

À VOS DROITS CITOYENS!

<http://www.avosdroitscitoyens.fr/>

ISBN : 978-2-35922-042-1

Licence CC BY-SA 2.0 — Corinne Lepage

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/fr/legalcode>

Corinne Lepage

**À VOS DROITS
CITOYENS!**

ILV-BIBLIOTHECA

*« Résistance et obéissance,
voilà les deux vertus du citoyen.
Par l'obéissance il assure l'ordre ;
par la résistance il assure la liberté. »*

Alain

A mon maître, le doyen Georges Vedel

Aux droits, citoyens!

Certains pourraient penser qu'une VI^{ème} République, c'est-à-dire une révision profonde de la Constitution de 1958, n'est pas le premier souci des français. Bien avant les préoccupations liées au fonctionnement des Institutions, c'est plutôt la crise économique, les difficultés de pouvoir d'achat, l'augmentation du taux de chômage, les problèmes de santé et de sécurité dans tous les sens du terme qui occupent l'esprit de nos concitoyens.

Et pourtant! Le fonctionnement, ou plutôt, les dysfonctionnements de notre démocratie expliquent au moins en partie l'importance de nos difficultés au regard de celles de nos voisins. En effet, la cohésion nationale et le sens du collectif sont mis à mal par un système devenu oligarchique et même ploutocratique, en raison de la dérive d'institutions conçues — comble du paradoxe — pour mettre l'Etat à l'abri des partis et des lobbys.

La réforme Constitutionnelle, à laquelle Nicolas Sarkozy a procédé aux forceps et grâce à quelques ralliements particulièrement suspects n'a en fait servi, mis à part deux mesures, qu'au renforcement de son propre et unique pouvoir. En effet, hormis la Question Prioritaire de Constitutionnalité — qui

est un progrès incontestable de l'état de droit — et la présidence de la Commission des Finances à l'Assemblée Nationale par un membre de l'Opposition, globalement, le poids de l'exécutif sur le législatif n'a jamais été aussi grand.

Quant aux citoyens, leur situation démocratique n'a fait que se dégrader au cours du quinquennat qui s'achève. En effet, s'ils ont vu leurs droits s'améliorer grâce à la Question Prioritaire de Constitutionnalité, qui permet maintenant à tout citoyen de remettre en cause, dans le cadre d'un procès, la Constitutionnalité d'une loi, en revanche, ils ont aussi eu à subir la multiplication des fichiers, des écoutes, des méthodes de surveillance, sans parler des contrôles au faciès.

Ainsi, face à une hyper présidentialisation du régime qui a conduit les Ministres à devenir des ectoplasmes chargés de la communication du Président de la République, les contre pouvoirs n'ont cessé d'être réduits. Les agressions permanentes dont l'institution judiciaire a été l'objet au cours des cinq années qui viennent de s'écouler sont trop nombreuses pour être rappelées. Le contrôle des individus, grâce notamment à Internet, s'est accompagné d'une réduction du contrôle des contrôleurs, du fait d'une réduction constante des moyens de la CNIL. Le Président de la République a repris un pouvoir considérable sur les

nominations au sein du service public audiovisuel, dont on voit aujourd'hui les résultats.

Enfin, de manière plus générale, ce quinquennat s'est caractérisé par l'éloignement croissant des principes républicains fondés sur le mérite, l'application de la règle de droit et l'équilibre des pouvoirs. C'est la raison pour laquelle aucune réforme ne pourra se faire sans réforme en profondeur de la Constitution, réforme qui est la réforme mère de toutes les autres puisqu'elle appelle à un choix de société et de mode de gouvernance. En effet, la société française cumule aujourd'hui tous les inconvénients.

D'une part, un modèle néolibéral lui est progressivement imposé, dans lequel sont oubliées les valeurs d'égalité et de fraternité qui sont au frontispice de tous nos bâtiments publics. En effet, au nom d'une liberté économique présentée comme croissante — ce qui n'empêche évidemment pas les libertés publiques fondamentales être remises en cause —, l'individualisme est prôné comme une valeur cardinale et l'Etat, qui est considéré comme un facteur de contrainte coûteux, inefficace et inutile.

D'autre part, les moyens qui devraient être donnés aux citoyens pour exercer efficacement leurs droits individuels leur sont refusés. Cette apparente

incohérence, voulue et imposée, participe de la mainmise croissante des bénéficiaires du néolibéralisme sur la société.

La sujétion économique dans laquelle nous plonge le modèle du « consommer plus », facteur de frustration croissante engendrée par la réduction du pouvoir d'achat, n'est rendue possible que par la publicité, qui crée un état de manque, de dépendance, voire d'addiction, et par le déséquilibre entre producteur et consommateur. Ainsi, la liberté de choix du consommateur devient un mythe, comme l'est celle de l'électeur et du citoyen.

Certes, les élections sont libres, mais le choix des représentants est biaisé, la communication politique instrumentalisée et manipulée, et la réalité du fonctionnement des institutions n'a plus rien à voir avec une République. Il découle de cette situation un sentiment de colère et de frustration parfaitement légitime, une révolte larvée contre des élites accusées de pratiquer l'autoprotection et le népotisme, bref de mettre en place un système oligarchique.

J'ai pu juger, au cours de mon expérience d'avocate, comment nombre de nos concitoyens étaient confrontés au cours de leur vie à une incapacité de faire valoir leurs droits fondamentaux, même si ceux-ci restent affirmés de manière très solennelle

par la Constitution. Et la situation ne fait que se dégrader. Qu'il s'agisse d'une justice mise dans l'incapacité de traiter de manière égalitaire les citoyens, d'une presse sous influence qui peine à fournir les informations qui fâchent et/ou à respecter le pluralisme, ou encore du caractère particulièrement virtuel de la démocratie participative, les exemples ne manquent pas pour souligner le retard que notre pays accuse en terme de fonctionnement démocratique par rapport à ses voisins européens.

L'indignation est nécessaire, mais insuffisante

C'est la raison pour laquelle le présent opuscule est destiné à proposer et expliquer les nouvelles dispositions directement applicables aux citoyens pour leur permettre de se réapproprier l'État et de donner un sens à la démocratie, dont il convient de rappeler qu'elle n'est le gouvernement du peuple que par le peuple et pour le peuple.

Aussi, à côté d'une réforme Constitutionnelle d'ensemble, indispensable pour contrecarrer l'hyper-présidentialisme des démocraties occidentales, il est essentiel de doter le citoyen de nouveaux outils lui permettant d'exercer ses droits, jusqu'ici virtuels.

Avant d'entrer dans le détail des propositions, dont vous pouvez débattre à l'adresse :

<http://www.avosdroitscitoyens.fr/>,

il paraît souhaitable de décrire brièvement les objectifs d'une VI^{ème} République afin de mieux apprécier l'importance des nouveaux moyens dont devrait disposer la société civile.

Les grandes orientations d'une sixième République

La réformette ou encore les rustines qui pourraient être appliquées sur un système aujourd'hui chargé d'opprobre sont totalement inappropriées : c'est le système entier qui en est la cause. De fait, modifier à la marge les institutions en se limitant à renforcer les pouvoirs du Parlement, en particulier en lui donnant un droit de regard sur les nominations ou un contrôle accru sur l'Exécutif, ne suffit manifestement pas. C'est bien une VI^{ème} République qu'il s'agit d'instaurer, laquelle devra répondre à des changements d'orientation majeurs. Les objectifs globaux en sont assez simples : doter la France d'un régime strict de séparation des pouvoirs fondé sur un rapport de force équilibré entre exécutif, législatif et — ce serait une première en France — judiciaire.

