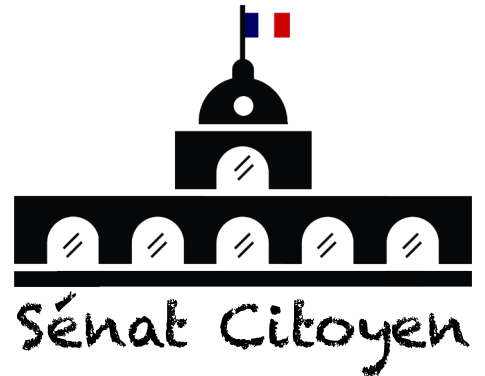


senatcitoyen.fr



Le Sénat Citoyen pour revivifier la démocratie

Synthèse des ateliers
citoyens de la saison 1
24 novembre 2016

« Il n'y a de belles paroles qu'avant les élections, après il n'y a plus personne »

Christine, Montpellier

« De toute façon, ce qui est sûr, c'est que c'est nous qui nous faisons avoir à la fin »

Daniel, Verdun

Un nombre croissant de citoyens sont insatisfaits de l'offre politique actuelle, et perçoivent un sentiment d'injustice face à un système politique dont le fonctionnement ressemble de plus en plus à celui d'une oligarchie.

Si le développement du système de l'élection de représentants a constitué une avancée historique lors de la Révolution française, par rapport au fonctionnement d'une monarchie absolue et arbitraire, il apparaît néanmoins que notre système parfois qualifié de « démocratie représentative » est à bout de souffle en ce début de 21^{ème} siècle dans de nombreux pays.

Notre régime politique actuel est encore très loin du « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* », pourtant inscrit à l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958. Il nous faut donc l'incarner par un nouveau principe démocratique opérationnel.

Le Sénat Citoyen est un collectif qui propose une réforme institutionnelle profonde visant à donner plus de pouvoir aux citoyens. Le Sénat Citoyen propose que **pour tout pouvoir**

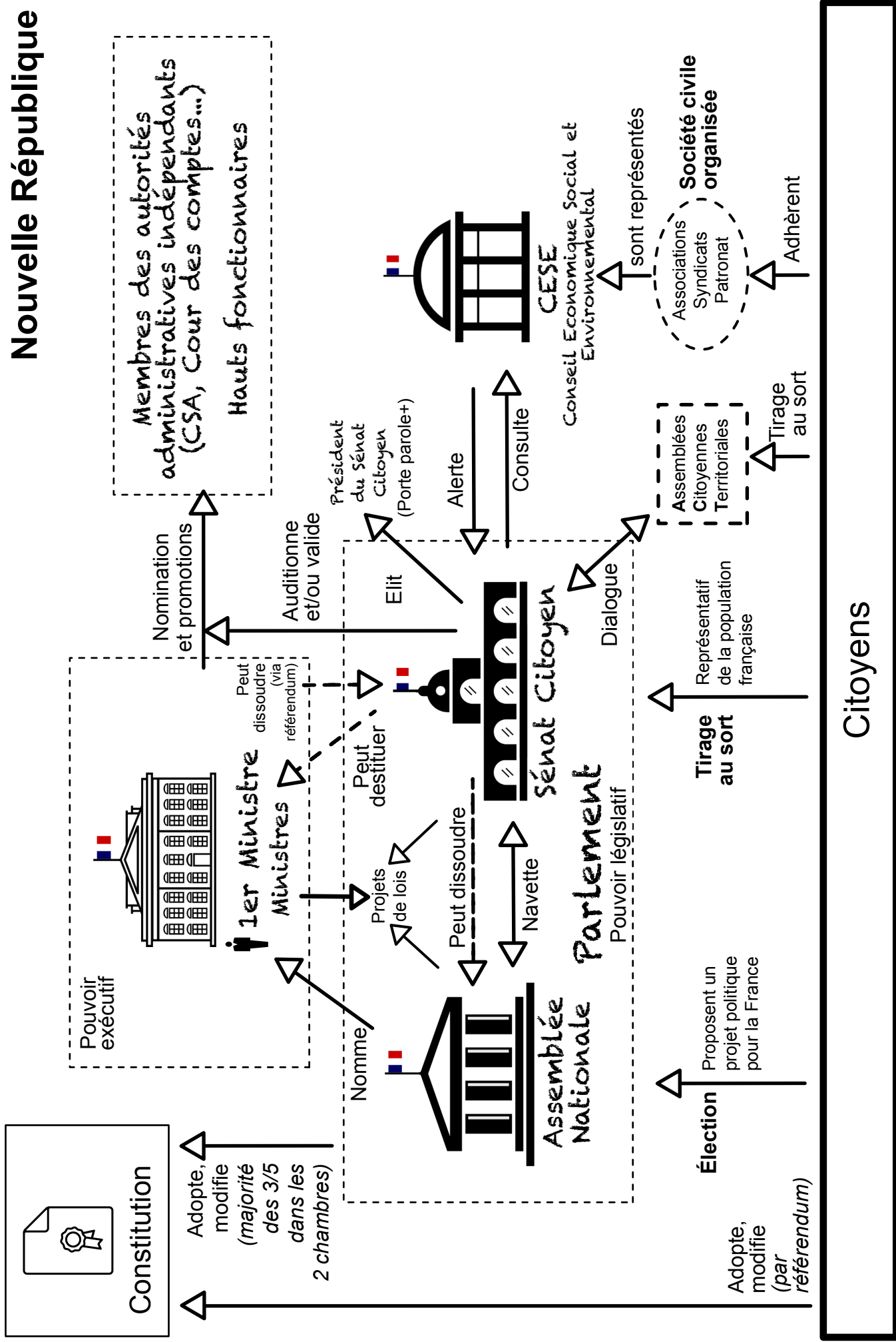
constitué ou assemblée élue, il soit mis en place une assemblée citoyenne tirée au sort chargée de questionner et contrôler ce pouvoir.

