sensiblement renforcés.

L'expérimentation, comme préfiguration locale d'une réforme nationale, est une formule adaptée dans certains domaines méritant une évaluation des modalités de transfert de responsabilité. A l'issue d'une période donnée, et de façon contradictoire, les régions et l'Etat pourraient établir un bilan précis de l'efficacité de ces transferts afin, le cas échéant, de les rendre irréversibles. Cette décentralisation à géométrie variable est facteur de souplesse et d'adaptabilité aux réalités locales. Elle est un moyen de bien appréhender la diversité des territoires et de pas agir uniformément sur l'ensemble du territoire. Les règles de subvention doivent enfin être précisées et autant que possible, les financements croisés doivent être limités.

Supprimer les départements

Echelon administratif des services déconcentrés de l'Etat, fruit de l'histoire et de la géographie, le département n'a pourtant plus d'avenir comme collectivité territoriale. Sa suppression devient une nécessité démocratique et fonctionnelle.

La multiplication des niveaux de décision est contraire à la bon-

ne compréhension du pouvoir local par les citoyens, comme à son efficacité. Dans ce débat classique en France, on a souvent objecté que les autres pays européens comprenaient tous un niveau intermédiaire entre la commune et la région. En oubliant cependant de dire que la France compte à elle seule plus de communes que les grands pays européens réunis, et que cette absence de réforme communale rend indispensable le développement de l'intercommunalité. Après de longues années de résistance et de nombreuses lois plus ou moins incitatives, il semble bien que la loi Chevènement, après la loi Joxe de 1992, ait enfin enclenché en France ce processus vital. A tel point que l'élection au suffrage universel direct des conseils d'agglomération est désormais programmée. Dès lors, la comparaison européenne devient franchement défavorable au département français : de trois niveaux, norme européenne, nous sommes bien en train de passer à quatre. Est-ce bien raisonnable ?

“ Echelon administratif des services déconcentrés de l'Etat, fruit de l'histoire et de la géographie, le département n'a plus d'avenir comme collectivité territoriale. Sa suppression devient une nécessité démocratique et fonctionnelle. ”

Le département est déjà et sera de plus en plus concurrencé par le haut la région, et par le bas l'intercommunalité. Les grandes agglomérations disposent parfois de budgets supérieurs et de services administratifs étoffés : ce sera de plus en plus le cas. Les régions ont vocation, comme on vient de le voir, à relayer l'Etat dans certaines de ses missions. Il serait dès lors logique que les compétences des départements soient redistribuées entre régions et structures intercommunales, ces dernières pouvant jouer en milieu rural, que ce soit en matière de solidarités, d'action sociale ou d'équipement public, le rôle que joue aujourd'hui le département. C'est une réforme sans doute complexe, mais qui le sera moins que la gestion d'un système local à quatre niveaux.

Du point de vue démocratique, ce sera aussi une grande simplification pour l'électeur, qui rappelons-le, est censé être le béné-

“ Le département est et sera de plus en plus concurrencé par le haut, la région, et par le bas, l’intercommunalité. Il est dès lors logique que les compétences des départements soient redistribuées entre régions et structures intercommunales. ”

ficiaire de la décentralisation. Est-il utile de rappeler ici les distorsions énormes de représentation liées au découpage cantonal, les records d’abstention que suscite en milieu urbain ce mode de scrutin, la confusion qu’y ajoute le renouvellement par moitié, la perplexité qu’entraîne chez un citoyen normalement constitué une élection appelée *cantonale*, qui permet la dési-

gnation d’un conseiller *général*, pour une assemblée *départementale* ? Voilà des années que de nombreux experts proposaient d’y substituer un mode de scrutin par liste, calqué sur le municipal et le régional. Sans succès aucun. La logique qui conduit à cette proposition doit être poussée jusqu’à son terme. La clarification et la responsabilisation nécessitent la simplification. Sinon il est à craindre que le provisoire finisse par durer et que la concurrence des collectivités demeure une règle préjudiciable à l’efficacité de l’action locale.

Des relations clarifiées entre pouvoirs politique et judiciaire

Historiquement, la justice apparaît comme absente dans le débat sur la démocratie en France. En deux siècles en effet, les discours politiques sur la justice et son fondement sont rares, si l’on excepte les vives récriminations des révolutionnaires en 1790 contre les Parlements de l’Ancien régime et le grand débat parlementaire sous la III^e République, qui vit en 1883 l’Assemblée flotter sept mois entre l’élection des juges et la suppression de leur inamovibilité. Les récentes péripéties parlementaires sur les projets de réforme de la justice ont une nouvelle fois montré combien manquent dans la tradition politique et intellectuelle nationale les instruments pour penser la justice dans la démocratie.

De l’Histoire particulière de la Révolution française, subsiste en effet une toile de fond culturelle à la fois méprisante et hostile envers la justice et la magistrature. L’idée que la République s’est construite contre les magistrats est tenace, à droite souvent, à gauche aussi parfois. Ainsi, la justice est une institution dont on célèbre l’indépendance par les mots, mais dont on se méfie dans les faits en s’organisant pour la rendre obéissante. Ce fut souvent le cas avant 1997.

Reconnaissons que la gauche n’a jamais construit de corps de doctrine sur la question jusqu’à récemment. Aujourd’hui encore, elle demeure partagée entre sa tradition centralisatrice de méfiance à l’égard des contre-pouvoirs, et son attachement aux libertés et aux droits de l’Homme au nom de son combat séculaire pour la justice et pour le droit, contre l’arbitraire et contre les privilèges. Si cette opposition subsiste encore, la question a toutefois été clairement tranchée par le Parti socialiste en 1996 dans sa *Convention démocrate*⁵, qui plaidait pour “ *un système juridictionnel indépendant, responsable et proche du citoyen* ”. La gauche a ainsi accompagné une évolution plus globale de la société, pour qui la justice s’est peu à peu imposée comme l’un des piliers fondamentaux de la démocratie et de l’Etat de droit.