L'élection du Président de la République au suffrage universel direct est très probablement un des drames de la vie politique française, car elle attise une tendance au bonapartisme et à un hyper-présidentialisme incompatible avec un régime démocratique. Elle conduit de plus à un bipartisme contraint qui, d'une part, ne respecte pas le

pluralisme politique et, d'autre part, conduit à privilégier les petits arrangements pour cause d'investiture aux consensus politiques sur le fond, empêchant ainsi une remise en cause profonde du système. Dans la mesure où il apparaît impossible de remettre en cause l'élection présidentielle au suffrage universel direct, que la plupart de nos concitoyens considèrent comme un acquis démocratique, deux solutions sont envisageables.

La première est celle d'un régime primo ministériel. Mais ce système se heurte à une difficulté majeure, dans la mesure où l'onction de l'élection exclut une conception qui réduirait le rôle du Président de la République aux inaugurations et autres dépôts de chrysanthèmes.

Dès lors, la seule possibilité qui subsiste est celle d'un système présidentiel, dans lequel le droit de dissolution disparaît, comme disparaît bien évidemment la possibilité pour le Parlement de renverser un premier Ministre qui n'existe plus. Ce régime présidentiel doit s'accompagner d'un parlement fort, auquel est reconnu une plénitude de compétence en matière d'élaboration de la loi, un véritable pouvoir d'investigation et d'enquête via des commissions ad hoc et un large pouvoir de contrôle de l'action de l'exécutif, à commencer par un droit de regard

très étendu sur le système des nominations. Ainsi, le Parlement devient véritablement responsable du contrôle de l'action politique. Toutefois, pour limiter les conséquences négatives d'un régime présidentiel en termes de bipolarisation, il est proposé un vice-président, élu en même temps que le président, qui permet la mise en place d'un ticket qui pourrait ouvrir la voie à un exécutif d'union nationale.

De plus, pour permettre au Président et à l'exécutif de ne pas être confrontés à un risque d'impuissance, on laisse en leur possession un certain nombre de moyens de rationalisation du parlementarisme : distinction du domaine de la loi et du règlement et maintien d'un droit de l'exécutif dans la fixation de l'ordre du jour ainsi que d'un système d'ordonnances très encadré, par exemple.

A contrario, afin d'éviter un autoritarisme trop grand, les nominations auxquelles procède directement le Président la République peuvent être remises en cause par le Parlement.

De manière générale, le renforcement du rôle du Parlement et un nouveau statut de l'élu — qui constitue en réalité une transformation de sa fonction — contraindront l'exécutif à s'expliquer pour pouvoir bénéficier de crédits nécessaires à l'exécution

de sa politique et pour obtenir le vote des lois indispensables à son action. Ne pouvant contraindre le Parlement en le menaçant notamment de l'arme atomique que constitue la dissolution, l'exécutif devra donc convaincre et, par voie de conséquence, améliorer le contenu et les motivations de ses décisions.

Enfin et surtout, dans ce système, le Président de la République devient politiquement et pénalement responsable. Avec une procédure qui se rapproche de l'*impeachment* américain et l'instauration d'une responsabilité pénale du chef de l'État bien entendu très encadrée, ce système de séparation des pouvoirs oblige chacun à assumer ses responsabilités.

Mais ces propositions n'ont de sens que si elles permettent également la réalité de contre-pouvoir, et plus précisément les droits réels et non virtuels des citoyens et de la société civile.

C'est dans cet objectif d'un nouvel équilibre des pouvoirs que se situent les propositions qui suivent. Elles visent, d'une part, à mettre en œuvre une représentation nouvelle de la société qui soit distincte de la représentation politique classique tant par ses objectifs que par les moyens mis en œuvre. D'autre part, elles ont pour objectif d'institutionnaliser un

pouvoir judiciaire, d'assurer la primauté du mérite et de la compétence dans le choix des personnalités conduites à exercer des fonctions de médiation et de contrôle, de faire respecter l'indépendance et le pluralisme du quatrième pouvoir et, enfin, de rétablir la confiance dans les décideurs politiques en les soumettant tout simplement à un statut qui permette de moraliser la vie politique. 10 propositions simples pour rendre la République aux Français. Ces propositions sont présentées dans leur philosophie générale, puis dans la formulation qui pourrait être la leur dans une nouvelle Constitution avec un petit commentaire de chaque article.

Pour aborder les propositions qui suivent le lecteur pourra se limiter à la lecture de synthèse (caractères ronds) ou aborder l'aspect plus juridique du commentaire des dispositions proposées (caractères classiques)

De nouveaux droits pour les citoyens et la société civile

Quel est l'objectif? Passer d'une démocratie de plus en plus virtuelle à une démocratie réelle s'exerçant dans les domaines économique, social, médiatique, environnemental, sanitaire et bien entendu politique.

Pour y parvenir, il convient, d'une part, de permettre à la société civile d'organiser les débats qui lui paraissent essentiels, de pouvoir intervenir sur les nominations de ceux qui seront destinés à devenir des juges de paix et de faire valoir son point de vue sur les textes essentiels soumis au Parlement. D'autre part, il est nécessaire de doter les citoyens d'outils Constitutionnels pour exercer les droits issus de la démocratie participative.

Proposition 1 : Représenter les citoyens au sein d'un Conseil de la Société Civile et des générations futures

Un Conseil de la Société Civile et des générations futures vient remplacer le conseil économique social et environnemental (CESE). Sa composition

et ses pouvoirs sont très largement différents de ceux du CESE. Tout d'abord, le système de nomination est remplacé par un système d'élection. En effet, le système actuel est inacceptable, car il consiste en réalité à considérer que les fonctions de conseiller sont des prébendes et des lots de consolation pour les exclus du suffrage universel, les anciens amis dont on veut se débarrasser tout en les neutralisant, ou encore des remerciements pour services rendus. A cet égard, l'exemple des récentes nominations dans le collège environnemental du CESE est éloquent : elles mélangent des personnalités reconnues dans le domaine de l'environnement, qui y sont donc tout à fait leur place, avec des personnalités qui, quant à elles, sont soit étrangères au domaine soit franchement hostiles à la protection de l'environnement.

Tout d'abord, dans ce conseil soumis à une obligation de parité, les différentes catégories socioprofessionnelles et les organisations non gouvernementales sont représentées et chacune d'entre elles doit élire ses représentants. S'agissant des générations futures, une place particulière doit être faite à un collège des jeunes générations.

En second lieu, les pouvoirs de ce conseil sont très différents de ceux du CESE. Il exerce quatre types de pouvoirs :

- 1. L'organisation d'un débat objectif sur les grands sujets sociétaux.** A ce titre, il peut organiser des conférences de consensus, financer des contre-expertises et avoir recours aux grands organismes d'expertise de l'État. Bien entendu, il est en droit de se saisir de tous sujets dont il estime qu'ils présentent un intérêt.
- 2. La participation au débat législatif, bien entendu sans aucune voix délibérative.** Il dispose du droit de donner son avis, de l'exposer au Parlement et de saisir le conseil Constitutionnel. La prise en considération du long terme doit être une dominante.
- 3. Le droit de proposer au Parlement un ou deux candidats selon les cas.** Ces candidats sont destinés à être choisis dans les grands corps de contrôle et de contre-pouvoir que sont le conseil Constitutionnel, le conseil supérieur de la justice (qui remplace le conseil supérieur de la magistrature) et, enfin, le conseil de la communication.
- 4. Le rôle de relais institutionnel de la société civile.** À cette fin, il reçoit et instruit les pétitions qui lui sont adressées, et peut également solliciter l'organisation d'un référendum.