Au niveau national, le Sénat Citoyen aurait alors un rôle essentiel ne se limitant pas à un simple pouvoir consultatif. En pratique, le Sénat Citoyen participerait à l'élaboration des lois et, dans certaines conditions, il pourrait destituer le gouvernement et/ou dissoudre l'Assemblée Nationale. Ce serait une véritable révolution démocratique.

Faisant avant tout preuve de réalisme et de pragmatisme, le collectif a conscience que l'instauration d'un tel Sénat Citoyen soulève de nombreuses interrogations. Nous avons donc réalisé des ateliers de travail ayant réuni 160 citoyens pour y réfléchir collectivement.

L'objet de ce document de synthèse est de reprendre les principales questions rencontrées à l'occasion de nos réflexions en gardant à l'esprit qu'une amélioration du système politique français est indispensable afin de gagner en efficacité, et de garantir la prise de décisions réfléchies, légitimes et dans l'intérêt de la Nation.

Nouvelle République



Sommaire

Une « démocratie représentative » à bout de souffle	4
Présentation du Sénat Citoyen	5
Mise en place du Sénat citoyen	7
Relais de pouvoir citoyen	9
Avantages du Sénat Citoyen	11
Réorganisation du paysage institutionnel	12
Prérogatives du Sénat Citoyen	13
Composition du Sénat Citoyen	16
Annexes	18

Une «démocratie représentative» à bout de souffle

En France, il y a seulement 300 000 adhérents dans les partis politiques pour plus de 13 millions de bénévoles dans les associations : le problème n'est pas un manque d'implication des citoyens mais le fonctionnement du système politique. Une fois élus, les titulaires d'un mandat ont très peu de comptes à rendre aux citoyens. De leur côté, les citoyens ont peu de temps à consacrer au suivi du travail effectué par leurs représentants élus. Ainsi, l'élection ressemble de plus en plus à la signature d'un chèque en blanc à des professionnels de la politique.

Les résultats sont parfois délétères : conflits d'intérêts et perte de vue de l'intérêt général au profit d'intérêts personnels ou d'intérêts de groupes d'influence puissants. Ces comportements peu éthiques ne sont pas réservés aux partis politiques : ils touchent aussi les syndicats, entreprises, administrations... Les citoyens font donc de moins en moins confiance à une « classe politique » qu'ils considèrent comme étant, pour une large partie, « déconnectée » des réalités.

Nous sommes dans une situation difficile (crises économique, financière, écologique, sociale, politique, géopolitique...) essentiellement liée à la fin du modèle de développement occidental. Il nous faut faire preuve d'intelligence collective et délibérer pour construire des solutions dans la sérénité, mais notre système institutionnel basé sur la « démocratie représentative » ne permet plus d'assurer un climat serein : la confiance en nos représentants ne semble plus être au rendez-vous. Certains « surfent » dangereusement sur ces limites en proposant des solutions simplistes attisant le ressentiment et la division. Les plus extrêmes de ceux s'engageant sur cette voie sont certainement ceux qui prônent la mise en place de solutions autoritaires et, de fait, un repli sur soi et une stigmatisation des français d'origine « étrangère ». Ces dérives sont graves et nous ne pouvons que souligner leurs antécédents historiques dramatiques.

Evidemment, tous les hommes et femmes politiques ne sont pas à mettre « dans le même sac » mais ceux qui ont de réelles préoccupations pour l'intérêt général et tentent de faire des propositions raisonnables semblent être inaudibles auprès de médias de plus en plus en recherche de sensationnel. En outre, les partis politiques dominants trustent l'ensemble des élections et ne font émerger que peu de nouveaux visages dans le paysage politique français. Pire, leur fonctionnement démotive les jeunes militants qui souhaiteraient s'investir et s'engager pour faire changer le système de l'intérieur.

Nous estimons que de simples mesures d'ajustement visant à partager le pouvoir de ceux qui l'ont déjà seraient absolument insuffisantes. Il est urgent de faire évoluer le système institutionnel afin de lui permettre de mieux valoriser les élus constructifs et ouverts sur l'intelligence collective. Pour cela nous proposons de donner un contre-pouvoir à des citoyens désignés **de manière impartiale** par le tirage au sort, donc désignés autrement que par l'élection. L'objectif est de parvenir à une co-construction des politiques publiques et des lois entre les citoyens et les élus.