_____ Etablir l’indépendance de la justice _____

Depuis juin 1997, le gouvernement n’a donné aucune instruction dans les affaires judiciaires individuelles, y compris dans les affaires liées à des personnalités publiques, et n’a jamais passé outre un avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature pour les nominations des procureurs. Le projet de loi constitutionnelle réformant le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, présenté par le gouvernement actuel le 15 avril 1998, et le projet de loi relatif à l’action publique en matière pénale, présenté le 3 juin 1998, visaient à institutionnaliser cette pratique. Mais après avoir été votés par les deux assemblées, ils sont l’un comme l’autre restés en suspens suite à la décision du Président de la répu-

blique, inquiet des hésitations et des revirements de nombreux parlementaires de son camp, d'ajourner le Congrès qui devait entériner la réforme constitutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature.

Ainsi, tant que l'autonomie du parquet n'est pas inscrite dans la loi, les liens du parquet avec le Garde des Sceaux continuent à faire peser sur lui un soupçon de partialité et créent une situation ambiguë à laquelle il est temps de remédier. Il est vital pour la crédibilité du pouvoir politique comme de l'institution judiciaire que les décisions des magistrats du parquet au sujet de personnalités ne puissent plus être entachées par aucune considération d'ordre politique. C'est précisément l'intérêt du principe de séparation des pouvoirs.

Cependant, si l'autonomie du parquet permet de le libérer des pressions politiques, elle ne doit pas conduire à désarmer l'Etat dans la définition de la politique pénale. Il est donc essentiel de bien différencier la fonction d'accusateur public dans les affaires individuelles, pour laquelle le parquet doit impérativement être autonome, et sa mission d'ordre général, où, en tant que représentant de l'Etat au sein de l'institution judiciaire, le parquet participe à la mise en œuvre d'une politique pénale générale, définie par le Garde des Sceaux. Autonomie ne signifie donc pas indépendance totale : il s'agira plutôt de transformer le lien de " subordination hiérarchique " et la culture d'autorité qui ont conduit à une impasse, en un dialogue équilibré, ouvert et non occulte, portant sur l'interprétation de la loi, les nécessités de l'ordre public et le respect de l'égalité entre les justiciables.

“ Tant que l'autonomie du parquet n'est pas inscrite dans la loi, les liens du parquet avec le Garde des Sceaux continuent à faire peser sur lui un soupçon de partialité et créent une situation ambiguë à laquelle il est temps de remédier. ”

Si les magistrats du parquet gagnent en indépendance, la contrepartie naturelle devra être l'affirmation d'une responsabilité différente et plus forte, afin de garantir aux citoyens l'impartialité des décisions et de préserver l'Etat de tout risque de dérive vers un hypothétique " gouvernement des juges ".

Instaurer les conditions d'une autonomie réelle et assumée

Pour pouvoir créer les conditions d'une autonomie réelle des magistrats, et en particulier des magistrats du parquet, il sera nécessaire d'inscrire dans la loi l'impossibilité pour le Garde des Sceaux d'entraver les poursuites dans une affaire judiciaire individuelle, pour que tout retour en arrière soit impossible. Comme on l'a vu, le projet de loi gouvernemental relatif à l'action publique en matière pénale présenté le 3 juin 1998, avait constitué une première tentative dans ce sens.

En outre, la clé de voûte de l'indépendance des juges étant le Conseil supérieur de la magistrature, le gouvernement actuel avait également fait de sa réforme un volet essentiel de son action, dans le but de donner aux magistrats du parquet de meilleures garanties statutaires. Ainsi, le projet de loi constitutionnelle du 15 avril 1998 donnait au CSM un droit de veto sur les nominations des magistrats du parquet –pour mettre fin aux nominations discrétionnaires et partisans–, ouvrait le CSM à une majorité de membres n'appartenant pas au corps judiciaire –pour mieux représenter la nation entière et remédier au corporatisme– et lui transférait les prérogatives disciplinaires à l'égard des magistrats du parquet, au détriment du Garde des Sceaux.

Le contenu de ces projets doit être non seulement repris, mais largement approfondi, de façon à aller jusqu'au bout de la logique engagée. Il est effectivement impératif d'énoncer très clairement dans la loi l'interdiction absolue pour la Chancellerie d'intervenir dans une affaire individuelle pour empêcher l'engagement des poursuites. Cependant, une telle disposition est nécessaire, mais pas suffisante, car des instructions pourront toujours être données au parquet de façon informelle, au détour d'une conversation télé-

“ Autonomie ne signifie pas indépendance totale : il s'agira de transformer le lien de “ subordination hiérarchique ” et la culture d'autorité, en un dialogue équilibré, ouvert et non occulte, portant sur l'interprétation de la loi, les nécessités de l'ordre public et le respect de l'égalité entre les justiciables. ”

phonique. Et tant que les magistrats risqueront d'être mutés ou bloqués dans leur carrière pour un refus d'obtempérer, le doute peut subsister. Le fameux " cordon ombilical " entre la Chancellerie et le Parquet, réside avant tout dans la gestion de la carrière des magistrats du parquet par le pouvoir exécutif.

Par conséquent, interdire les instructions du Garde des Sceaux ou exiger qu'elles soient transmises exclusivement par écrit et versées au dossier (loi Méhaignerie du 24 août 1993), apparaîtra comme un leurre aussi longtemps que les procureurs généraux seront nommés en Conseil des ministres –comme les préfets ou les officiers supérieurs– et que la nomination des procureurs de la République ne nécessitera qu'un avis consultatif du CSM sur les propositions de l'exécutif. Le cœur de la réforme réside donc dans la révision constitutionnelle qui assurerait aux magistrats du parquet les mêmes garanties statutaires d'indépendance qu'aux juges du siège, comme c'est le cas, par exemple, dans le système italien.

