

# REMARQUES ET AVIS<sup>1</sup>

## Relatifs aux missions de la

### Commission de rénovation et déontologie de la vie publique

Selon la théorie de la Démocratie, développée dans l'ouvrage joint <sup>2</sup>, la commande du Président de la République va dans un sens d'amélioration du *degré de démocratie* qui y est défini, mais avec la limitation forte qu'elle ne porte que sur quelques éléments de la vie publique et s'insère dans le cadre d'une Cinquième République qui a instauré un présidentialisme régalien et laissé, selon la conception de ses fondateurs <sup>3</sup>, se développer à l'excès, une classe politique de métier faisant écran entre le peuple et les pouvoirs de gouvernement.

Pour aboutir à une véritable rénovation de la vie publique démocratique, les propositions de la Commission et les suites qui leur seront données doivent donc être audacieuses et ouvrir sur une poursuite de la démarche, dans des domaines plus étendus.

#### **1. Sur les conditions d'un meilleur déroulement de l'élection présidentielle, le parrainage des candidats, sur les modalités de financement de la campagne et les règles applicables à l'expression des candidats dans les médias**

Certaines de ces questions, placées en premier lieu dans le décret, étant essentiellement techniques, ne sont pas primordiales pour l'obtention des objectifs visés dans l'intitulé de la Commission.

Toutefois, pour l'amélioration d'un régime représentatif de type parlementaire et présidentiel, il ne serait pas négligeable de trouver un compromis entre la non prolifération des candidatures à la Présidence et la possibilité de laisser émerger celles qui peuvent se prévaloir d'un soutien populaire avéré, meilleur que la règle des parrainages au second degré électif.

**Une déclaration de soutien exprimée par un nombre minimal défini d'électeurs est une solution simple.** L'élection s'effectuant au suffrage universel – « mandat direct du peuple souverain » –, il serait, en effet, plus logique et plus démocratique que cette présélection s'effectuât, elle aussi, de manière directe.

#### **2. Calendrier des élections législatives qui suivent l'élection présidentielle et les règles qui lui sont applicables.**

Concernant les élections législatives, le scrutin majoritaire, choisi par les promoteurs de la Cinquième République pour assurer la stabilité du régime, voit son effet renforcé par la superposition de la durée des mandats du Président et des députés, au détriment, non plus seulement de l'expression des minorités politiques, mais de celle du peuple dans son entier, dessaisi totalement, pour cinq ans, de la possibilité d'agir sur sa représentation nationale – cas de majorité présidentielle établie dès le début du quinquennat qui restreint la probabilité de cohabitation <sup>4</sup>. Le caractère présidentiel du régime a donc été renforcé par cette mesure.

---

1 Ces REMARQUES et AVIS ne sont pas donnés dans l'ordre des questions du Décret, mais regroupés lorsque ces questions sont apparentées.

<sup>2</sup> Jean-Claude MARTIN, « DEMOCRATIE, le nom volé d'une idée violée »

<sup>3</sup> Voir in *Démocratie* p. 315, le point de vue édifiant d'un des artisans de la Constitution de la V<sup>ème</sup> : « *Le simple citoyen, qui est un vrai démocrate, se fait, en silence, un jugement sur le gouvernement de son pays et, lorsqu'il est consulté, à dates régulières, pour l'élection d'un député par exemple, exprime son accord ou son désaccord. Après quoi, comme il est normal et sain, il retourne à ses préoccupations personnelles...* », Michel DEBRE, *Les Princes qui nous gouvernent*, 1957.

<sup>4</sup> Pire serait encore l'éventualité d'une cohabitation, suivi de dissolution ultérieure : l'objectif de stabilité serait compromis et une plus grande atteinte portée à la souveraineté populaire.

On ne saurait attendre une rénovation significative d'un aménagement de calendrier, mais d'une véritable **redistribution, par atténuation en cascade, des rôles du Président, du Gouvernement et du Parlement, et, corrélativement, une augmentation des possibilités d'intervention du peuple, Souverain en droit, mais sujet en pratique.**

Le Parlement perdant des pouvoirs au bénéfice du peuple, en retirerait d'autres, de ce fait, ainsi que le Cabinet gouvernemental, placé toutefois sous un contrôle plus strict du Parlement et du peuple. La stabilité, propre au régime présidentiel, obtenue au prix d'un dessaisissement de la souveraineté populaire, serait à rechercher par d'autres voies. Il y a là un pari à faire, mais sans cette supposition que le peuple ne souhaiterait pas voir se développer le pire des régimes, il n'y a de place à la démocratie, ni, à bien y réfléchir, au respect de la personne humaine que suppose la confiance en la responsabilité des individus rassemblés, d'autant que cette union a pour but leur bien commun.

