



## CONGRES DU MOUVEMENT DEMOCRATE

PARIS 2017

### Groupe de travail : Vie institutionnelle (Institutions – Collectivités territoriales et Justice)

#### Coordinateurs:

Pierre-Olivier CAREL, Maud GATEL, Bruno MILLIENNE

#### Participants au groupe de travail :

Jean-Noël BARROT, Jean-Louis BOURLANGES, Marielle DE SARNEZ, Michèle DE VAUCOULEURS, Nathalie ELIMAS, Isabelle FLORENNES, Aude LUQUET, Maud PETIT, Thomas MAUBERT, Maud GATEL, Jean-Baptiste HAMONIC, Bruno MILLIENNE, Sourya ZINOURI, Martine TINEL, David LEFEVRE, Patrick BRUCH, Pierre-Olivier CAREL, Jean Marc BRIENNON, Didier DOUSSET, Jean-Jacques AILLAGON, Antonin GRELE, Jean-Jacques JEGOU

### Justice

- **Constat :**

Sans Justice, il ne peut y avoir de démocratie. En veillant à l'application des lois, la Justice garantit les droits de chacun.

- **Vision :**

Ancrée dans ses principes fondateurs, tels l'égalité, l'impartialité et l'indépendance, la Justice a su s'adapter aux évolutions de la société.

- **Propositions :**

- 1. Une Justice plus protectrice, plus accessible et plus proche des citoyens.**

- 1.1. Organisation de la justice**

- Loi de moralisation de la vie publique – acte II :
  - prévention stricte des conflits d'intérêts
  - inéligibilité de 10 ans, pour toute condamnation pénale dans le cadre du mandat exercé, avec effet immédiat
- Cour de justice de la République : suppression pure et simple

- Création d'une Cour suprême : issue de la fusion de la Cour de cassation et du Conseil d'état
- Réforme des Prud'hommes avec l'intégration d'un juge de professionnel appelé échevinage (*comme pour le TASS*)
- Révision de la carte judiciaire

**1.2. Un pouvoir judiciaire réellement indépendant :**

- Chantier prioritaire : Indépendance réelle du parquet

**1.3. Une impartialité de l'Etat renforcée :**

- confirmation à la majorité des 2/3 du Parlement des nominations des membres des autorités indépendantes ; des membres du Conseil supérieur de la magistrature et des membres de la Cour constitutionnelle (*articles 40, 43 et 64*).
- Le Président de la Cour constitutionnelle sera autorisé à sortir de son devoir de réserve, en cas de manquement manifeste à la Constitution, par l'un des pouvoirs constitués (*article 69*).

## Institutions : *exécutif et parlement*

- **Constat :**

Depuis l'adoption de la Constitution de la Vème République en 1958, le fonctionnement des institutions et de la vie politique française ont fortement évolué.

Si la Ve République a atteint un objectif majeur, celui de mettre en place un cadre favorisant la stabilité politique et institutionnelle, elle institue une « *présidentialisation* » de fait du régime :

- suffrage universel direct de l'élection du Président de la République,
- instauration du quinquennat en 2000,
- inversion du calendrier des scrutins présidentiel et législatif en 2002.

La présidentialisation du régime peut aboutir à une rapide fragilisation du Président de la République qui, concentrant sur sa personne une part essentielle de la responsabilité, devient également le destinataire de toutes les insatisfactions, de tous les mécontentements et de toutes les révoltes.

Nos institutions constituent une exception dans l'espace démocratique européen. Elles se caractérisent par la prépondérance de l'exécutif amplifiée par le rôle déterminant de l'élection présidentielle. Bien que différentes évolutions constitutionnelles aient eu lieu (*la dernière datant de 2008 à travers le renforcement des pouvoirs du Parlement avec partage de l'ordre du jour entre Gouvernement et Parlement, limitation de l'utilisation du 49-3 au PLF et PLFSS, mais aussi possibilité pour le Président de la République de s'exprimer devant le Parlement, réuni « à cet effet en Congrès », notamment*), il demeure un déséquilibre avec :

- une absence de responsabilité politique et pénale du chef de l'Etat,
- une très faible responsabilité de l'Exécutif devant le législatif,
- la tendance à la transformation du parlement en simple chambre d'enregistrement,
- l'absence de contrôle par le Parlement de l'action gouvernementale, en particulier dans l'utilisation des deniers publics, qui rend impossible la réforme du système public.

Enfin, la représentation nationale au scrutin universel majoritaire à deux tours favorise les grands partis, aux dépens d'une réelle représentativité des opinions du pays. Mais rappelons-nous :

- les 18,57% de voix recueillies par François Bayrou (*6,8 millions de voix*) au 1<sup>er</sup> tour de la présidentielle en 2007 n'aboutissant qu'à 4 députés,
- les 9,13% de voix recueillies par François Bayrou au 1<sup>er</sup> tour de la présidentielle en 2012 ne permettant l'élection que de 2 députés,
- ou plus près de nous, la qualification du FN au second tour de la Présidentielle avec 10,6 millions de voix de Marine Le Pen le 7 mai dernier, ne générant que 8 députés 8 semaines plus tard.