Le projet de loi constitutionnelle du gouvernement n'est pas allé jusque-là. Certes, il constituait déjà un progrès considérable, puisqu'il confiait au CSM des responsabilités accrues dans la gestion des carrières des magistrats du parquet, en matière de nomination –avis conforme du CSM rendu obligatoire pour les procureurs, comme pour les magistrats du siège depuis la réforme du 27 juillet 1993– et en matière de contrôle disciplinaire –qui devait être géré par le CSM et non plus par le Garde des Sceaux, de la même façon que pour les magistrats du siège–. Mais il laissait au garde des Sceaux l'initiative des propositions de nomination des procureurs généraux et des procureurs de la République. Or, la volonté d'écarter toute suspicion conduit nécessairement à donner au CSM un pouvoir de proposition. L'avis conforme est en effet insuffisant et il paraît peu pertinent de s'arrêter de la sorte au milieu du chemin, ce qui ne peut satisfaire ni les partisans de l'autonomie du parquet, ni les défenseurs de la tutelle du pouvoir exécutif.

Il s'agit désormais d'assumer le choix de l'autonomie du par-

quet et d'en instaurer les conditions dans leur intégralité. Ainsi, pour que le pouvoir exécutif ne soit plus maître de l'avancement des procureurs, il faudra confier au CSM l'initiative de la nomination des procureurs généraux et des procureurs de la République. De cette façon seulement, la nomination des magistrats du parquet sera, comme celle des magistrats du siège, absolument hors du champ d'intervention du pouvoir politique. Dans la même logique, il est également essentiel, comme le prévoyait le projet gouvernemental, de retirer au Garde des Sceaux le pouvoir de décision en matière de contrôle disciplinaire des magistrats du parquet, pour le confier au CSM.

“ Le cœur de la réforme réside dans la révision constitutionnelle qui assurerait aux magistrats du parquet les mêmes garanties statutaires d'indépendance qu'aux juges du siège ”

Mais si l'on attribue ainsi au CSM la responsabilité de la gestion des carrières et du contrôle des magistrats du parquet, il faudra dans le même temps renforcer sa légitimité démocratique et faire en sorte que sa composition assure son autonomie tant par rapport au pouvoir exécutif qu'aux corporatismes judiciaires.

Renforcer la légitimité démocratique de l'autorité hiérarchique

L'accusation publique est une fonction populaire, exercée au nom de la loi et de l'intérêt général. Par son pouvoir de décision en matière d'opportunité des poursuites, le procureur donne à juger et choisit des priorités répressives. Il apparaît donc logique que les citoyens contrôlent, d'une façon ou d'une autre, leurs procureurs.

Dans cette perspective, renforcer la légitimité démocratique de l'autorité hiérarchique des magistrats, à savoir, le CSM, est indispensable. En effet, puisque les magistrats du parquet sont chargés de demander l'application de la loi, et que le gouvernement est également soumis à la loi dans un Etat de droit, il n'est pas normal que les magistrats du parquet continuent de dépendre du gouvernement. Cependant, seule cette tutelle leur garantit un lien avec le suffrage universel : contrairement au gouvernement, le CSM ne dis-

“ La justice étant une fonction sociale essentielle, il paraît logique que les membres de son autorité hiérarchique soient désignés démocratiquement par les élus du peuple, qui représentent les choix de société faits par les citoyens à un moment donné. ”

pose pas à l'heure actuelle de la légitimité démocratique nécessaire pour prétendre nommer et contrôler seul les magistrats, tout en garantissant l'unité du parquet, sa place au sein de l'Etat et sa soumission à l'intérêt général.

Le projet gouvernemental de réforme du CSM prévoyait d'augmenter sa légitimité en rendant majoritaires les personnalités

extérieures au corps judiciaire, censées mieux représenter la nation toute entière que les magistrats élus de la corporation judiciaire : elles devaient être portées à onze membres sur vingt et un –c'est-à-dire plus que les dix magistrats élus par leurs pairs–, nommés par différentes autorités politiques. Ces personnalités non magistrates sont en effet très importantes, car la justice est une fonction sociale qui n'appartient pas plus aux magistrats que la santé aux médecins ou l'éducation aux professeurs. On pourra donc reprendre l'idée d'une nécessaire présence, légèrement majoritaire, de personnalités non magistrates au sein du CSM, afin de diminuer le poids des corporatismes judiciaires. En revanche, le mode de désignation de ces personnalités peut être démocratisé.

Nous proposons donc l'élection des membres non-magistrats du CSM par l'Assemblée nationale, à une majorité renforcée des trois cinquièmes par exemple –les autres membres restant élus à la proportionnelle par les organisations professionnelles représentatives–, sur la base d'une liste de noms proposés par le Président de la république. Les membres de l'autorité hiérarchique des magistrats seraient ainsi désignés démocratiquement par les élus du peuple, qui représentent les choix de société faits par les citoyens à un moment donné. En outre, ce mode d'élection aurait le double avantage d'éviter une politisation excessive des nominations tout en assurant un certain pluralisme au sein du CSM. Le Président du CSM, qui ne devrait plus être ni le Président de

la république, ni le Garde des Sceaux –actuellement vice-président–, serait alors élu par ses pairs.

Instaurer un recours citoyen

Il ne pourra y avoir d'impartialité de la justice si ceux qui la rendent au nom du peuple n'ont aucun compte à rendre au peuple. Des mécanismes renforcés de responsabilité du magistrat qui ne portent pas atteinte à son indépendance sont donc nécessaires. L'instauration d'une possibilité de contrôle des justiciables sur les classements sans suites et le renforcement de la responsabilité personnelle des procureurs répondent à cette exigence.