### **3. Voies d'une réforme des modes de scrutin applicables aux élections législatives et sénatoriales et sur les modalités permettant de mieux refléter la diversité des courants de pensée et d'opinion et de renforcer la parité entre les hommes et les femmes.**

Dans beaucoup de pays, en France particulièrement, **le manque de représentativité sociologique et démographique des membres du parlement est flagrant.** Les catégories qui constituent le gros de la population active (agriculteurs, ouvriers, employés), ainsi que les femmes et les jeunes, sont très peu représentées parmi les députés et, bien plus encore, les sénateurs. Cet état de fait qui se constate aussi dans les instances dirigeantes des partis politiques, est encore accentué au niveau du gouvernement. Un tel constat permet d'affirmer que, malgré l'égalité de principe des droits du citoyen, si les pouvoirs divers, permettant de les exercer ne sont pas accessibles à tous, ladite égalité n'existe pas<sup>5</sup>. Il convient donc de prendre des mesures concrètes, pour y atteindre. Mais la catégorisation des citoyens n'est pas sans heurter ce même principe. Elle a, en outre, ses limites. En quoi un équilibrage en faveur d'une des catégories serait-il satisfaisant, si le défaut de représentation des autres, persistait aussi injustement, notamment s'il maintenait, voire favorisait, la représentation d'enseignants, cadres supérieurs ou des anciens élèves de telle Ecole, déjà surreprésentés ? Une *discrimination positive* détaillée serait-elle souhaitable ? Et, au-delà de la parité hommes-femmes qui semble ne pas faire problème, serait-elle constitutionnellement acceptable ?

Dans une démocratie directe, les lois statistiques du tirage au sort ou du référendum régleraient automatiquement la question.

En se limitant au cadre de la démocratie parlementaire en vigueur, un progrès allant en ce sens résiderait dans **l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, pour l'élection de tous les représentants du peuple**, avec des aménagements qui, sans supprimer le rôle positif des partis, éviteraient que leur présélection des candidats, ne ferme les choix possibles aux électeurs. Sans aller jusqu'à un scrutin ou l'ordre de la liste ne serait qu'indicatif, on pourrait limiter son caractère impératif à un pourcentage réduit de candidats et laisser déterminer l'élection des autres, par le nombre de voix obtenues.

L'aménagement qui aurait l'effet démocratisant le plus notable, consisterait, notamment, à atténuer l'exclusivité du caractère représentatif du système en vigueur, par **l'instauration de référendums** (aux niveaux local et national) à condition qu'ils soient **assainis par l'adoption de modalités nouvelles** de lancement (initiative populaire et/ou parlementaire) et de déroulement<sup>6</sup>.

### **4. Statut juridictionnel du président élu - Propositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt, tant à l'égard des parlementaires et des membres du Gouvernement que des titulaires de certains emplois supérieurs de l'Etat, de manière à garantir, par la définition de règles déontologiques, la transparence de la vie publique.**

A la lumière des conclusions de la commission AVRIL, du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel, faire du Président de la République « *un justiciable comme les autres* », tel que le proposait le candidat, aujourd'hui élu, paraît difficile, mais l'en rapprocher est indispensable, autant que la possibilité d'exercer ses fonctions puisse le permettre,

<sup>5</sup> Voir in *Démocratie* p. 326. Selon les conclusions de l'étude du degré de démocratie et de la nature du pouvoir, « *une vraie démocratie n'est pas seulement un Etat de droit égalitaire, mais un Etat de pouvoir populaire maximum.* »

<sup>6</sup> Voir in *Démocratie* p. 355, « *le référendum-débat* » et p. 364, « *les référendums locaux* ».

selon le principe moral que l'exemple doit venir d'en haut et qu'en conséquence **tous ceux qui tiennent des responsabilités électives ou administratives publiques doivent être poursuivis les premiers et sanctionnés avec le plus de rigueur.**

C'est pourquoi, l'extension à tous les élus et responsables d'une révision de leur statut pénal et pas seulement l'établissement de règles déontologiques, devrait être concomitante à celle du Chef de l'Etat et s'inscrire dans un cadre moral et juridique cohérent. Plus largement, même, **les mesures anti-corruption devraient être renforcées**, ainsi que les peines encourues. Un certain nombre d'elles s'appliquent aux fonctionnaires à un niveau de sanction supérieur à celui du justiciable privé (ex.: faux en écritures), alors que les élus et ministres, entre statuts spéciaux, immunités diverses ou amnisties, ne se voient condamnés, souvent tardivement, qu'à des peines légères, assorties de sursis, s'ils n'y échappent pas.