Article 67

Le Conseil de la Société Civile est composé de membres élus par les différentes catégories socioprofessionnelles et les organisations non gouvernementales. Une loi organique détermine leurs conditions d'élection afin d'assurer un juste équilibre et leur statut. Le principe de parité doit y être respecté et la représentation des jeunes générations largement assurée.

Le mode de l'élection remplace celui de la nomination et ôte à l'Exécutif sa mainmise sur l'institution. La parité et une représentation spécifique des jeunes permettent une traduction plus juste de la réalité sociale. Elles assurent la voix des jeunes générations dans le concert institutionnel, voix qui n'existe pas aujourd'hui.

Article 68

Le Conseil de la Société Civile représente la société civile dans le débat politique, sans voix délibérative. Il organise les conférences de consensus, dispose de la capacité d'expertise du conseil d'analyse économique et peut consulter la Cour des Comptes. Il peut également organiser et financer des contre-expertises, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques. Il doit s'assurer de la prise en compte du long terme et du caractère soutenable des politiques.

L'article 68 donne au Conseil de la Société Civile et des Générations Futures une compétence tout à fait essentielle aux grands débats de notre temps. En effet, pour que les citoyens puissent se faire entendre et participer aux grandes décisions — notamment technologiques — qui sont prises, il est indispensable qu'ils aient à leur disposition une expertise indépendante. Une des missions essentielles du Conseil de la Société Civile est précisément d'organiser des conférences de consensus et de disposer de tous les moyens d'une contre-expertise efficace. À cet égard, il est indispensable qu'il puisse bénéficier de l'outil que constitue le commissariat au plan, qui devra être reconstitué. Ainsi, une véritable démocratie techno scientifique est-elle instaurée, qui met un terme au monopole d'expertise dont dispose le monde économique et la technostrucure française.

Pour lutter contre le court-termisme ambiant, une des missions majeures du CSCGF est de veiller à la prise en compte du temps long et du caractère soutenable des politiques mises en place. C'est également une manière d'assurer la cohérence sur le long terme des choix publics.

Article 69

Le Conseil de la Société Civile est consulté sur les projets et propositions de lois avant que ces derniers ne soient soumis au vote. Il dispose

d'un droit de proposition de lois. Il peut désigner l'un de ses membres pour exposer, devant les assemblées parlementaires, l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Il peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. Par un vote à la majorité qualifiée, le Conseil peut également solliciter un référendum. Une loi organique fixe les conditions d'application des dispositions qui précèdent.

L'article 69 rappelle les pouvoirs du Conseil de la Société Civile en termes de consultation des projets de loi, droit de formulation de propositions de loi et de solliciter l'organisation d'un référendum. Ainsi, indépendamment des droits reconnus à 2,5 % du corps électoral, des citoyens peuvent, par l'intermédiaire de ce Conseil, solliciter du Parlement et du Président de la République l'exercice de leur propre pouvoir.

Article 69-1

60 conseillers peuvent saisir le Conseil Constitutionnel d'une loi votée avant sa promulgation pour en voir apprécier la Constitutionnalité.

L'article 69-1 rappelle le droit conféré à 60 conseillers de saisir le conseil Constitutionnel de la Constitutionnalité d'une loi votée avant sa promulgation.

Un exercice effectif des droits à la démocratie participative

Les moyens de la démocratie participative doivent être constitutionnalisés.

Elle commence tout d'abord par le droit à l'information, dont la reconnaissance Constitutionnelle n'existait jusque-là que pour le droit à l'information dans le domaine de l'environnement. L'accès à l'information étant un élément fondamental de la démocratie, ce droit est reconnu au niveau Constitutionnel de manière à permettre aux citoyens français de bénéficier d'un système identique à celui dont bénéficient les citoyens américains et des pays du Nord de l'Europe en matière d'information détenue par les collectivités publiques.

Le droit à la participation à la prise de décision est désormais reconnu à de nombreux niveaux :

- un droit à la contre-expertise et à la participation aux grands débats de nature techno scientifique dans le cadre du Conseil de la Société Civile ;
- un droit d'initiative, reconnu par un véritable droit de référendum d'initiative populaire dès

lors que 2,5% du corps électoral l'a demandé. De la même manière, un droit d'initiative législative est reconnu aux citoyens dans les mêmes conditions. Au niveau local, le droit de référendum est étendu, notamment pour interdire aux préfets de s'opposer à l'exercice de ce droit.

Les citoyens peuvent également saisir le conseil supérieur de la justice en cas de dysfonctionnement et pour mettre en cause la responsabilité d'un magistrat.

À l'échelon local, la séparation des fonctions exécutives et législatives et la responsabilité des exécutifs devant les assemblées permettront d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale.

Proposition 2 : Assurer l'effectivité du droit à l'information

Article 4-1

La Constitution garantit à tous un droit d'accès à l'information détenue par tout organe administratif ou politique, sous réserve des strictes obligations justifiées liées à la sécurité nationale et à la défense de l'intégrité du territoire et de ses institutions.

L'article 4-1 introduit une innovation en ce qui concerne le droit d'accès à l'information. Sans doute, la loi prévoit-elle ce droit qui est également reconnu au niveau communautaire. Mais son intégration dans la Constitution vise à mettre un terme à la religion du secret dont s'enveloppe l'administration française, qu'il s'agisse du secret industriel ou du secret défense. La Constitution reconnaît donc comme principe le droit à l'information, sans lequel le fonctionnement démocratique est inefficace. Elle ne donne comme limite que les strictes obligations liées à la défense de la sécurité nationale et à la défense de l'intégrité du territoire et de ses institutions, ce qui devrait limiter singulièrement l'usage immodéré du secret défense. L'emploi du mot « justifiées » met à la charge de celui qui invoque le secret de le justifier. C'est une inversion de la charge de la preuve par rapport à la situation actuelle.

Proposition 3 : Reconnaître aux citoyens un droit d'initiative

Ce droit d'initiative apparaît sous 3 formes :

- un droit au referendum d'initiative populaire
- un droit d'initiative législative
- un droit au referendum d'initiative locale

Droit au referendum d'initiative populaire

Article 11, dernier alinéa

A la demande de 2,5% des électeurs inscrits sur les listes électorales, le président de la République organise un référendum sur toute question d'intérêt national dès lors qu'elle ne porte pas atteinte aux traités et conventions signés par la France. Il en est de même à la demande du Conseil de la Société Civile, qui se prononce à la majorité qualifiée, dans les conditions fixées par la loi organique.

L'article 11 organise l'exercice du référendum. Il ne modifie pas les règles de la Constitution de la V^{ème} République s'agissant du référendum à l'initiative du Président de la République. En revanche, il ouvre effectivement la voie au référendum d'initiative populaire à la demande de 2,5% des électeurs inscrits sur les listes électorales, ce qui représente 1 million d'électeurs environ. Rappelons qu'au niveau communautaire, le droit de réclamer un vote est fixé à un million de signatures.

La réforme de 2008 prévoyait un avatar qui, non seulement, n'a jamais reçu sa loi organique mais, de

surcroît, n'avait rien à voir avec un referendum d'initiative populaire compte tenu du nombre d'électeurs requis (4 millions) et de l'intervention obligatoire des parlementaires. La présente proposition est réaliste et rendra le système viable.

La limite fixée aux questions qui peuvent être posées concerne les traités et conventions signés par la France. Le Conseil de la Société Civile dont les modalités figurent au titre XII peut également, à la majorité qualifiée, formuler une demande de ce type au Président de la République.