Ce déséquilibre de représentation pèse sur la vie démocratique, éloigne les Français de leurs représentants et provoque très régulièrement l'expression d'un mécontentement lors des élections locales et européennes, sans pour autant apporter de réponses de fond au débat et aux propositions.

La France se distingue des autres grands états européens (*Espagne, Italie, Allemagne...*) où les attributions du parlement et le mode d'élection.

- **Vision :** un rééquilibrage des pouvoirs entre exécutif et législatif

Le rééquilibrage des institutions passe par :

- un accroissement des attributions et du rôle du Parlement,
- un minimum de représentation des courants de pensée, sans mettre en péril une majorité élue.

Car la République est plus forte quand tous les grands courants de la vie politique sont représentés en son sein plutôt qu'en excluant systématiquement certains.

• **Propositions :**

**2. EXECUTIF :**

**2.1. Réinstaurer une capacité d'initiative du Parlement**

- Revoir par exemple l'article 40 (*qui encadre à outrance le pouvoir budgétaire*) et son remplacement par une disposition (*Constitution budgétaire*) qui concerne désormais l'exécutif et le législatif et qui vise à l'adoption du budget en tendant vers la règle d'or (*article 58*),
- redonner au Parlement une maîtrise essentielle de son ordre du jour (*article 60*).

**3. PARLEMENT :**

**3.1. Redonner une identité à chaque chambre :**

- Assemblée Nationale : représenter les populations et tous les courants de pensées du pays
- Sénat : représenter les territoires et conserver un attachement avec les élus locaux

**3.2. Evolution du mode d'élection :**

- Assemblée Nationale : introduction d'une dose de proportionnelle la plus élevée possible (*entre 30 et 50%*) sur la base de 400 députés.
- Pour le Sénat, le nombre d'élus pourrait être réduit à 200. Sur le mode de scrutin, un travail complémentaire doit être mené en fonction des orientations prises pour simplifier le millefeuille territorial.

**4. PARTIS POLITIQUES :**

- Financement des partis politiques : création d'une banque publique.
- Interdiction des micros-partis

## Collectivités territoriales et Métropole du Grand Paris

- **Constat :**

La décentralisation entreprise en 1981-82 repose sur le double postulat d'un accroissement de l'efficacité des services publics locaux et d'une avancée de la démocratie par un rapprochement de la capacité de décision au plus des problèmes rencontrés par nos concitoyens.

Or, plusieurs décisions importantes du législateur ont conduit à remettre en cause ces principes constitutionnels voire à rendre les conditions de gouvernance locale plus complexe après qu'avant :

- suppression d'impôts locaux au profit de dotations dont la promesse de compensation à l'euro – l'euro n'a jamais été tenu dans la durée...
- accroissement du mille-feuille territorial (*EPCI, Métropole du Grand Paris...*)

- **Vision :**

- Redonner chaque collectivité une lisibilité, identification et une responsabilité au travers de désignation de compétences, représentation, compétence simples et claires,
- Permettre à chaque collectivité d'exercer son action dans une autonomie garantissant la souveraineté de ses décisions,
- Faire des économies : réduire les dépenses de fonctionnement des communes en montrant l'exemple du nombre d'élus, en mutualisant certains services et en favorisant des choix d'investissement d'intérêt communautaire.

- **Propositions :**

### 5. COLLECTIVITES TERRITORIALES :

#### 5.1. Un acte III de la décentralisation :

- Dès 2020, la question des départements devra se poser, en commençant par l'Ile-de-France. Un échelon de proximité dans certains territoires, notamment ruraux, doit être maintenu.

Nous proposons de simplifier le millefeuille territorial en le réduisant à 3 échelons (*hors statuts particuliers*) : commune (*socle de base*), EPCI et Région.