On en est même arrivé à une banalisation telle, que l'opinion en a pris son parti : « *Ils font tous pareil* », dit-on, avec tant de résignation que de réprobation. Or, la moralité des représentants du peuple et fonctionnaires, qui agissent par délégation de sa souveraineté, est une des conditions nécessaires à la *déléabilité* des pouvoirs correspondants. Outre qu'ils sont condamnables, les abus en la matière, sont donc antidémocratiques. A ce titre, ils devraient valoir une **sanction d'inéligibilité définitive doublant la sanction pénale renforcée.**

L'immunité parlementaire et présidentielle auraient donc à être transformées, de manière à ne s'appliquer qu'à des titres exceptionnels, bien définis, et ne pas se prêter à laisser impunis ceux qui trompent le peuple et se servent de la République, au lieu de la servir. Trier entre ce qui peut faire l'objet ou non d'une immunité indispensable à l'exercice du mandat, semble être la question à régler, avec la limite : immunité justifiée, mais pas impunité. Si la notion de suppléant a un sens, des suspensions d'élus pourraient être envisagées.

## **5. Assurer le non-cumul des mandats de membres du Parlement ainsi que des fonctions ministérielles avec l'exercice de responsabilités exécutives locales.**

Le problème est éternel... ou presque. Déjà, au III<sup>ème</sup> siècle av. J.-C., ARISTOTE, (*La Politique*) constatait. (voir in *Démocratie* p.74) :

« *Aujourd'hui, du fait des avantages que l'on retire des biens publics et du pouvoir, les gens veulent gouverner continuellement.* »

Il est désolant, mais symptomatique que rien n'ait changé. Sous l'effet des nombreuses réélections et du cumul des mandats, une véritable **classe de politiciens de profession**, exerçant à plein temps, s'est créée qui détient l'essentiel du pouvoir politique. Le seul rôle réel que peut jouer le peuple est d'en choisir une composante, groupe ou coalition, contre une autre. La « démocratie » se résume à la première partie de la, si restrictive, définition de la démocratie donnée par SCHUMPETER – « ... *plusieurs partis rivalisent pour le pouvoir* » (voir in *Démocratie* p.74).

Au sein même des partis, ce sont les *leaders* qui se disputent pour y accéder, les militants se groupant en véritables « écuries » de présidentiables, alors même que les programmes des « candidats à la candidature » ne sont pas définis et fluctuent à l'occasion de sondages d'opinion. A chacun des niveaux – élection du Président de la République, des députés, maires, etc. –, le choix des personnes prime sur celui des idées. Et, que le vote s'effectue au scrutin uninominal ou de liste, le peuple ne peut, en réalité, choisir « ses représentants » que parmi ceux qui sont sélectionnés par leur parti. Beaucoup est à dire sur cette sélection. Si la « démocratie représentative » se justifiait par l'incompétence du peuple, on pourrait s'attendre à ce que la compétence soit un critère essentiel ; les faits sont loin de le démontrer. Bien des candidats sont arrivés au stade de l'élection, sans capacité évidente à l'exercer, à la suite d'une patiente et opiniâtre quête du pouvoir. C'est ainsi qu'on voit de plus en plus de candidats issus du personnel permanent des partis. Certains de ces *apparatchiks* ont « occupé le terrain », lors d'une baisse d'audience de leur formation politique et/ou sont récompensés des services rendus à des chefs à qui ils ne risquent pas de porter ombrage. Il est très commode aux leaders, pour asseoir leur préséance, d'avoir de tels lieutenants qui constituent l'ossature hiérarchique, active et inconditionnelle, de leur « écurie » de militants.