Il est indispensable en effet d'envisager une forme de recours permettant de vaincre l'inertie d'un procureur : on peut, à l'instar du projet de loi gouvernemental sur l'action publique en matière pénale, proposer un recours juridictionnel pour contester les classements sans suites. Ce recours pourrait se faire d'abord devant le procureur général, puis, en cas de confirmation du classement, devant une commission composée de magistrats du parquet ayant une compétence régionale. On pourrait alors distinguer deux types de saisines selon la nature de l'affaire concernée. D'une part, pour les affaires individuelles courantes, la saisine serait ouverte aux personnes intéressées à agir mais ne pouvant se constituer parties civiles. D'autre part, pour les affaires mettant en cause des détenteurs d'un pouvoir politique ou économique au sein d'une collectivité publique, la saisine pourrait être élargie aux élus de la collectivité concernée et aux associations de citoyens, car dans les affaires politico-financières, c'est d'une certaine façon chaque citoyen de la collectivité qui est lésé. En tout état de cause, l'obligation pour le procureur de motiver le classement devra constituer un préalable indispensable.

Par ailleurs, nous proposons également de renforcer la responsabilité disciplinaire des magistrats en élargissant les possibi-

“ Il ne pourra y avoir d'impartialité de la justice si ceux qui la rendent au nom du peuple n'ont aucun compte à rendre au peuple. Il faudra mettre en place des mécanismes renforcés de responsabilité du magistrat qui ne portent pas atteinte à son indépendance. ”

lités de recours à l'encontre des fautes qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions. Sur ce plan, la rénovation du CSM, qui le doterait d'une majorité de membres non-magistrats (restreignant ainsi les dérives de la solidarité de corps) et de pouvoirs disciplinaires accrus, constitue déjà un élément décisif d'une responsabilité professionnelle renforcée. Il faudra cependant aller plus loin. En effet, le CSM,

autorité indépendante, doit pouvoir être saisi plus fréquemment qu'à l'heure actuelle, où il ne peut l'être que par le Garde des Sceaux. Nous proposons donc qu'outre le Garde des Sceaux, un chef de juridiction –président ou procureur général près la Cour de cassation et les cours d'appel– ou un justiciable intéressé à agir puissent désormais saisir, directement ou indirectement, le CSM de poursuites disciplinaires. Pour éviter la multiplication de saisines infondées de justiciables et l'engorgement du CSM, il faudra filtrer les réclamations des citoyens par l'intermédiaire d'une commission nationale d'examen des plaintes des justiciables créée à cet effet, qui ne devra pas être composée majoritairement de magistrats. Lorsqu'une plainte sera jugée fondée par la commission, celle-ci sera habilitée à saisir le CSM au nom du justiciable auteur de la réclamation.

Démocratiser le contrôle de constitutionnalité pour garantir l'Etat de droit

Nous sommes arrivés aujourd'hui au terme d'une évolution du Conseil constitutionnel, qui est largement le fruit de sa propre action jurisprudentielle. Organe indépendant du système judiciaire, institué avant tout comme un outil du parlementarisme rationalisé chargé de veiller à la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif, il a progressivement étendu sa mission à

celle de garant des libertés et des droits fondamentaux, depuis sa décision du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association. La seconde étape déterminante dans la transformation du Conseil a été franchie lors de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974, qui a ouvert le droit de saisine à soixante députés ou soixante sénateurs. Le contrôle de constitutionnalité des lois est alors devenu plus abondant et plus systématique, et la jurisprudence du Conseil s'est considérablement développée.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de tirer les conséquences de ces évolutions fondamentales, à la fois sur le statut du Conseil constitutionnel et sur les modalités de saisine. Les décisions du Conseil s'imposant à tous les citoyens et au pouvoir législatif lui-même, il est en effet essentiel que le contrôle de constitutionnalité soit exercé par une autorité à la fois incontestée dans sa composition et incontestable dans sa pratique.

Démocratiser le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel

L'évolution du contrôle de constitutionnalité pose tout d'abord la question de la légitimité des membres du Conseil constitutionnel, nommés par des autorités politiques. Compte tenu de l'importance prise par le contrôle constitutionnel depuis les années 1970, l'objectif à rechercher est double : il s'agit d'une part de conférer une réelle légitimité démocratique au Conseil constitutionnel, et d'autre part d'éviter une politisation excessive des nominations, source de controverses qui ont pu entacher certaines décisions du Conseil.

Ainsi, nous proposons que les membres du Conseil constitutionnel soient élus par l'Assemblée nationale à une majorité renforcée, sur la base d'une liste de noms proposés par le Président de la République. Un tel mode d'élection obligerait les grandes formations politiques parlementaires à s'entendre sur des choix pluralistes et équilibrés. L'élection du président du Conseil constitu-

tionnel par ses pairs –au lieu de sa nomination par le Président de la république– prolongerait cette avancée démocratique.

***Ouvrir la saisine du Conseil constitutionnel
à tout citoyen :***

vers une véritable cour constitutionnelle

Actuellement, le Conseil constitutionnel ne peut contrôler la conformité d'une loi à la Constitution qu'entre son adoption et sa promulgation. Il s'agit donc uniquement d'un contrôle a priori à caractère abstrait. Ainsi, dès qu'une loi est promulguée, sa constitutionnalité ne peut plus être contestée.