Droit d'initiative législative

Article 39

L'initiative des lois appartient à l'Exécutif, aux membres du Parlement, au Conseil de la Société Civile et aux citoyens français. 2,5 % des citoyens français inscrits sur les listes électorales peuvent déposer une proposition de loi sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.

Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale.

Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Président de l'assemblée intéressée ou le Premier Ministre peut saisir le Conseil Constitutionnel, qui statue dans un délai de huit jours. Les propositions de loi d'origine autre que présidentielle sont, préalablement à leur discussion, soumises pour avis public au Conseil d'Etat.

L'article 39 est un article novateur, parce qu'il ouvre le droit d'initiative des lois. Dans la Constitution de 1958, le droit d'initiative appartenait à l'exécutif et aux parlementaires. Dans la réalité, les propositions de loi d'origine parlementaire étaient plus que minimales, dans la mesure

où le gouvernement a la maîtrise de l'ordre du jour et que les quelques fenêtres ouvertes pour les discussions parlementaires restent excessivement modestes. L'article 39-1, qui suit, élargit la réalité du champ d'initiative parlementaire.

L'innovation de l'article 39 résulte du droit d'initiative, qui est désormais reconnu à 2,5 % du corps électoral français. Ce dernier peut donc désormais déposer une proposition de loi sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée. Il va de soi que le parlement reste totalement libre de voter ou de ne pas voter la proposition, laquelle devra en toute hypothèse être inscrite à l'ordre du jour. Mais il s'agit là d'un changement très important, qui participe précisément de l'instauration d'une véritable démocratie participative.

De la même manière, le Conseil de la Société Civile (article 67 à 69-1 du projet de Constitution), qui remplace le conseil économique et social, dispose également d'un droit d'initiative des lois. Dans les textes actuels, le conseil économique et social peut saisir le parlement d'une proposition de loi, mais l'expérience prouve que cette possibilité est quasi inefficace étant donné que les sections administratives du conseil d'État gardent leur pouvoir d'examiner ou non les propositions de loi.

Ainsi, à l'opposé de ce qui existe actuellement, le projet prévoit que les avis du Conseil d'État soient publics. Ce changement apparaît indispensable, dans la mesure où, jusqu'à présent, l'avis du conseil d'État était donné au seul gouvernement — qui était libre de suivre ou non l'avis qui lui était donné — et pouvait être caché même au Parlement. Il sera désormais beaucoup plus difficile de justifier les raisons pour lesquelles le conseil d'État, qui donne un avis en droit, n'est pas suivi. De plus, cette obligation revêt un intérêt tout particulier pour les initiatives émanant du Conseil de la Société Civile ou des citoyens.

Droit au referendum et droit de pétition locaux

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription d'une question relevant de sa compétence à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative ou à celle de 10% des électeurs, être soumis par la voie du référendum

à la décision des électeurs de cette collectivité. Lorsqu'un referendum local est organisé, le préfet ne peut exercer de contrôle de légalité sur l'objet de la consultation.

Deux modifications sont introduites. D'une part, le droit de pétition pour que l'assemblée délibérante se saisisse d'une question. D'autre part, l'introduction d'un droit au referendum d'initiative locale à la demande non seulement de la collectivité mais aussi de 10% du corps électoral. Le chiffre de 10% est proposé car il est un juste milieu entre le nécessaire exercice des droits des citoyens et le bon fonctionnement des collectivités.

Enfin, pour éviter que ne se renouvellent les oppositions de l'exécutif à l'organisation de référendum locaux, le texte prévoit que le contrôle de légalité ne puisse pas s'exercer sur le contenu de la question posée. Seul le juge pourrait être éventuellement saisi, dans le cas où la question ne serait pas de compétence territoriale.

La justice

Proposition 4 : Reconnaître un pouvoir judiciaire

Dans la théorie de séparation des pouvoirs de Montesquieu, il existe trois pouvoirs et non pas deux. Pourtant, la Constitution de la V^{ème} République avait refusé de reconnaître un pouvoir judiciaire : elle s'était limitée à mettre en place une simple autorité judiciaire, devenant parfois, lorsqu'elle se faisait trop gênante, un simple service public de la justice. Il convient de mettre un terme à cette anomalie démocratique, d'autant plus inacceptable que notre justice est malade d'un manque de moyens, d'un manque de considération et d'un manque d'efficacité.

Le pouvoir judiciaire est garant du respect de l'Etat de droit auquel chaque citoyen aspire. Or, tant qu'une « justice à deux vitesses » apparaît établie, les citoyens sont convaincus que cet Etat de droit n'existe pas. De ce fait, la nécessité d'instaurer un véritable pouvoir judiciaire apparaît d'autant plus flagrante.

Pour cette raison, le projet prévoit l'instauration d'un véritable pouvoir judiciaire, partiellement élu et

totallement indépendant de l'exécutif. Chapeauté par une cour suprême, il regroupe la Cour de Cassation et les formations contentieuses du conseil d'État, donnant ainsi à la justice administrative — qui demeure par ailleurs — le statut d'une véritable magistrature. La responsabilité des magistrats peut être mise en cause, dans des conditions très rigoureuses, devant le nouveau Conseil Supérieur de la Justice.

Ce titre est en lui-même une innovation puisque, jusqu'à présent, la Constitution ne reconnaissait qu'une autorité judiciaire. Le fait de reconnaître un pouvoir judiciaire est en effet plus qu'un symbole : cela a pour effet de mettre la justice sur un pied d'égalité avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Donner ainsi au pouvoir judiciaire, qui est chargé de faire respecter l'Etat de droit, les moyens de sa compétence est le signe d'une volonté de faire de cet Etat de droit une obligation.

L'indépendance de la magistrature est pleinement assurée par une refonte du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et la désignation des plus hauts magistrats par le Parlement. Un procureur de la nation, élu par les 3/5 du Parlement, assure l'autonomie du Ministère public sur la gestion des affaires individuelles, tout en respectant les droits de l'Exécutif sur la conduite générale de la politique pénale.

Ceci n'exclut évidemment pas la responsabilité éventuelle de ceux qui seront chargés de rendre la justice, question délicate qui est tranchée par la possibilité donnée à chaque citoyen de saisir le Conseil Supérieur de la Justice en cas de dysfonctionnement de l'appareil judiciaire.

Article 64

Le pouvoir judiciaire est composé de l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier. Il est créé sous la forme d'une Cour Suprême, regroupant la Cour de cassation et les formations contentieuses du Conseil d'Etat. Une loi organique en fixe les modalités.

L'Article 64 définit le pouvoir judiciaire comme l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier. Il s'agit là également d'une innovation dans la mesure où les ordres de juridiction judiciaires et administratifs sont reconnus comme tels, mais intégrés au sein d'un ensemble unique couvert par une cour suprême regroupant la cour de cassation et les sections contentieuses du conseil d'État. Le droit administratif et les juridictions propres subsistent, les cours administratives d'appel étant appelées à devenir des chambres administratives des cours d'appel. Ainsi, la tradition française du droit public est maintenue, mais les juges

administratifs auxquels les lois antérieures avaient déjà reconnu le statut de magistrat (sauf pour le conseil d'État qui n'en voulait pas) deviennent des magistrats au sens le plus plein du terme. Le conseil d'État, dans ses sections administratives, demeure comme conseil du gouvernement, ce qui met le système français en conformité avec la cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, tous les membres de ces juridictions auront le statut de magistrat avec les garanties qui s'y attachent.