Présentation du Sénat Citoyen

C'est une assemblée citoyenne délibérative **désignée par tirage au sort**. Nous estimons en effet que le principe du tirage au sort n'est pas moins légitime que celui de l'élection. Des citoyens sans plan de carrière politique, proches des réalités communes au plus grand nombre apporteront un regard neuf permettant d'améliorer l'efficacité réelle des lois. Cette chambre sera représentative de la population française ce qui permettra que tous les points de vues, en particulier ceux issus du peuple, puissent s'exprimer le plus directement possible.

Le Sénat Citoyen doit avoir les mêmes prérogatives que la chambre élue dont il est le miroir. Les Sénateurs Citoyens devront être présents à plein temps afin de légiférer, de questionner et de contrôler le pouvoir élu et le Gouvernement. La délibération, qu'elle ait lieu en commission ou en séance plénière, est un point fondamental pour faire preuve d'intelligence collective et produire des avis pertinents et réfléchis.

Les citoyens qui composeront le Sénat Citoyen (ou les autres assemblées citoyennes présentes au niveau régional, départemental, communal, intercommunal mais aussi européen) seront formés, auront du temps pour travailler et interroger des experts de leur choix afin de se faire une opinion construite et rédiger leur avis ou proposer des amendements. **La durée de leur mandat sera de deux années.**

Le Sénat Citoyen disposera d'un pouvoir de sanction réel au travers d'un mécanisme de destitution du gouvernement et/ou de dissolution de l'Assemblée Nationale.

Approfondir les questions politiques

Face aux problèmes complexes auxquels nos sociétés sont confrontées, il est fondamental d'approfondir les sujets traités. Cela demande nécessairement du temps, il faut donc des citoyens présents à plein temps et indemnisés pour cela.

D'une manière générale, il n'est pas possible de faire un travail sérieux de participation à la vie politique après sa journée de travail. Nous nous méfions des solutions visant à faire voter les citoyens sur tous les sujets par internet. Elles partent d'une bonne intention mais il existe un risque fort que les décisions prises dans ces circonstances le soient de manière superficielle, sans travail réellement approfondi des projets et propositions de loi par exemple.

L'expérience montre que les citoyens à qui l'on donne de vraies responsabilités ainsi que les outils adaptés pour les exercer effectuent un travail sérieux et de qualité. Les *conférences de citoyens*¹ organisées en France et dans toutes les démocraties modernes du monde montrent le sérieux du travail des citoyens impliqués dans ces processus.

¹ Voir Annexes.

S'appuyer sur une expertise impartiale

Le choix des experts auditionnés est un point crucial pour favoriser des débats qui prennent en compte les visions de toutes les parties prenantes à un sujet. Il est donc nécessaire de mettre en place un processus transparent et ouvert de sélection des experts qui garantisse la diversité des points de vue en toute connaissance de leurs intérêts.

Par ailleurs les Sénateurs Citoyens pourront s'appuyer sur l'expertise du Conseil Economique Social et Environnemental.

Maintenir le processus législatif existant

Le Sénat Citoyen reprendrait l'intégralité des fonctions du Sénat actuel et de son fonctionnement en commissions. Aujourd'hui, pour pouvoir être adoptées, les lois sont discutées dans deux chambres différentes, l'Assemblée Nationale et le Sénat, afin d'affiner les textes de loi.

Cela fonctionne, mais le personnel politique de ces deux chambres est très homogène (issu des mêmes partis politiques et des mêmes formations) ce qui limite les apports du bicamérisme.

Avec le Sénat Citoyen, on conserve le principe de navette parlementaire mais les Sénateurs Citoyens auront la capacité supplémentaire d'interroger les motivations de l'Assemblée nationale : c'est le principe de questionnement. Cela impliquera que les députés expliquent de manière claire et transparente les raisons profondes de leurs propositions et justifient de leur efficacité. Le Sénat Citoyen pourra interroger les experts de son choix pour élaborer les questions et amendements envoyés à l'Assemblée Nationale ou au Gouvernement.

En cas de désaccord persistant entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, il existe aujourd'hui une procédure, qui sera conservée, conduisant à réunir une commission mixte paritaire (7 sénateurs et 7 députés) afin de rechercher une position commune.

La séance hebdomadaire de question au gouvernement existant aujourd'hui au Sénat sera évidemment maintenue. Ce sera l'occasion d'un dialogue régulier visant à une recherche de la satisfaction de l'intérêt général.

De même la fonction de contrôle du parlement, aujourd'hui très largement sous exploitée par les élus actuels, pourra être fortement investie et re-légitimée par ce nouveau regard qu'apporteront les sénateurs citoyens.

L'objectif général des Sénateurs Citoyens sera d'encourager l'intelligence collective dans la prise de décisions sachant qu'il pourra exister des divergences de vues et des oppositions de fond chez les élus qui devront être clairement explicitées. Aujourd'hui, il y a trop de considérations politiciennes qui interfèrent dans les débats : une chambre tirée au sort pour un mandat de 2 ans seulement évite cet écueil et apportera un point de vue moins partisan.

Mise en place du Sénat citoyen

Planning indicatif d'un tiré au sort

Une fois le citoyen tiré au sort, il va se dérouler environ 6 mois avant qu'il ne devienne effectivement Sénateur Citoyen à temps plein. Son entrée en fonction officielle se fait au 1^{er} janvier et non en octobre comme le prévoit normalement le calendrier institutionnel. Le collectif estime que les Sénateurs citoyens doivent d'abord être acclimatés au travail législatif avant le vote du budget au dernier trimestre de chaque année.