Or, cette procédure est insuffisante, car elle ne permet pas de garantir la constitutionnalité de toutes les lois qui régissent la vie des citoyens. En effet, l'immense corps des lois qui ont vu le jour avant l'ouverture de la saisine en 1974, c'est-à-dire à une époque où le contrôle de constitutionnalité était impossible –jusqu'en 1958– ou exceptionnel, constitue aujourd'hui un vaste espace juridique incontrôlé où peuvent s'inscrire des atteintes aux libertés et droits fondamentaux des citoyens. En outre, le Conseil ne peut délibérer que de ce dont il est saisi. Or, le plus grand nombre de saisines est d'origine parlementaire, donc de caractère politique. De ce fait, si une loi n'est pas au cœur d'un débat politique important, le Conseil n'en est souvent pas saisi, et la constitutionnalité de cette loi demeure incontrôlée. De surcroît, la procédure de contrôle abstrait a priori est d'autant moins acceptable à une époque où la jurisprudence constitutionnelle intéresse de plus en plus les conditions de vie des citoyens. Le rôle de protecteur des droits fondamentaux des citoyens ne peut en effet légitimement s'accommoder plus longtemps de l'éloignement de la société qu'induit la procédure actuelle. Celle-ci fait des citoyens les bénéficiaires passifs du contrôle de constitutionnalité et cantonne les questions constitutionnelles à des débats obscurs de spécialistes.

Pour remédier aux deux grandes lacunes que nous venons d'évo-

quer, l'introduction du contrôle a posteriori par voie d'exception s'impose, à titre complémentaire de la procédure existante. Il devra être possible, pour tout citoyen, de contester, lors d'un litige devant une juridiction, la constitutionnalité d'une loi qui s'applique à son cas, lorsqu'il estime que cette loi méconnaît ses droits constitutionnels. En rompant avec le caractère abstrait du contrôle, l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité permettrait que les libertés et les droits fondamentaux garantis par la constitution fassent l'objet de débats judiciaires effectifs, lors de litiges concrets. En ouvrant la saisine aux citoyens par le biais de la question préjudicielle, elle constituerait une avancée démocratique réelle, dans le prolongement logique de celle de 1974.

Cette exigence démocratique, la plupart des démocraties européennes l'ont déjà mise en œuvre : en effet, l'exception d'inconstitutionnalité fonctionne notamment depuis 1946 en Italie, 1949 en Allemagne, 1975 en Grèce et 1978 en Espagne. En outre, au niveau européen, le citoyen français a accès depuis 1981 au contrôle de conformité de la loi à la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'il ne peut toujours pas contester sa conformité à la Constitution devant le juge français. Un tel décalage paraît de plus en plus incohérent, surtout lorsque l'on constate que d'un côté nos juridictions font prévaloir le Traité sur la loi interne, comme le prévoit l'article 55 de la Constitution, et que de l'autre, elles sont encore obligées d'appliquer une loi qui peut être contraire à la Constitution, pourtant norme supérieure du droit national.

En France, l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité avait déjà fait

“ Les membres du Conseil constitutionnel doivent être élus par l'Assemblée nationale à une majorité renforcée, sur la base d'une liste de noms proposés par le Président de la république et le président du Conseil constitutionnel doit être élu par ses pairs. ”

“ Au niveau européen, le citoyen français a accès depuis 1981 au contrôle de conformité de la loi à la Convention européenne des droits de l'homme, alors qu'il ne peut toujours pas contester sa conformité à la Constitution devant le juge français. ”

“ Du Conseil constitutionnel
à une véritable
Cour constitutionnelle. ”

l’objet d’un projet de loi constitutionnelle en 1990, sous l’impulsion de Robert Badinter, mais la réforme avait été bloquée par le Sénat. Par la suite, en 1993, le comité

Vedel s’était également prononcé en faveur de son principe, mais les choses en étaient restées là. Il faut donc aujourd’hui relancer cette réforme, essentielle pour l’avenir du contrôle de constitutionnalité. La démocratisation de la saisine du Conseil représente en effet une garantie supplémentaire des libertés et des droits fondamentaux et un nouveau progrès pour l’Etat de droit. En outre, elle rendrait possible la contestation des dispositions législatives contraires à la Constitution dont le Conseil n’a pas pu connaître jusque là. Cette avancée serait d’autant plus positive que c’est souvent en observant les effets d’une loi que l’on s’aperçoit qu’elle peut frapper les citoyens dans leurs droits fondamentaux. Toutefois, à l’instar du projet de 1990, il sera nécessaire de prévoir un système de filtre pour éviter que l’introduction de l’exception d’inconstitutionnalité n’entraîne une remise en cause permanente de la loi. Les modalités de la réforme devront donc être conçues avec le souci de préserver l’unité d’interprétation de la Constitution, de ne pas encombrer inutilement le Conseil constitutionnel et de ne pas allonger à l’excès les procédures juridictionnelles.

En définitive, les deux réformes que nous proposons conduisent à faire du Conseil constitutionnel une véritable Cour constitutionnelle. Il s’en était déjà donné les missions en 1971, il en aura ainsi le statut et les attributs, à savoir la légitimité démocratique et le lien avec le système juridictionnel et les justiciables.

Vers l’autorégulation des médias ?

En France, la réflexion sur les médias est presque disqualifiée d’avance si elle ne vient pas des journalistes eux-mêmes. Car les “ pouvoirs ”, politiques ou économiques, c’est bien connu, quand ils participent à cette réflexion, n’auraient de cesse, en fait, que de bâillonner la presse. Notre pays paye ainsi des rapports pour le moins ambigus entre pouvoirs et médias. Reconnaissons que la tradition autant politique qu’économique en France n’a pas toujours été de considérer le pouvoir médiatique comme un partenaire naturel, nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie... Nul ne peut contester non plus que les propositions de réforme depuis dix ans ont souvent été intéressées, et que le traitement médiatique des affaires dites politico-judiciaires n’a pas été étranger à ces velléités.