Article 64-1

Toute personne a le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial. Les tribunaux gardiens de la liberté individuelle assurent le respect de ces principes dans les conditions prévues par une loi organique.

L'article 64-1 donne son plein effet à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, permettant à toute personne de s'en prévaloir grâce à une disposition de nature Constitutionnelle.

Article 64-2

Les magistrats du siège de l'ordre judiciaire, administratif et financier statuent au nom du Peuple Français. Ils sont indépendants et inamovibles.

L'article 64-2 rappelle solennellement le principe d'indépendance de la magistrature, dont le corollaire est le principe d'inamovibilité. Ces principes s'appliquent aux magistrats de toutes les juridictions. C'est déjà la règle, mais chacun sait comment elle est détournée dans le cadre de la gestion des carrières qui se politise de manière croissante. Pour cette raison, l'article 64-2 doit être lu en même temps que l'article 64-4 qui concerne le Conseil Supérieur de la Justice — qui remplace le CSM — et l'article 64-7 qui définit le choix des chefs de Cour.

Article 64-3

Les magistrats du Parquet judiciaire sont les procureurs et les procureurs généraux qui exercent le Ministère Public. Ils appliquent les orientations de la politique pénale déterminée par l'Exécutif. Ils sont soumis au pouvoir hiérarchique d'un Procureur de la Nation, élu par les 3/5èmes de l'Assemblée Nationale sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Ils sont nommés par le Garde des Sceaux, sur proposition du Procureur de la Nation.

L'article 64-3 concerne les magistrats du parquet qui, contrairement à ceux du siège, ne sont pas indépendants et doivent appliquer la politique pénale générale déterminée par l'exécutif. Toutefois, le projet de

Constitution prévoit l'élection par le Parlement d'un Procureur de la Nation chargé précisément d'exercer un pouvoir hiérarchique sur les magistrats du parquet. Cela permet d'éviter, d'une part, les dérives auxquelles nous avons pu assister aux cours de ces dernières années et qui ont conduit à des nominations contestées à des postes clés du parquet et, d'autre part, les comportements inadmissibles de certains parquets dans des affaires particulières. Le texte ne reconnaît donc pas réellement une indépendance du parquet, qui serait obligatoire si nous faisons le choix d'une procédure accusatoire. Ce n'est pas l'option qui est retenue ici, mais elle permet néanmoins d'assurer un juste équilibre entre des objectifs contradictoires.

Article 64-4

Le Conseil Supérieur de la Justice veille au respect de l'indépendance des magistrats du siège. Il dispose de pouvoirs d'enquête dans les conditions fixées par une loi organique. Il peut être saisi de toutes questions relatives au bon fonctionnement de la justice par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, les membres du Parlement et tout magistrat. Il statue sur toute question relative à la responsabilité professionnelle des magistrats.

L'article 64-4 concerne le conseil supérieur de la justice, qui se substitue au conseil supérieur de la

magistrature. Il est chargé de veiller à l'indépendance des magistrats du siège et peut être saisi par le Garde des Sceaux de toute question relative au fonctionnement de la justice. Cela signifie qu'il est le gardien du bon fonctionnement de toutes les juridictions, y comprises administratives et financières.

Article 64-5

Le Conseil Supérieur de la Justice peut être saisi par tout justiciable, du fait d'un dysfonctionnement de la justice ou de la mise en cause de la responsabilité professionnelle d'un magistrat dans les conditions fixées par une loi organique.

L'article 64-5 innove en permettant à tout justiciable de saisir le conseil supérieur de la justice d'un dysfonctionnement de cette dernière ou d'une faute professionnelle commise par un magistrat. Ainsi, la Constitution établit un équilibre entre une nécessaire responsabilité professionnelle des magistrats et la quiétude dans laquelle ceux-ci doivent pouvoir remplir leur mission, en évitant précisément des pressions qui viendraient de plaintes infondées.

Article 64-6

Le Conseil Supérieur de la Justice est composé de seize membres. Sept membres sont

des magistrats, proposés par leurs pairs à l'issue d'une élection au scrutin proportionnel dans les conditions fixées par la loi organique relative au Conseil Supérieur de la Justice. Neuf membres sont élus par les deux Chambres, par une majorité des 3/5èmes des membres de chaque Assemblée. Parmi ces neuf membres, sept d'entre eux sont élus sur proposition du Président de la République , et deux d'entre eux sur proposition du Conseil de la Société Civile et des générations futures. Le collège électoral élisant les sept magistrats comprend des magistrats du siège et du parquet de l'ordre judiciaire et des magistrats des juridictions administratives et financières. Les membres du Conseil Supérieur sont élus pour un mandat de cinq ans.

L'article 64-6 concerne le mode de composition du conseil supérieur de la justice. Comme pour le conseil Constitutionnel, le choix des membres de ce conseil se fait en deux temps. Deux collèges sont constitués : un collège des magistrats, qui élit en son sein 7 membres, et un collège de 9 membres élus par une majorité des 3/5 des membres de chaque assemblée, parmi lesquels 7 membres sont élus sur proposition du Président de la République et 2 sur proposition du Conseil de la Société Civile. Ainsi, comme pour les membres du conseil Constitutionnel, un accord

devra être trouvé entre l'exécutif et le législatif sur la qualité et la légitimité incontestables des membres élus. Cette proposition crée un équilibre entre représentation professionnelle et extérieure et fait des membres proposés par le CSCGF les arbitres entre les élus professionnels et ceux élus sur proposition du Président de la République.

Article 64-7

Le Conseil Supérieur de la Justice se prononce sur les décisions concernant le déroulement des carrières des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, administratif et financier. Il se prononce après avis du Président de la juridiction à laquelle appartient le magistrat. Cependant, la nomination des chefs de cour et du procureur Général près la Cour de Cassation est subordonnée à un vote à la majorité des 3/5èmes des membres du parlement.

L'article 64-7 précise que le conseil supérieur de la justice se prononce sur le déroulement de la carrière des magistrats du siège, après avis du Président de la juridiction à laquelle appartient le magistrat. Certains souhaitent que les magistrats ou certains d'entre eux puissent être élus. Mais un tel système serait très difficile à mettre en place et ne s'inscrirait pas dans la tradition française.

A ce titre, l'élection par une majorité des 3/5èmes du Parlement est un compromis républicain. Elle concerne les chefs de cour, élus par une majorité des 3/5èmes du parlement sur proposition du conseil supérieur de la justice, et le Procureur Général près la Cour de Cassation. En effet, celui-ci a une autonomie particulière puisqu'il n'est pas soumis à la hiérarchie de la chancellerie. La Constitution actuelle et le projet ne modifient rien sur ce point, mais lui donnent un rôle particulier en cas de responsabilité pénale d'un Ministre. M. Nadal, titulaire du poste jusqu'en juin 2011, a montré l'indépendance dont il était capable dans les affaires Woerth et Lagarde. Il convient donc de s'assurer de l'indépendance des titulaires à venir pour éviter les nominations d'amis du pouvoir.

Moralisation de la vie politique et reconnaissance de l'égalité d'accès aux fonctions électives

Tout d'abord, il s'agit de permettre à tous les citoyens d'accéder à la vie politique. Pour cela, il est nécessaire de mettre un terme aux avantages inconsidérés dont bénéficient les fonctionnaires par rapport aux autres citoyens. Ainsi, la suppression du droit du fonctionnaire de retourner à la fonction publique lorsqu'il perd son mandat doit s'accompagner d'un véritable statut de l'élu, assurant une formation professionnelle lui permettant de réintégrer la société civile une fois son mandat achevé.