Début Juin	Tirage au sort de 348 citoyens sur les listes électorales.
Mi juin	Réunion locale d'information. La fonction est obligatoire et indemnisée au même niveau que les députés actuels.
Fin juin	Si certains présentent des raisons valables, ils peuvent être dispensés de la fonction : auditionnés par une commission qui cherchera des solutions pratiques aux difficultés rencontrées. Le cas échéant on procède à de nouveaux tirages au sort pour remplacer ceux qui ne peuvent pas siéger.
Juillet	Week-end (indemnisé) de présentation au Sénat : formation succincte et questions-réponses.
Aout	Formation légère à distance : rappel de ce qui a déjà été dit en insistant sur les fondamentaux (rôle, pouvoirs, responsabilités, fonctionnement...).
Début septembre	Rencontre au Sénat informelle avec la « promotion » précédente de Sénateurs Citoyens (Sénateurs pour la 1 ^{ère} promo).
Octobre et novembre	4 journées de formations (le week-end) en région et au Sénat.
Début décembre	Une semaine de formation pratique à plein temps avec suivi des sessions et commissions au Sénat.
1^{er} janvier	Entrée en fonction officielle.

Moyens et statut des sénateurs citoyens

Le nouveau Sénateur Citoyen devra s'organiser et bénéficiera, au même titre que les sénateurs actuels, d'une importante aide logistique lui facilitant son travail (assistants parlementaires, indemnités, remboursements de tous les frais). Un statut du tiré au sort devra être défini afin de faciliter son retour dans la vie civile (ou l'aménagement avec sa vie personnelle dans le cas des assemblées citoyennes territoriales).

Média citoyen

Pour consolider la confiance des citoyens dans cette nouvelle institution, le Sénat Citoyen doit disposer des moyens d'assurer la transparence de ses débats et la participation citoyenne. Il doit donc disposer de ses propres médias. Au niveau national le site du Sénat et la chaîne Public Sénat devraient être enrichis d'autres dispositifs et notamment d'une plateforme collaborative. Les assemblées citoyennes territoriales devraient aussi disposer de leurs propres outils.

Formation des sénateurs citoyens

Une formation spécifique des citoyens tirés au sort sera fournie, c'est un point fondamental. Il est important de noter qu'à terme, plus la formation de l'ensemble de la population sera développée en matière d'institutions et de gestion politique du pays (fonctionnement institutionnel, vie politique, droit parlementaire, histoire institutionnelle, macro-économie) plus la formation des tirés au sort sera simple à organiser.

Un cours vidéo en ligne (type MOOC) devra accompagner les Sénateurs Citoyens afin qu'ils puissent apprendre ou réviser à leur rythme.

Contrôle des Sénateurs Citoyens (Docimasie)

Les tirés au sort seront contrôlés afin de vérifier qu'ils sont aptes à devenir Sénateurs Citoyens. Il faudra vérifier que les candidats n'ont pas de conflits d'intérêts (en particulier qu'ils ne sont pas des élus), et enregistrer leur patrimoine afin de pouvoir le comparer à ce qu'il sera après leur passage au Sénat Citoyen pour s'assurer ainsi qu'il n'y a pas eu d'enrichissement suspect.

Une mise à pied d'un Sénateur Citoyen dont le comportement serait incompatible avec la sérénité des travaux du Sénat Citoyen pourra être effectuée.

Ce contrôle pourra être effectué :

- Soit par les autorités actuellement compétentes : Conseil constitutionnel et haute autorité à la transparence de la vie publique
- Soit par une entité ad hoc : la Docimasie, comme dans la Grèce antique.

Relais de pouvoir citoyen

La mise en place du Sénat Citoyen s'inscrit dans un mouvement plus large pour redonner du pouvoir aux citoyens. Le Sénat Citoyen pourrait avoir un rôle de garant du bon fonctionnement de ces nouveaux dispositifs de démocratie participative et de leur prise en compte dans le débat politique. On peut citer par exemple les trois dispositifs suivants :

Assemblées Citoyennes Territoriales

En vertu du nouveau principe démocratique, il existera des assemblées citoyennes à tous les niveaux nationaux (régional, départemental, communal, intercommunal) ainsi qu'au niveau européen. Ces assemblées composées de citoyens tirés au sort selon une procédure similaire à celle du Sénat Citoyen questionneront et contrôleront les pouvoirs locaux à leur niveau : région, département, communes, communautés de communes. Elles bénéficieront des moyens nécessaires à leur activité.

Au niveau européen, une assemblée de 74 citoyens français dialoguera avec les 74 députés européens français et suivra toutes les questions liées à l'Europe. Sans réel pouvoir coercitif cette assemblée citoyenne dialoguera avec le Sénat Citoyen sur les questions européennes et préfigurera ce que serait une Assemblée Citoyenne Européenne.

Les Assemblées Citoyennes Territoriales seront également sollicitées pour la discussion de certaines lois au niveau national. Ainsi on pourra tirer au sort 3 assemblées à chaque niveau (3 régions, 3 départements, 3 communes, 3 intercommunalités) avec qui le Sénat Citoyen travaillera en collaboration étroite afin de nourrir ses réflexions et s'assurer que la loi ne pose pas de problèmes d'application à ces échelons. Cela permet notamment de bien conserver la représentation territoriale du Sénat.