Si la gauche n’échappe pas à l’irritation récurrente que suscitent les médias dans la classe politique, rappelons tout de même qu’elle a historiquement partie liée avec leur indépendance. Au XIX^e siècle, la liberté de la presse fut la grande revendication des libéraux d’abord, des républicains ensuite contre les légitimistes puis les bonapartistes, à un moment où cette revendication était fondatrice d’un espace public démocratique. A la libération, elle plaida et agit en faveur de la refondation d’une presse écrite libre, indépendante des pouvoirs économiques. Enfin, au début des années 80, nul n’a oublié qu’elle mit fin à une tutelle pesante du pouvoir politique sur la télévision et permit la naissance des “ radios libres ”, puis des télévisions privées... La gauche a donc bien pris sa part dans l’évolution du système d’information depuis une quinzaine d’années. Si d’ailleurs celui-ci ne correspond pas exactement aux fonctions que les théoriciens de la démocratie lui avaient confiées – la formation d’un citoyen éclairé, capable de participer en connaissance de cause à la vie de la cité, la gauche ne peut s’en déclarer innocente.

Comment résoudre ces difficultés ? Comment ce pouvoir resterait-il le seul à ne pas connaître de contre-pouvoir, à ne pas voir éprouver, donc parfois sanctionner, sa responsabilité ? Il y a quelque paradoxe à lire ou à entendre dans les médias des critiques sur le fonctionnement de notre démocratie et à considérer qu'au nom de la liberté constitutionnelle de la presse, nulle évolution du système d'information ne serait souhaitable.

La loi peut-elle à elle seule organiser l'information des journalistes dans les affaires judiciaires ? La loi doit-elle " encourager " la vérification et le recoupement des informations publiées, le traitement équilibré des parties prenantes dans un débat, la rectification en cas d'erreur, etc... ? Poser la question, c'est y répondre. Toute entreprise législative dans ce domaine est vouée soit à l'échec, soit à une forme de censure, douce ou pernicieuse. La régulation des médias par la loi est impossible ; la loi pose des principes généraux, elle n'est pas faite pour régler.

Dès lors que ce constat est posé, la question de la responsabilité des journalistes peut être traitée de deux manières : par les juges ou par les journalistes eux-mêmes.

Il n'est pas sûr que la presse ait à gagner à la judiciarisation de l'information. Elle est déjà concernée par cette tendance lourde de la société française. Rien n'indique, à lire la jurisprudence ou à observer le comportement de la police judiciaire, que la ferueur des juges soit plus douce que la rigueur des lois. Certains ne manqueront pas d'inciter les deux nouveaux prétendants de notre démocratie à se disputer le royaume. En tout cas, on voit d'ici se dessiner des sourires sur les visages de leurs victimes... Les médias n'ignorent sans doute pas que si rien ne change, une telle confrontation est inéluctable. A lire les sondages, la cote des juges est bien meilleure que celles des journalistes, qui accompagnent les politiques en fin de classement !

Pour que rien ne change, il faut –tout–changer soi-même. Telle est donc la dernière alternative, qui a pour nom l'autorégulation. Son absence en France, et l'extrême méfiance de la profession à son égard, constitue une exception en Europe. Si les chartes déontologiques progressent dans les rédactions, ce qui constitue un effort pas toujours insignifiant, la levée de boucliers est en revanche immédiate quand on évoque la création d'un ordre professionnel.

“ La plupart des grandes démocraties européennes connaissent un “ conseil de presse ”, dont les attributions sont diverses selon les pays, mais qui ont en commun de n'être composés que de journalistes. ”

Admettons que le journalisme se prête mal à une organisation plaquée sur celles des professions libérales, faute notamment d'homogénéité du secteur, faute aussi d'une harmonisation des diplômes et des formations⁶. En revanche, la plupart des grandes démocraties européennes connaissent un “ conseil de presse ”, dont les attributions sont diverses selon les pays, mais qui ont en commun de n'être composés que de journalistes. Un pouvoir de sanction consistant dans la publication d'avis et de blâmes dans les médias, en cas de manquement constaté aux règles déontologiques, constituerait une procédure intéressante pour la France, à l'instar de ce que pratique le “ Presserat ” allemand. En tout état de cause, l'émancipation des journalistes ayant souvent été l'œuvre des journalistes eux-mêmes, leur responsabilisation doit suivre le même chemin... Il n'est plus possible d'éluder le débat. C

Conclusion

Au cœur de notre modernité, il y a non seulement une crise du politique, mais aussi une crise du civisme. C'est pourquoi la réponse, qui doit être celle des politiques, ne peut se borner aux réformes institutionnelles. Certes, il faut marquer notre volonté d'entendre et de répondre à cette crise du civisme en proposant des ruptures nettes et lisibles avec une organisation des pouvoirs qui ne répond plus aux exigences de la société et aux attentes de nos concitoyens, et qui s'est traduite par une désaffection croissante à l'égard des formes d'expression politique traditionnelles.

C'est ce que nous avons fait ici en proposant de prolonger la réforme du quinquennat par l'instauration d'un véritable régime présidentiel qui permettrait à la fois un exécutif plus cohérent, plus efficace et plus responsable, et une revalorisation des pouvoirs du Parlement qui ne reste pas nominale. Le mandat unique pour les élus nationaux et la réforme du Sénat afin qu'il devienne une chambre pleinement représentative des forces vives de la nation et pleinement délibérative s'inscrit dans une même perspective, qui est aussi celle de mettre un terme à la confusion et aux conflits d'intérêts trop tolérés dans notre culture démocratique.

C'est avec le même souci et la même préoccupation que nous avons abordé la question de l'indépendance de la justice, de la simplification des niveaux d'administration territoriale, de la déontologie des médias. L'objectif doit être de ressourcer notre culture démocratique à une culture de l'intérêt général, du service public et de la responsabilité dont elle s'est trop affranchie.