Nombre de changements s'imposent de manière impérative : d'une part au regard la gravité de la question des conflits d'intérêts et de la défiance qu'elle génère et, d'autre part, à cause de l'incapacité du Parlement français à adopter des règles strictes en matière de conflit d'intérêts, ne serait-ce que par l'adoption d'une loi sur la base du rapport Sauvé. Les propositions qui suivent appliquent au niveau Constitutionnel certains de ces changements

nécessaires, ce qui n'exclut évidemment pas les dispositions législatives proposées par le rapport Sauvé.

Par ailleurs, l'instauration d'un mandat unique interdisant tout cumul de mandats durant l'exercice de l'activité parlementaire doit permettre une présence permanente au Parlement et, ainsi, un temps suffisant pour assurer la plénitude de sa mission. De même, la limitation à deux mandats identiques dans le temps doit permettre une modification importante du comportement des parlementaires, une plus grande indépendance à l'égard de leur formation et une conception différente de l'exercice de leur mandat.

Ces trois mesures, jointes à une application stricte de la parité, devraient permettre un profond renouvellement des élus, ainsi que de nouvelles expériences fondées sur un accès beaucoup plus large des nouvelles générations à l'activité politique.

La limitation du cumul des mandats est également un des moyens les plus efficaces pour lutter contre le clientélisme, le trafic d'influence, voir plus modestement les conflits d'intérêts. Il s'agit donc d'un moyen de moralisation de la vie politique, absolument indispensable à notre pays. Il doit s'accompagner d'une autre mesure, symbolique, consistant à rendre inéligible tout élu condamné pour

des délits financiers durant une période de 10 ans. L'inéligibilité à vie apparaît poser de réels problèmes juridiques et c'est la raison pour laquelle une durée de 10 ans est ici proposée.

Proposition 5 : Assurer une égalité d'accès à la représentation nationale, aux emplois et aux fonctions.

Article 1

La République française est une République laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité de tous devant la loi, sans aucune discrimination de sexe ni d'origine qu'elle soit sociale, religieuse, raciale ou ethnique. La Constitution renvoie la détermination du statut des élus à une loi organique permettant de favoriser l'égal accès de tous aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Elle garantit ainsi une éligibilité égale et effective à chacun, quel que soit son sexe, sa fonction ou sa profession. Elle favorise aussi l'égal accès des hommes et des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales.

L'article 1 innove par rapport à la modification Constitutionnelle de 2008, qui avait introduit l'égal accès des hommes et des femmes, principe positif d'une

interdiction de discrimination fondée sur le sexe, qui ne figurait pas dans la Constitution de 1958. Mais en se référant à une éligibilité égale et effective, le texte impose de jure la parité dans toutes les élections et rend de ce fait caduc le « péage » pour non respect de la parité.

Proposition 6 : Non-cumul des mandats et des fonctions.

Article 22

Les fonctions des membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat et de toute fonction publique élective, même locale, de toute fonction de représentation professionnelle et de tout emploi public ou privé.

L'article 22 reprend les anciennes dispositions relatives aux incompatibilités en y ajoutant l'interdiction de tout cumul de mandats. Cette interdiction d'ordre Constitutionnel met un terme au retour aux mauvaises pratiques observé depuis 2007, à l'époque où le Président Chirac avait essayé d'interdire le cumul des fonctions de Ministre et de maire ou Président d'exécutif. Selon cette proposition, tout cumul est désormais interdit, y compris en ce qui concerne les mandats de premier adjoint permettant d'exercer, de fait, les fonctions de chef d'un exécutif.

Article 25

Une loi organique fixe pour chaque assemblée : la durée de ses pouvoirs, le nombre de ses membres, leurs indemnités et leurs conditions d'éligibilité, mais aussi le régime des inéligibilités, des incompatibilités ainsi que les principes de fonctionnement du Parlement complétés par son propre règlement intérieur... Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés ou des sénateurs en cas de vacance du siège, et ce jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient. Les députés et sénateurs ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs dans les mêmes fonctions.

L'article 25 reprend les dispositions antérieures collectives au contenu de la loi organique qui fixe le statut des parlementaires. Il introduit cependant trois innovations dont deux sont examinées ci-dessous.

Premièrement, la limitation du droit de se présenter à deux mandats consécutifs. Ces dispositions visent, d'une part, à assurer le renouvellement des parlementaires et, d'autre part, à garantir une parité effective ainsi que l'accès au mandat parlementaire pour les citoyens qui ne s'insèrent pas nécessairement

dans un carriérisme politique. La parité entre fonctionnaires et non fonctionnaires pourrait être ainsi beaucoup mieux assurée, qu'ils soient hommes ou femmes et qu'ils viennent du sérail ou de la société civile. Il va de soi que le parlementaire qui ne peut se représenter peut exercer un autre mandat et/ou revenir ultérieurement puisqu'il s'agit de mandats consécutifs.

Deuxièmement, l'interdiction du cumul des mandats entre mandat parlementaire et tout mandat public et de représentation professionnelle. Dans la mesure où la tâche du parlementaire est considérablement renforcée dans le VI^{ème} République, il importe qu'il se consacre en totalité à sa mission, ce qui exclut tout autre mandat notamment local. De même, les fonctions privées ne pourront être poursuivies que dans des conditions exceptionnelles. L'objectif est de permettre aux parlementaires venus du privé de se consacrer en totalité au travail parlementaire, évitant ainsi les conflits d'intérêt et permettant au parlementaire de ne pas perdre toute chance de récupérer son travail, à la fin de son mandat.

Responsabilité pénale des élus

Proposition 7 : Soumettre les élus au droit commun de la responsabilité pénale.

Les mois qui viennent de s'écouler ont démontré que les élus pouvaient bénéficier *de facto* de traitements privilégiés sur le plan pénal, ou, du moins, ont laissé peser une suspicion sur l'existence d'un tel traitement. Il n'est pas acceptable qu'à infraction égale, les élus soient privilégiés par rapport aux autres citoyens. Ainsi, le délit de faux qui serait constitué par de fausses déclarations sur le patrimoine est moins sanctionné que ne l'est le faux en écriture privée.

De même, il apparaît très choquant à beaucoup de citoyens que des élus condamnés pour des faits qui constituent une violation extrêmement grave de la vie démocratique puissent reprendre leur mandat une fois leur peine purgée. En effet, un commerçant qui a commis des infractions financières se voit privé du droit de diriger une société et une personne qui a commis de graves infractions à la législation sur les

chèques peut être interdit bancaire. A fortiori, un élu qui a manqué au devoir de sa charge en commettant des infractions financières, même sans enrichissement personnel, ne doit plus représenter la nation, car cela constitue une dignité et une responsabilité tout à fait particulières. Il existe bien d'autres fonctions qui peuvent être remplies ; par voie de conséquence, le priver de mandat ne l'empêche pas de trouver les moyens de subsister.

Par ailleurs, le recours à une juridiction d'exception qu'est la Cour de Justice de la République est problématique. En effet, s'il est souhaitable qu'un sas soit établi pour éviter les plaintes abusives contre des Ministres en exercice, en revanche, rien ne justifie que des délits de droit commun soient jugés par une juridiction d'exception. Par exemple, le procès Pasqua a montré qu'une proximité entre juges et accusé n'était pas du meilleur aloi. Pour cette raison, il est proposé de limiter le rôle de la CJR à celui de filtre et de juge d'infractions hors du droit commun, ce qui sera rarissime.

Article 39

Elle (la loi organique) précise les délits financiers qui rendent les élus condamnés inéligibles pour une durée de dix ans.