Référendum d'initiatives citoyennes

Un point majeur serait la mise en place d'un véritable droit de référendum d'initiative citoyenne large. Il pourrait concerner des référendums positifs d'initiative constitutionnelle ou législative, des référendums abrogatoires ou révocatoires permettant d'abroger des lois, des décrets ou toute décision d'une autorité publique et de révoquer les élus à tous les niveaux de la République. Les outils numériques actuels facilitent grandement la mise en place de ce type de dispositif.

Le Sénat Citoyen et les assemblées citoyennes territoriales seront garants du bon fonctionnement de ces dispositifs.

Assemblées délibératives libres

Des assemblées délibératives libres pourront être organisées sur tout le territoire. A la demande de citoyens, des moyens et des locaux seront mis à disposition afin de pouvoir suivre les débats sur les projets et propositions de lois ou sur les décisions locales. Ces assemblées libres pourront délibérer et produire des questions, suggestions ou cahiers de doléances qui seront envoyés au Sénat Citoyen ou à l'Assemblée Citoyenne Territoriale concernée.

L'objectif est de permettre à chaque citoyen de participer au processus s'il le souhaite et de rentrer dans un processus collectif qui permet de rendre un avis réfléchi. Il faudra également regrouper les avis similaires pour réduire le volume d'informations transmis, ce qui peut représenter une charge de travail conséquente.

Néanmoins, constituées de citoyens volontaires, ces assemblées libres pourraient être instrumentalisées notamment par les partis politiques qui pourraient y envoyer leurs membres en masse. C'est pourquoi une forme de filtre est nécessaire, qui pourrait être mis en œuvre par les assemblées citoyennes territoriales. Il est à noter que le risque est similaire avec les plateformes d'avis en ligne.

Avantages du Sénat Citoyen

Le fait de disposer d'Assemblées citoyennes délibératives va permettre de rendre l'action des représentants plus légitime et plus efficace, donc de meilleure qualité dans l'intérêt de la Nation.

Rappelons certaines caractéristiques de cette révolution démocratique :

- Des citoyens en lien avec les réalités concrètes : les tirés au sort ne sont pas des hommes politiques et quittent temporairement (2 ans) leur activité et la réalité professionnelle pratique qu'ils connaissent bien.
- La durée limitée du mandat empêchera les mauvaises habitudes de s'installer (collusion, court-circuitage des procédures, vote automatique suivant les consignes du parti).
- Des citoyens qui n'ont pas demandé le pouvoir : les citoyens tirés au sort ne peuvent pas être suspectés *a priori* de vouloir le pouvoir pour leur propre intérêt. Leur situation financière sera strictement contrôlée avant et après leur mandat.
- Meilleure représentation des femmes (parité) et des jeunes (respect des classes d'âges) : par définition il y aura 50% de femmes et 13% de jeunes de 18 à 25 ans alors qu'ils/elles sont faiblement ou pas du tout représentés à l'heure actuelle.
- Meilleure prise en compte d'avis ou suggestions venant de la société civile dans la mesure où ils sont en faveur de l'intérêt général (associations, lanceurs d'alerte...).
- Meilleure compréhension de la vie politique pour tous : le personnel politique va devoir faire des efforts d'explication sous peine d'être sanctionné.
- Rétablissement de la confiance des citoyens dans le fait que le travail effectué par l'Assemblée Nationale est réalisé dans l'intérêt de tous.

La mise en place d'un Sénat Citoyen nécessitera un effort d'acclimatation à la vie institutionnelle française, et ce quel que soit l'échelon. Tout citoyen doit se sentir légitime à exercer les fonctions qui lui seront dévolues. Nous rappelons qu'« homme politique » n'est pas un métier et que les moyens nécessaires seront mis en œuvre pour les accompagner dans leur tâche.

En résumé, le résultat à attendre est une plus grande légitimité du pouvoir grâce à l'existence d'institutions adaptées au contexte du 21^{ème} siècle, et donc une revalorisation du politique.

Réorganisation du paysage institutionnel

Au-delà du Sénat lui-même et des dispositions relatives au pouvoir citoyen, un certain nombre de réformes doivent accompagner l'entrée en vigueur du Sénat Citoyen afin de clarifier le fonctionnement des institutions.

Séparation des pouvoirs

Aujourd'hui, il semble qu'il existe un déséquilibre des trois pouvoirs classiquement admis (législatif, exécutif et judiciaire) en faveur du pouvoir exécutif.

L'initiative de la loi et son inscription à l'ordre de jour se fera à part égale entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement. Une place devra être réservée aux initiatives du Sénat Citoyen.

La justice doit devenir réellement indépendante ainsi que toutes les autorités administratives qui ont un rôle de régulation (CSA, CNIL...).

L'exécutif quant à lui doit se concentrer sur l'exécution des politiques et le bon fonctionnement de l'état et des administrations.