La seule voie praticable pour mener à bien cette modernisation nécessaire est celle du référendum, selon la procédure décrite à l'article 11 de notre constitution. Il va de soi en effet que la suppression de la fonction de premier ministre et l'organisation nouvelle des pouvoirs qui en découlerait doivent être, dans leur principe, approuvées par le peuple, c'est-à-dire débattus pleinement devant lui et avec lui. Il est tout aussi évident que le rôle joué par

le Sénat aujourd'hui bloquerait comme d'habitude toute tentative réformatrice .

C'est bien ce constat qu'a d'ailleurs fait le Parti socialiste, lors du conseil national de juin 2001 consacré à son projet institutionnel : la gauche ne peut faire adopter une réforme d'ensemble des institutions qu'en utilisant la voie référendaire.

Personne ne peut toutefois considérer que cela sera suffisant. Si le civisme, la morale publique, doivent imprégner l'esprit des représentants de l'Etat et des élus, il convient toutefois de comprendre que les fondements mêmes du lien social, du pacte civique, du vouloir-vivre ensemble sont aujourd'hui atteints. Or, la démocratie, ce n'est pas seulement une organisation des pouvoirs, c'est aussi l'esprit qui les fait vivre. De ce point de vue, si les réformes politiques sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes, et la question de l'esprit civique de chaque citoyen doit se poser, dans un contexte où les grandes institutions qui ont porté ces valeurs et cet esprit sont elles-mêmes entrées en crise.

La démocratie politique s'est approfondie en démocratie économique et sociale. Le niveau d'instruction, la longévité, les conditions d'existence ont progressé de façon spectaculaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale et ce malgré la crise qui a commencé durant les années soixante-quinze. Mais en même temps que de grandes victoires étaient remportées sur les purs libéraux par la mise en place des systèmes de protection collectif et l'investissement public, la prophétie toquevillienne des dangers d'une apathie civique et d'un individualisme consumériste se réalisait. C'est pourquoi la question du civisme doit être abordée pleinement et directement, pour elle-même.

Trois actions doivent être menées de façon simultanée et déterminée. La première est de faire de notre démocratie une démocratie de tous les citoyens. L'intégration de ceux qui vivent sur notre sol est ici une question cruciale. Elle requiert à la fois des signes clairs et des gestes forts. Il faut aussi que chacun puisse non seulement participer à la citoyenneté mais s'approprier le sens de

la légitimité. Cela suppose, sans doute, que la délibération et le contrôle soient renforcés. Mais parce que trop de lois tuent la loi, parce que l'inflation législative est une source d'incivisme, il faut s'attacher à ce que chacun puisse connaître et comprendre les lois.

D'où la nécessité de la simplification et de la lisibilité des lois et des dispositifs législatifs et réglementaires. D'où la nécessité aussi de donner à l'instruction civique et à la morale publique la place qu'elles ont perdu au cœur de notre éducation nationale. Prenant acte de la concurrence de légitimité mise en œuvre par les autres sources de formation et d'information à l'égard de l'école, il faut conforter aujourd'hui un grand service public de l'audiovisuel en lui donnant les moyens, nationaux et locaux, d'assurer ses missions.

La seconde action est démocratique et sociale. Pour que la démocratie ne soit pas seulement formelle, il faut que les conditions d'existence des uns et des autres soient telles que les valeurs qui nous réunissent et fondent notre projet de vie commun n'apparaissent pas comme des formes purement verbales ou même, pire encore, l'habillage de nos renoncements. C'est pourquoi les politiques publiques doivent se fixer des ambitions renouvelées afin de faire partager aux citoyens leurs valeurs en les traduisant dans le concret de leurs existences. Ce qui sape le civisme républicain, ce sont les impuissances publiques, la reproduction des inégalités et le fatalisme ou la révolte qui peuvent les accompagner. Des grands programmes d'intégration doivent être engagés à l'égard de ceux qui n'ont pas bénéficié, par la formation, d'une première chance, ou de ceux qui se trouvent dans des conditions de logement et de vie vécues à juste titre comme discriminatoires. Le coût de ces programmes peut apparaître élevé, mais ils le sont moins que le coût des réparations et de la désagrégation sociale et civique qui nous menacent si nous ne prenons pas la mesure des efforts à fournir en nous appuyant sur des services publics modernisés et confortés dans leurs missions et leurs moyens.

Enfin, sur les bases de ce pacte républicain et démocratique renouvelé, il faut renouer avec les principes laïcs de la responsa-

bilité individuelle, à commencer par une conception active de la citoyenneté, fondée sur des devoirs autant que sur des droits. Parce que la société que nous voulons construire est respectueuse des personnes, de leur autonomie et de leur choix de vie, elle doit exiger de chacun de ses membres les mêmes respects à l'égard de tous et assumer pleinement sa fonction d'ordre et d'autorité. Le rôle de la sanction doit être repensé et revalorisé de telle sorte qu'aucune atteinte au bien commun, dignité de la personne, respect des biens privés et des biens publics, ne soit tolérée. L'autorité de l'Etat doit être réaffirmée pleinement. Il ne peut y avoir de société de liberté qu'une société fraternelle où chacun assure chacun d'une égalité de respect et de dignité : le moindre manquement à ces valeurs et à ces principes doit être justement mais implacablement poursuivi, dénoncé et châtié.

Au-delà des réformes institutionnelles que nous avons proposées ici, c'est à ces conditions qu'une démocratie moderne pourra apporter des réponses durables à la crise du civisme comme à la crise du politique.