L'article 39 instaure un régime spécifique d'inéligibilité de 10 ans pour les élus condamnés pour certaines infractions. Les infractions concernées sont évidemment les délits financiers. Cette disposition, destinée à moraliser la vie politique, vise à empêcher le retour en politique d'élus condamnés dans des affaires financières, évitant ainsi d'alimenter la remise en cause des élus dans un « tous pourris » parfaitement bien utilisé par les partis extrémistes.

Article 23

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables de tous les actes accomplis antérieurement à leurs fonctions ou en dehors de celles-ci. Ils sont jugés dans les conditions de droit commun, après autorisation de la Cour de Justice de la République.

Les membres du Gouvernement sont également pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils sont alors jugés par la Cour de Justice de la République pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une infraction de droit commun.

L'article 23 soumet les Ministres à une responsabilité pénale de droit commun en prévoyant une disposition procédurale particulière afin d'éviter des mises en cause

abusives : l'autorisation préalable de la cour de justice de la République. Cette dernière n'est compétente que pour autant que l'infraction reprochée n'est pas de droit commun.

La Cour de Justice de la République est peu modifiée par rapport au système antérieur, si ce n'est dans sa composition. Aux pouvoirs dont elle disposait antérieurement s'ajoute désormais la possibilité de donner l'autorisation d'engager des poursuites à l'encontre du Président de la République pour des actes commis en dehors de ses fonctions, ainsi que pour des actes commis par les membres du gouvernement.

Article 65

La Cour de justice de la République comprend quinze juges. Six parlementaires élus en leur sein et en nombre égal par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées ; auxquels s'ajoutent sept magistrats du siège à la Cour de Cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès de la commission des requêtes. Cette commission ordonne soit le classement de

la procédure, soit sa transmission au Procureur Général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République. Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi s'auto saisir et /ou saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

L'article 65 prévoit qu'aux 6 parlementaires élus par leurs assemblées respectives s'ajoutent sept magistrats du siège, dont le Président de la juridiction. Le procureur général près la cour de cassation continue à jouer les fonctions de procureur général près la cour de justice de la République. Il voit son pouvoir d'auto saisine explicitement formulé afin d'éviter les hésitations apparues avec l'affaire Woerth.

Proposition 8 : Rétablir la responsabilité pénale du Président de la République.

La question de la responsabilité pénale du Président de la République doit être totalement revue. En effet, même si le système actuel a introduit une forme très réduite d'impeachment à l'américaine, aucune responsabilité pénale ne peut en

réalité être recherchée à l'encontre du Président de la République pour des actes de droit commun accomplis durant l'exercice de ses fonctions. Si on peut admettre que l'instruction et les poursuites soient suspendues durant l'exercice du mandat — et encore sous certaines conditions — il est tout à fait inacceptable, dans une démocratie contemporaine, que des infractions de droit commun qui seraient commises par le Président de la République restent impunies une fois son mandat achevé.

Article 18

Le Président de la République est pénalement responsable des actes accomplis antérieurement à ses fonctions ou en-dehors de celles-ci, dans les conditions de droit commun. Pendant l'exercice de son mandat, il ne peut être poursuivi sauf dans le cas prévu à l'article 19-2. Tout délai de prescription est suspendu durant tout son mandat. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

Cette disposition tranche avec le système actuel qui exclut toute information, toute enquête et a fortiori toute poursuite à l'encontre du Président de la République ,

y compris sur des faits antérieurs à sa prise de fonction ou extérieurs à son mandat. La proposition consiste à prévoir l'application de la loi pour tout ce qui est extérieur à ses fonctions. Mais pour assurer la sérénité nécessaire à l'exercice de ses fonctions, toute mesure est soumise à l'autorisation préalable de la CJR et la suspension des poursuites est de droit.

Article 19

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement, constitué en Haute Cour. La proposition de réunion de la Haute Cour, adoptée par une des assemblées du Parlement, est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletin secret, sur la destitution, et sa décision est d'effet immédiat. Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

Les articles 18 et 19 organisent la responsabilité du chef de l'État. Ces dispositions tranchent avec les dispositions antérieures de l'article 18, qui instaurent une irresponsabilité générale et un déséquilibre entre les parties lorsque le Président agit en justice.

D'une part, pour tout ce qui ne concerne pas ses fonctions, le Président de la République est pénalement responsable dans les conditions du droit commun. En revanche, l'exercice des poursuites est conditionné par l'autorisation de la cour de justice de la République. La suspension de la prescription est clairement affirmée. D'autre part, s'agissant des actes commis dans l'exercice de ses fonctions, une forme de procédure d'empêchement est mise en place avec l'exigence d'un vote identique au scrutin public, les deux assemblées statuant en cinquième. Dans ce cas, le président la République est jugé par l'Assemblée Nationale et le Sénat, constitués en congrès présidé par le Président du conseil Constitutionnel. Ce dispositif lourd, évidemment destiné à ne jamais fonctionner sauf circonstances exceptionnelles, crée néanmoins une responsabilité du chef de l'État qui n'existait jusqu'ici qu'en cas de haute trahison.

Article 66

Lorsque la Cour de Justice de la République n'autorise pas les poursuites contre le Président de

la République ou un ministre, la prescription est suspendue jusqu'au terme du mandat.

L'article 66 prévoit désormais, lorsque l'autorisation de poursuite n'est pas donnée à l'encontre d'un Ministre ou du président, la suspension des poursuites ne s'applique que jusqu'à la fin de leur mandat.

Refonte des grands organes de régulation et de médiation pour améliorer l'état de droit

Au cours des 20 dernières années, notre pays s'est doté de nombreuses autorités administratives indépendantes dont certaines, comme la CADA ou la CNIL, jouent un rôle essentiel dans la défense des libertés publiques mais ne sont pas Constitutionnalisées. Il en va différemment du Conseil Constitutionnel qui, sans être à proprement parler une juridiction, dit le droit Constitutionnel et tend à se transformer en Cour Suprême Constitutionnelle en raison de la Question prioritaire de Constitutionnalité. Il s'agit en réalité d'un changement de nature plus que de degré, même si, d'une certaine manière, la révision Constitutionnelle de 2008 est restée au milieu du gué.

D'une part, les citoyens ne peuvent toujours pas saisir directement le Conseil Constitutionnel puisqu'il faut que la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat le décident. D'autre part et surtout, la composition du Conseil n'a pas été modifiée depuis l'origine, période à laquelle il ne s'agissait que d'un organe politique chargé de s'assurer de la limitation du

champ de compétence du Parlement. C'est la raison pour laquelle une double réforme est ici proposée.

Par ailleurs, la question du respect du pluralisme politique et de l'indépendance des médias est régulièrement posée, tout comme celle de l'utilisation des sondages. Le CSA a un rôle qui reste limité et la commission des sondages n'a de réelles compétences qu'en période électorale. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer une Haute Autorité, dont les membres sont désignés par le Parlement et dont la fonction serait de veiller au respect du pluralisme et de la démocratie.

Proposition 9 : Changer la composition et le champ de la saisine du Conseil Constitutionnel

S'agissant du Conseil Constitutionnel, les propositions d'innovations sont de trois natures :

- dans son mode de nomination ;
- dans l'expression des opinions dissidentes ;
- dans l'extension du champ de sa saisine.

Ces modifications sont proposées dans le cadre d'un renforcement global de l'État de droit. En effet, compte tenu du régime présidentiel, le conseil

Constitutionnel est amené à jouer un rôle beaucoup plus important pour assurer une bonne gestion des conflits potentiels entre l'exécutif et le législatif. Dès lors, l'impartialité politique des hauts conseillers doit être assurée grâce à une élection par les deux tiers des membres des assemblées, statuant séparément.