Régime primo-ministériel

Le personnage politique central deviendra le premier ministre. Il n'y aura plus de Président de la République élu au suffrage universel dont certains pouvoirs seront transférés au Premier Ministre (chef des armées...) et d'autres au Sénat Citoyen (pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale...). Depuis le passage au quinquennat, avec l'inversion des calendriers et la bipolarisation de la vie politique (deux grands blocs droite/gauche, qui sont de plus en plus remis en cause), on constate un doublon entre le rôle du Président de la République et celui du Premier Ministre. Il s'agit donc de clarifier la situation et de sortir du système présidentiel actuel où le Président a de très forts pouvoirs et n'a de comptes à rendre à personne une fois élu.

L'Assemblée Nationale nomme le Premier ministre. En cas de difficulté, le Sénat Citoyen fera une proposition pour éviter toute situation de blocage.

Part de proportionnelle à l'Assemblée Nationale

Afin que l'ensemble des opinions politiques et leurs argumentations associées soient représentées, une part de proportionnelle doit être introduite à l'Assemblée Nationale. Cette part doit être limitée afin que le pays reste gouvernable.

Conseil Economique Social et Environnemental (CESE)

Représentant la société civile organisée (associations, syndicats et patronat), c'est une assemblée consultative susceptible d'apporter au Sénat Citoyen une expertise et un point de vue différent de celui de l'exécutif. Une réforme de son fonctionnement et du mode de désignation de ses membres semble nécessaire, notamment pour y inclure un collège de scientifiques.

Équilibre des pouvoirs

Afin d'équilibrer les pouvoirs, le Sénat Citoyen n'a pas le dernier mot sur le vote des lois (fonctionnement identique au Sénat actuel) mais il a un pouvoir de destitution du gouvernement et de dissolution de l'Assemblée Nationale (conditions décrites plus loin).

Prérogatives du Sénat Citoyen

Parmi les questions soulevées par la création d'une assemblée citoyenne délibérative, nous avons identifié de grandes missions possibles. Elles ne sont pas entièrement indépendantes les unes des autres car il faut veiller à conserver une logique d'ensemble.

Rôle des Sénateurs Citoyens

Nous avons identifié plusieurs missions possibles concernant le rôle du Sénat Citoyen. L'objectif du Sénat Citoyen n'est pas de se substituer aux élus mais de faire en sorte qu'une forme d'intelligence collective puisse s'exprimer.

Législatif

Le Sénat Citoyen a un rôle législatif comme peut l'avoir le Sénat aujourd'hui. Il n'aura pas le dernier mot en cas de désaccord avec l'Assemblée Nationale mais il a deux leviers de pouvoirs très puissants : la possibilité de dissoudre l'Assemblée Nationale et de destituer le gouvernement.

Les tâches concrètes de cette activité législative sont :

- Questionnement des initiateurs d'un projet de loi sur leurs motivations.
- Suivi des débats de l'Assemblée Nationale (visionnage d'enregistrements vidéo).
- Audition d'experts et de parties prenantes impactées par le projet de loi.
- Consultation des Assemblées Citoyennes Territoriales et du CESE.
- Demande d'évaluation de l'impact d'autres lois passées sur des sujets similaires.
- Travail en commission.
- Proposition d'amendements.
- Proposition de lois le cas échéant (notamment issues de suggestions des assemblées territoriales ou du CESE).
- Vote en séance plénière.

Vote du budget

Le budget doit être approuvé par le Sénat Citoyen.

Contrôle

Le « contrôle » signifie que le Sénat citoyen devra s'assurer d'une part, que les procédures ont bien été respectées et leurs résultats pris en compte (consultation des parties prenantes, avis de l'opposition, étude d'impact des mesures proposées...) et d'autre part, de l'efficacité des lois mise en place (contrôle de l'application des lois, réalisation des décrets et études d'impact *a posteriori*).

Au-delà du législatif, le contrôle pourrait aussi concerner le fonctionnement de l'Etat avec des commissions d'enquêtes citoyennes auditionnant non seulement le gouvernement - en tant que chef d'une administration - et les collectivités locales, mais aussi directement les administrations. Un soin tout particulier pourrait être apporté dans l'audition systématique de toutes les autorités administratives indépendantes qui pourraient annuellement présenter leur bilan et leur programme pour l'année à venir.

Nomination

Le Sénat Citoyen nommera les directeurs représentants d'entités et d'agences indépendants (Conseil d'état, cour des comptes, CSA...) ainsi que les hauts fonctionnaires (sur proposition de l'administration) et validera les promotions de hauts fonctionnaires. Cela permet de garantir l'indépendance de ces autorités vis-à-vis des jeux politiques et des groupes d'influence et de rappeler aux hauts fonctionnaires qu'ils sont au service du peuple et non de leur carrière personnelle.

Garant du pouvoir citoyen

Le Sénat citoyen pourra avoir un rôle de garant du bon fonctionnement des nouveaux dispositifs de démocratie participative et de leur prise en compte dans le débat politique (voir la section Relais de pouvoir Citoyen).

Election du président du Sénat Citoyen

Le Président du Sénat Citoyen est élu par le Sénat Citoyen pour un mandat de 2 ans renouvelable. La procédure sera certainement un vote sans candidature parmi des personnes ne se trouvant ni parmi les Sénateurs Citoyens, ni parmi les autres assemblées tirées au sort.