- Représentativité :
  - Nous pourrions harmoniser la proportionnelle pour les municipales et les *régionales*, en passant de 50% à 25% des sièges attribués à la liste arrivée en tête dans le cadre de la prime majoritaire. Ce seuil de 25% permet aujourd'hui sans difficulté de doter les Régions de majorités stables.
  - Pour les EPCI, nous estimons que les conseillers communautaires devraient ne plus être fléchés lors des municipales mais élus à la proportionnelle sur liste au sein des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.
- Une conférence territoriale (*ce n'est pas un nouvel échelon de collectivité*) est créée pour que puissent se réunir régulièrement les élus régionaux et les exécutifs des EPCI dont le siège est dans le périmètre régional. Cette conférence travaillera à la définition des plans et schémas directeurs régionaux, voire
- révision de la loi PLM avec suppression des mairies d'arrondissement,

- En cas de création de commune nouvelle après fusion, des mairies annexes (*sous forme de point d'accueil du public*) sont créées pour maintenir un lien direct avec les habitants,
- suppression de la clause de compétence générale
- Le Maire et les adjoints sont désignés au sein du Conseil municipal. Le principe devenant que le candidat à la fonction de Maire est obligatoirement la personne occupant la tête de la liste arrivée en premier lors de l'acquisition de l'élection. Il en est de même pour les adjoints,
- Mise en œuvre effective du droit à l'expérimentation : suppression du critère d'unicité.

### **5.2. Définition d'un statut de l' élu pour exercer un mandat (*majoritaire ou minoritaire*) :**

- Temps de mise à disposition,
- Prise en charge de l'indemnisation,
- Reconnaissance de la protection des élus dans leur emploi
- Plafonnement des rémunérations, indemnités, jetons de présences... perçues dans le cadre d'un mandat local initial (*EPCI, SPL, SEM, EPA, EPIC...*)

### **5.3. Refonte de la fiscalité locale d'ici 2022 :**

- Affectation d'au moins une ressource directe locale spécifique à chaque échelon territorial
- Communes : 50% impôt local ménage (*limite de différentiel de 20% en plus et en moins par rapport à la moyenne des communes de l'EPCI d'adhésion*)
- EPCI : 50% impôt local ménage et impôt entreprises + taxe spécifiques (*TEOM...*)
- Région / département : cartes grises et 50% impôt entreprises

## **6. METROPOLE DU GRAND PARIS :**

La création de la Métropole du Grand Paris (*11 établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris (Journal Officiel du 13 décembre 2015) rassemblant 130 communes, le douzième territoire étant la Ville de Paris*) :

- oublié dans la loi NOTRe, un nombre important de communes de la zone agglomérée de la grande couronne (*Marne La vallée, Cergy Pontoise, Saint-Quentin en Yvelines...*) et plus de 5 millions de franciliens,
- institue des territoires qui n'ont rien en commun et oblige à la constitution d'une « *vie commune* » sans tenir compte des principaux bassins de vie et de déplacement,
- ajoute une couche au millefeuille (*209 élus, fiscalité supplémentaire, rétrocessions des compétences ...*) rendant ce nouvel échelon inefficace et illisible.

### **6.1. Création d'un statut de région capitale** pour donner une vraie dimension européenne

- Maintien du nombre de Conseiller régionaux à 209,
- Modification du mode de scrutin pour passer à la proportionnelle régionale avec prime de 20% à la liste arrivée en tête, sur la base de circonscription ayant pour périmètre les EPCI de la région.

### **6.2. Doter la région d'outils de gouvernance** à la hauteur d'une agglomération de taille mondiale :

- Suppression des départements et de la métropole du Grand Paris avec transfert de compétences à la région (*routes départementales et nationales, RSA, SDIS...*) et aux EPCI (*collèges, crèches...*)

- clarification des différents niveaux :
  - Région - compétences stratégiques : plans stratégiques et prescriptif d'aménagement urbain, agricole et d'espaces naturels, de développement économique et d'innovation, pour le climat-air-énergie, pour l'alimentation des habitants...
  - EPCI - compétences opérationnelles structurelles : réseaux de distribution d'eau, d'énergie, circulation et voirie, bâtiments publics tels que les collèges, lycées, infrastructures culturelles et sportives ou de loisirs, prestations sociales,
  - Communes - prestations d'immédiates proximité : sécurité de proximité, aménagements des espaces et piétonisation, propreté, aide à la vie associative et de quartier, avis obligatoire sur les projets structurants (*PLUI...*).
- Transformation des EPT en EPCI à compétence type métropole.
- Politique de regroupement des EPCI dans les zones périurbaines et rurales.

## **Thème 4 – Corps intermédiaires**

Les corps intermédiaires sont des groupes sociaux et humains, situés entre l'individu et l'État, indépendants et autonomes, constitués naturellement ou par accord délibéré en vue d'atteindre un objectif commun aux personnes qui les composent.

Les corps intermédiaires sont couramment classés en 3 catégories :

- les organisations politico-sociales (*partis politiques, syndicats, patronat*),
- les organisations professionnelles sectorielles (*chambres de commerce, chambres d'agriculture, ordre des avocats, ordre des notaires...*)
- et les associations.
- Les journalistes, qui servent d'intermédiaire entre la société civile et le pouvoir politique, peuvent également être considérés comme un groupe intermédiaire.

Quelle place donner à la participation citoyenne ?

Peut-on lui donner un statut ?