De plus, dans le cadre du renforcement des droits des citoyens, la Constitutionnalité d'une loi peut être soulevée lors d'une procédure judiciaire et le champ de saisine du conseil Constitutionnel est étendu du fait de la possibilité de saisine par 60 conseillers du Conseil de la Société Civile

Article 56

Le Conseil Constitutionnel est composé de neuf membres, élus pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Il est renouvelé par tiers tous les trois ans. Les membres sont élus par le Parlement à la majorité des deux tiers des membres des assemblées statuant séparément. Un tiers des membres est proposé par le Président de la République ; les Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Conseil de la Société Civile et des générations futures présentent chacun deux membres. Le Président est élu par les membres du Conseil pour une durée de trois ans, renouvelable pour la durée de son mandat.

L'article 56 modifie complètement le mode de désignation des conseillers Constitutionnels en instaurant une procédure qui se déroule en deux temps. Tout d'abord, le temps de la proposition. Le Président de la République propose trois membres et les présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Conseil de la Société Civile en présentent deux chacun. L'innovation par rapport au système de choix actuel consiste à permettre au Conseil de la Société Civile de présenter deux membres qui, d'une certaine manière, incarnent la voix de la société civile au conseil Constitutionnel. Mais ces quatre personnalités ne disposent pas de la compétence pour la deuxième étape.

En effet, dans un second temps, c'est un vote concordant des deux tiers des membres de chaque assemblée qui devra élire ces personnes. Cela signifie par conséquent que les choix de proposition n'ont de chance d'être acceptés que pour autant que les personnalités proposées n'ont pas de connotation partisane trop marquée et disposent d'une autorité et d'une légitimité incontestables. En cas de refus par les assemblées, l'autorité qui propose devra en conséquence formuler une nouvelle proposition.

Les anciens présidents de la République ne siègent plus. Cette réforme est d'autant plus justifiée que la

question prioritaire de Constitutionnalité donne un rôle de plus en plus important au Conseil et va soulever de manière croissante des questions de récusation, compte tenu du caractère très politique de certains membres.

Article 57

Les mandats des membres du Conseil Constitutionnel sont exclusifs de toute autre fonction. Le Conseil Constitutionnel statue par décision motivée et les opinions dissidentes peuvent être exprimées. Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. En leur dispositif, elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

L'article 57 n'innove guère par rapport à la disposition antérieure, si ce n'est pour autoriser l'expression des opinions dissidentes, possibilité qui existe dans des juridictions internationales mais qui, jusqu'à présent, n'existait pas en France. Cette faculté ne change rien à la décision qui est rendue, mais peut ouvrir des possibilités non négligeables d'évolution du droit Constitutionnel. De plus, elle est plus respectueuse du sens des saisies qui sont émis.

Article 61-1

Les lois organiques — avant leur promulgation — et les règlements des assemblées parlementaires — avant leur mise en application — doivent être soumis au Conseil Constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Aux mêmes fins, avant leur promulgation, les lois peuvent être déferées au Conseil Constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, trente députés ou trente sénateurs ou encore soixante membres du Conseil de la Société Civile.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans un délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, ce délai peut être ramené à huit jours en cas d'urgence. Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.

L'article 61 reprend les dispositions de la Constitution de 1958 relatives au contrôle de la Constitutionnalité des lois. Il innove en ouvrant plus largement la saisine du conseil à 30 députés ou sénateurs, au vice-président, au Président du Conseil de la Société Civile et à 60 conseillers de la société civile. En sus des dispositions relatives à l'exception d'inconstitutionnalité, cet article étend le contrôle de la Constitutionnalité des lois.

Proposition 10: Créer un conseil de la communication et du respect de la démocratie.

Il s'agit d'une innovation du projet de Constitution. En effet, nul ne peut nier le rôle des médias dans la démocratie, au point que certains pensent qu'il s'agit aujourd'hui du premier pouvoir. Dans ces conditions, il paraît indispensable de Constitutionnaliser l'organe de régulation des médias afin d'assurer sa totale indépendance et de fixer ses objectifs.

Le fonctionnement actuel du conseil supérieur de l'audiovisuel, dont le caractère partisan a été à maintes fois évoqué, ne permet pas un réel fonctionnement du pluralisme politique. Ses décisions, qui se prennent de manière tout à fait confidentielle, sans même que les intéressés — à savoir les partis politiques — ne soient entendus, ne correspondent pas à ce que l'on peut attendre d'un organe chargé de réguler le fonctionnement de la démocratie et par voie de conséquence de constituer un réel contre-pouvoir.

Article 70

Le Conseil de la Communication et du respect de la démocratie est composé de neuf membres

élus par une majorité des 3/5èmes des membres de chaque assemblée. Le Président de la République en propose trois, chacun des Présidents des Assemblées en propose deux et le Président du Conseil de la Société Civile en propose deux. Les membres élisent leur président.

L'Article 70 fixe les conditions de choix des membres du conseil de la communication et du respect de la démocratie sur le même modèle que le Conseil Constitutionnel. Ce procédé a pour objectif d'assurer la totale légitimité des membres de ce conseil. Le président, élu par ses pairs, dispose ainsi d'une totale indépendance.

Article 71

Le Conseil de la Communication et du respect de la démocratie doit assurer le respect du pluralisme et de la vie démocratique audiovisuelle. Il veille à un usage rigoureux et équitable des sondages. Une loi organique fixe ses pouvoirs, ses conditions de fonctionnement, les conditions de sa saisine par les citoyens et l'étendue du pouvoir de sanction dont il dispose.

L'article 71 fixe très succinctement l'objectif de ce conseil, qui consiste à assurer le respect du pluralisme et de la vie démocratique audiovisuelle. Sa

compétence s'étend à un sujet très controversé et ouvert à de nombreuses discussions : les sondages.

Conclusion

Tout d'abord, ces propositions ne régleront bien évidemment pas tous les problèmes des Français. S'agissant des droits des citoyens, elles doivent être complétées par un renforcement des droits économiques et sociaux, comme par exemple la présence des salariés dans les conseils d'administration, le renforcement du pouvoir des syndicats et des actions de classe au bénéfice des consommateurs. Elles doivent s'accompagner d'une réforme du mode de scrutin et de la reconnaissance du vote blanc pour lutter contre l'abstention.

Ensuite, elles sont un moyen et non une fin. La fin est une forme de reconstruction pour améliorer la vie de nos concitoyens, l'emploi, l'éducation, la justice, la santé, etc., et réaliser une transition économique vers une économie soutenable. Les grands changements à accomplir nécessitent un état d'esprit très différent de celui qui nous anime aujourd'hui, fait de frustrations, de pessimisme et de mal être. Rétablir la confiance dans les institutions est un devoir impératif, au même type que rétablir la confiance en soi. C'est à cette tâche que cet essai tente de contribuer.

Table des matières

Aux droits, citoyens!	9
Les grandes orientations d'une sixième République	15
De nouveaux droits pour les citoyens et la société civile	20
Un exercice effectif des droits à la démocratie participative	27
La justice	36
Moralisation de la vie politique et reconnaissance de l'égalité d'accès aux fonctions électives	46
Responsabilité pénale des élus	52
Refonte des grands organes de régulation et de médiation pour améliorer l'état de droit	61
Conclusion	70

Achévé d'imprimé en France pour le compte d'InLibroVeritas

ISBN : 978-2-35922-042-1

Livre sous licence CC BY-SA 2.0