C

- 1)- Gaston Defferre, *Un nouvel horizon*, 1965.
- 2)- Pierre Mendès France, *La République moderne*, 1966.
- 3)- Administratif, Technique et Ouvrier Spécialisé.
- 4)- Agence Régionale d'Hospitalisation.
- 5)- *La Convention démocratie* s'est tenue sous la responsabilité de Jack Lang.
- 6)- ... qu'il faut d'ailleurs souhaiter et renforcer.



Sommaire

Le réformisme radical	3
Une démocratie moderne	
<i>Après le quinquennat</i>	11
Introduction	13
Pour un régime présidentiel	
à la française	17
Supprimer la dyarchie de l'exécutif	21
Les nouvelles vocations du Parlement	28
Des contre-pouvoirs légitimes	
et responsables	53
Simplifier la décentralisation	55
Des relations clarifiées entre	
pouvoirs politique et judiciaire	60
Vers l'autorégulation des médias ?	73
Conclusion	76



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

1995 - n° 1 - La rénovation du parti travailliste
en Grande-Bretagne.

Tony Blair - Lewis Minkin (*épuisé*).

1996 - n° 2 - Voyage au coeur de l'Internationale socialiste
(1992-1996). Pierre Mauroy (*épuisé*).

n° 3 - Les fondamentalismes à l'aube du XXI^{ème} siècle
(I) - Analyses régionales (*épuisé*).

1997 - n° 4 - Les fondamentalismes à l'aube du XXI^{ème} siècle
(II) - Perspectives d'action.

n° 5 - L'électorat F.N.

Entretien avec Pascal Perrineau et Pierre Martin.

n° 6 - La social-démocratie dans l'Union européenne.

Débat entre Alain Bergounioux et Marc Lazar.

1998 - n° 7 - La drogue : une approche globale pour une
réponse efficace - Table ronde internationale.

n° 8 - Réflexions pour la gauche du XXI^{ème} siècle.

Dominique Strauss-Kahn (*épuisé*).

n° 9 - Éloge de la réforme -

Discours de Jean Jaurès au congrès de Toulouse en 1908.

Présenté par Alain Bergounioux.

Histoire et Mémoire.

1999 - n° 10 - Entretien avec François Hollande.

Itinéraire - Action - Convictions.

n° 11 - L'Europe vue du PSE.

Jean-François Vallin, présentation : Henri Nallet.

n° 12 - Entretien avec Pierre Moscovici.

Politique - Thématique - Chronologie.

n° 13 - Blair-Schröder.

Le texte du "manifeste". Les analyses critiques.

n° 14 - L'esprit clerc.

Émile Combes ou le chemin de croix du diable.

Marc Villemain - *Histoire et Mémoire*.

2000 - n° 15 - Le socialisme moderne.

Lionel Jospin.

n° 16 - Les avenir de l'Union européenne.

Quo vadis Europa ?

Lionel Jospin - Jacques Delors - Joschka Fischer -

Dominique Strauss-Kahn -

Giuliano Amato - Hubert Védrine.

n° 17 - L'hyperpuissance américaine

Hubert Védrine.

2001 - n° 18 - Les socialistes et la défense

Paul Quilès.

n° 19 - Plein emploi -

Les orientations du rapport de Jean Pisani-Ferry ;

les analyses de Henri Emmanuelli, Jean-Christophe Le Duigou,

Nicole Notat et Marisol Touraine ;

la réponse de Jean Pisani-Ferry.

n° 20 - Globalisation, gouvernance, développement

Un autre monde est possible,

Tome 1. Jean-Louis Bianco - Jean-Michel Sévérino

n° 21 - Histoire d'une fédération du Parti socialiste S.F.I.O. :

la Fédération socialiste de l'Ain 1944-1969

Sandra Mériaudeau - *Histoire et Mémoire.*

n° 22 - La déclaration de politique générale du 8 juillet 1981

La nouvelle citoyenneté.

Pierre Mauroy, Thierry Pfister, Eric Perraudon,

Fabrice d'Almeida - *Histoire et Mémoire.*

n° 23 - À défis globaux, politique économique globale.

Un autre monde est possible.

Tome 2. Jean-Louis Bianco - Jean-Michel Sévérino

n° 24 - Changer l'État

Jean Peyrelevade - Lucile Schmid

Préface de Dominique Strauss-Kahn

n° 25 - Ma vision de l'Europe et de la mondialisation

Lionel Jospin

n° 26 - Une démocratie moderne

Après le quinquennat

Vincent Peillon - Philippe Guibert

Les Notes sur le Net

Nos lecteurs et nouveaux abonnés pourront trouver les numéros épuisés des *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, sur le site :

www.jean-jaures.org

Toutes les semaines, sur votre e-mail, la **Newsletter** de la Fondation Jean-Jaurès : une sélection d'articles, de discours, d'entretiens ou de rapports. Pour en savoir plus sur les débats, français et européens, concernant l'avenir de l'Union européenne et de la gauche.



Pour recevoir gratuitement la *Newsletter* :
inscrivez-vous à l'adresse suivante : fondation@jean-jaures.org

Tous les mois, la **Note** de la Fondation Jean-Jaurès : rapports des groupes de travail, grands entretiens, débats. Cent pages de décryptages, d'analyses et de propositions pour faire le tour d'un thème.



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès :
Abonnement pour 10 numéros* :
400 F. (200 F. chômeurs et étudiants)
* également disponible à l'unité

Tous les semestres, le **livre** de la Fondation Jean-Jaurès : les actes des grands colloques internationaux.



Février 2000



Novembre 2000



Juillet 2001



Septembre 2001



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Directeur de la publication : Gilles Finchelstein

gf@jean-jaures.org

Rédacteur en chef : Laurent Cohen

cohen@jean-jaures.org

Maquette : Antonio Bellavita

Imprimerie : Robert Arts Graphiques