Le Président du Sénat Citoyen assure la représentation institutionnelle du Sénat Citoyen et rend compte des travaux de ce dernier. Il n'en est en revanche pas le chef. Il assure la liaison entre le gouvernement, le Sénat Citoyen et l'Assemblée Nationale.

Il est en charge des négociations pour désamorcer toute crise institutionnelle susceptible de conduire à la destitution du Gouvernement ou à la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Dissolution de l'Assemblée Nationale et destitution du gouvernement

Le Sénat Citoyen n'a pas le dernier mot sur le vote des lois mais il a un pouvoir de sanction fort permettant de s'assurer que ses avis et recommandations sont bien pris en compte.

Toutes les procédures de destitution et de dissolution se font en 2 temps :

Un premier vote indique l'intention motivée du Sénat Citoyen de procéder à une destitution ou dissolution. Après un délai d'une semaine laissant place aux discussions et négociations, le vote doit être confirmé pour entrer en vigueur.

Pouvoir de destitution du Gouvernement

Le pouvoir de destitution du Gouvernement se fait à la majorité des 3/5 (un motif doit impérativement être fourni mais il n'y a pas de restriction *a priori* à ce pouvoir).

Un pouvoir de destitution du gouvernement à la majorité simple de 50% existe mais cette fois limité à un cas de figure : sanctionner un non-respect non justifié du programme sur lequel il a fait campagne (cela implique une certaine formalisation des engagements, ajustée tous les ans par un « discours sur l'état de la France et du

monde »). Les éléments présentés comme nouveaux, non prévus lors de la campagne, pourront être remis en question par le Sénat Citoyen si leur justification est mal étayée.

Pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale

Pouvoir de dissolution de l'Assemblée Nationale à la majorité des 3/5 (un motif doit impérativement être fourni mais il n'y a pas de restriction de ce pouvoir).

Pouvoir de dissolution de l'AN à la majorité simple de 50% pour sanctionner un non-respect du programme pour lequel la majorité parlementaire a fait campagne (même conditions d'ajustement que pour le programme du gouvernement).

Il est à noter que la destitution du gouvernement pose un problème politique qui limitera certainement son usage en pratique : quel nouveau gouvernement nommer sans modifier la composition de l'Assemblée Nationale ? En effet, le nouveau Premier Ministre sera probablement issu du même parti majoritaire. La dissolution de l'Assemblée Nationale pourrait donc être nécessaire dans la foulée, or c'est une procédure particulièrement lourde puisqu'elle implique de faire revoter les français.

Dissolution du Sénat Citoyen par le pouvoir exécutif (gouvernement)

Dans le cas de figure où le Sénat Citoyen se mettrait à agir de manière irrationnelle, une procédure de destitution existe : le déclenchement d'un référendum de dissolution du Sénat Citoyen (un nouveau tirage au sort serait alors effectué).

Afin de limiter son usage intempestif, la procédure de référendum est prédéfinie et prévoit obligatoirement de poser simultanément 3 questions :

- Faut-il procéder à un nouveau tirage au sort du Sénat Citoyen ?
- Faut-il destituer le Gouvernement ?
- Faut-il dissoudre l'Assemblée Nationale ?

Composition du Sénat Citoyen

Voici une indication sur la composition d'un Sénat Citoyen à l'image de la France. Trois critères seront remplis par construction : parité homme-femme, région de provenance et classes d'âges. Ce sont des critères objectifs indiscutables pour lesquels il est aisé de connaître la composition nationale.

Les critères de type de territoires et socio-professionnels ont un statut légèrement différent, ils sont plutôt à considérer comme un idéal à atteindre et resteront indicatifs. En effet, ils comportent une part d'arbitraire et de subjectif. Par ailleurs, plus on cherche à ajouter des critères, plus il est difficile d'atteindre la composition fixée.

Une souplesse de quelques % pourra d'ailleurs être laissée pour les classes d'âge et les régions de provenance.

Les calculs ci-dessous, réalisés à partir de données de l'INSEE, sont sur la base d'un Sénat Citoyen de 348 membres comme c'est le cas actuellement.

On pourrait aussi définir une règle de nombre de sénateurs par habitant ou par citoyens inscrits sur les listes électorales (par exemple un sénateur pour 150 000 électeurs ferait un sénat de 297 sénateurs).

Pour 348 Sénateurs Citoyens :

Hommes-Femmes

- 174 : Femmes
- 174 : Hommes

Classes d'âges

- 46 : 18-25 ans
- 62 : 26-35 ans
- 65 : 36-45 ans
- 67 : 46-55 ans
- 62 : 56-65 ans
- 46 : 66-75 ans

Régions de provenance

- | | |
|-----------------------------------|--|
| • 28 : Grand Est | • 3 : Guadeloupe |
| • 29 : Nouvelle Aquitaine | • 2 : Martinique |
| • 38 : Auvergne-Rhône-Alpes | • 2 : Guyane |
| • 14 : Bourgogne-Franche-Comté | • 4 : La Réunion |
| • 16 : Bretagne | • 2 : Mayotte |
| • 13 : Centre-Val de Loire | • 2 : Polynésie française |
| • 2 : Corse | • 2 : Nouvelle-Calédonie |
| • 58 : Île-de-France | • 4 : Autres |
| • 28 : Occitanie | • 12 : Français établis hors de France |
| • 30 : Hauts de France | <i>Sous total hors métropole : 33</i> |
| • 17 : Normandie | |
| • 18 : Pays de la Loire | |
| • 24 : PACA | |
| <i>Sous total métropole : 315</i> | |