Et quand la compétence est invoquée, c'est souvent au détriment de la représentativité ; elle justifie l'appel à des « personnalités » que l'on estime devoir « parachuter » en lieu et place de militants du terroir. Au nom de cette compétence et au fil des ans et des élections, une dominance des anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration s'est établie, puis renforcée qui devient une distorsion caractéristique du monde politique français. Cette Grande Ecole, créée pour former les cadres de la haute administration, fournit, donc, en fait, la grande majorité des dirigeants de la

Nation, des Présidents de la République aux plus humbles – mais promis inexorablement à une carrière de gouvernant –, sous-préfets, et le « *pantouflage* » fonctionnant sans frein, de plus en plus de PDG de grandes entreprises privées. Ainsi investie – et nous n'évoquons même pas des « noyautages » de diverses origines qui s'y rajoutent et s'y « combinent » –, **notre « démocratie représentative », n'est plus qu'une oligarchie politique déguisée.** Un véritable écran est ainsi créé entre le peuple et les pouvoirs de gouvernement, comme si le lien entre *demos* et *kratia*, était distendu, sinon défait<sup>7</sup>.

Dans les années 80, siégeait encore plusieurs députés et sénateurs élus sous la III<sup>ème</sup> République ! Aujourd'hui, un sénateur a siégé à partir de la fin de la IV<sup>ème</sup> et plusieurs parlementaires, depuis 40 ans !

**Des mesures drastiques sur la limitation, voire la suppression du cumul des mandats, assorties de la limitation de leur durée et de leur renouvellement,** sont susceptibles d'amener un progrès important. Il faut être conscient qu'il s'agit là d'affirmer que si l'on peut faire métier en politique ce ne saurait être à titre d'élu. Or, même si selon les résultats des sondages rapportés par Roland CAYROL :

« *les Français (...) reprochent à l'ensemble des mandataires leur pratique du cumul des mandats* », on constate, aussi, qu'existe une contradiction dans l'esprit de chacun, entre un réel désir de changement, suite aux situations abusives, et la crainte que peut laisser planer la venue de nouveaux élus inexpérimentés. Or, le risque n'existe pas, car le remplacement de tous prendrait du temps.

La demande du Président se rapporte à des fonctions bien précises, les plus importantes, certes, mais limitées. Or, il existe d'autres cumuls qui devraient être limités, comme l'appartenance à un trop grand nombre de commissions ou conseils d'organismes publics ou parapublics de toute sorte.

On se rend compte que la mesure de limitation des mandats ne serait pas anodine. Elle est, pourtant, celle qui ouvrirait la porte d'une réelle démocratisation en évitant le risque qu'elle se referme prématurément.

La séparation des rôles, sous prétexte de nécessaire compétence et de disponibilité, entre une classe politique fermée et une société civile où chaque citoyen se consacre presque exclusivement à ses occupations quotidiennes, comme le préconisait Michel DEBRE (cf. citation antérieure), est, comme nous l'avons vu, le fondement de l'oligarchie politique et l'empêchement de la démocratie. Le renouvellement de la classe politique, accompagnant une modification du rôle de l'Exécutif et du Parlement et l'utilisation plus fréquente d'un référendum assaini, sont, à l'inverse, des remèdes anti-oligarchiques.

---

Que les moyens soient à trouver pour que chacun puisse assumer une citoyenneté plus étoffée ne doit pas être un problème insoluble, dans une société de l'information qui s'étend chaque jour davantage et dont les moyens pourraient être utilisés à des fins de développement démocratique pour faciliter l'intervention directe du peuple (les gens) dans la marche de la société, selon l'état d'esprit, exprimé par Pierre MENDES-FRANCE<sup>8</sup>, à l'opposé des promoteurs de la Cinquième :

« *La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen, non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. Si cette présence vigilante ne se fait pas sentir, les gouvernements (quels que soient les principes dont ils se recommandent), les corps organisés, les fonctionnaires, les élus, en butte aux pressions de toute sorte de groupes, sont abandonnés à leur propre faiblesse et cèdent bientôt, soit aux tentations de l'arbitraire, soit à la routine et aux droits acquis ... La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en tout temps* ».

La Commission pourrait en ce qui la concerne, ouvrir la voie à un mouvement de réformes en suggérant de nouvelles possibilités de changements à étudier qui étofferaient les avancées préconisées par le Président de la République

Toulouse, Septembre 2012  
Jean-Claude MARTIN

---

<sup>7</sup> Voir in *Démocratie* p. 49, dans l'expression du degré de démocratie d'un régime, ce lien est caractérisé par le degré de possession des pouvoirs de gouvernement par le peuple.

<sup>8</sup> « *La République moderne* », 1962