Composition indicative par type de territoire

- 123 : Communes densément peuplées
- 104 : Communes de densité intermédiaire
- 107 : Communes peu denses
- 14 : Communes très peu denses

Composition socio-professionnelle indicative

- 115 : salariés du privé
- 78 : retraités
- 55 : salariés du public
- 30 : étudiants
- 30 : chômeurs
- 20 : actifs non salariés
- 20 : inactifs entre 25 et 65 ans

Annexes

Alternatives d'équilibre des pouvoirs envisagées lors des ateliers de travail

Alternative	Remarque	Avantages	Inconvénients
Dernier mot au Sénat Citoyen sur le vote des lois mais pas de pouvoir de destitution du gouvernement ni dissolution de l'AN.	Le gouvernement n'a alors plus de contre-pouvoir effectif pendant son mandat de 5 ans (à part l'AN dont il est issu).	Une action directement contraignante du Sénat Citoyen lors de l'élaboration des lois. Le gouvernement devrait attendre son renouvellement (mandat de 2 ans) pour tenter de repropuler la loi.	Un Sénat Citoyen sans pouvoir de dissoudre l'AN ni de destituer le gouvernement laisse une carte blanche au gouvernement (contrôlé uniquement par une AN composée de professionnels de la politique).
Pouvoir de dissolution et destitution à la majorité des 3/5èmes et pas de dernier mot du Sénat Citoyen lors du vote des lois.	On supprime la possibilité de destitution et de dissolution à 50% en cas de non-respect du programme pour lequel ils ont été élus.	En pratique les citoyens élisent un mélange entre la personnalité d'un candidat ou d'une équipe et un programme.	Cela ne crée pas d'incitation pour la majorité ou le Gouvernement à respecter leurs engagements de campagne. Or ce non-respect de la parole donnée contribue à discréditer le personnel politique.
Pouvoir de destitution du Gouvernement et de dissolution de l'AN uniquement par référendum	Si 50% du Sénat Citoyen est d'accord pour une dissolution ou une destitution, la procédure est engagée. Elle consiste à déclencher un référendum auprès de l'ensemble des français.	Une procédure incontestable puisque ce sont les français qui prennent la décision de sanction sur proposition du Sénat Citoyen. Cette alternative force le Sénat Citoyen à bien argumenter ses choix auprès des français.	Cela crée un Sénat Citoyen faible. La procédure de destitution / dissolution est lourde, puisqu'elle demande de convoquer une consultation nationale. De plus si le référendum ne suit pas l'avis du Sénat Citoyen ce dernier sera politiquement affaibli.
Pouvoir de destitution et de dissolution à la majorité des 2/3	Augmentation du seuil de déclenchement des destitutions et dissolutions	Plus grande stabilité du pouvoir élu et rassurant pour une partie de la population.	Risque d'affaiblissement Sénat Citoyen : seuil difficile à atteindre avec les pressions du gouvernement et les négociations.

Nomination des Sénateurs Citoyens

L'idéal serait d'avoir des Sénateurs Citoyens intègres, disponibles, motivés et représentatifs de la population française. Il est difficile d'avoir la garantie que tous ces critères seront remplis et nous avons considéré que le plus simple était de rendre la fonction obligatoire, bien indemnisée et de permettre à ceux qui ont des raisons à faire valoir de pouvoir en être dispensés, ce qui impliquera de tirer à nouveau au sort d'autres personnes pour les remplacer. Afin de choisir des gens intègres il ne doit pas y avoir d'enrichissement personnel, ce sera le rôle de l'autorité de contrôle que de le vérifier. C'est la première option présentée dans le tableau suivant. Mais une alternative est également décrite.

Options	Nombre de tirés au sort	Indemnités	Avantages	Inconvénients
Tirage au sort obligatoire (option retenue comme hypothèse de travail)	On tire 348 citoyens (plus un pourcentage de sécurité par exemple 10%), il leur est obligatoire de siéger (sauf cas d'impossibilité prédéfinis)	Les mêmes pour tout le monde (calquées sur celles des députés, de l'ordre de 5000€ net)	Tout le monde reçoit une indemnité du même montant.	Il va y avoir des gens non intéressés par le travail d'élaboration des politiques, donc une perte d'efficacité importante.
Tirage au sort avec motivation	1000 tirés au sort et appel à 348 volontaires représentatifs parmi les 1000 de départ.	Comparables à ce que les gens gagnent dans leur vie au moment du tirage au sort (avec un minimum de 1,3 fois le smic) pour éviter les effets d'aubaine et ne pas interférer avec les motivations réelles.	Tout le monde n'étant pas intéressé par le travail de co-construction avec les élus c'est un compromis entre tirage au sort pur et recherche de volontaires motivés. On peut réunir les 1000 citoyens dans la salle du Congrès à Versailles.	Le rapport d'environ 3 tirés au sort pour 1 volontaire est basé sur les constats faits pour les conférences de citoyens. Seule l'expérience permettra d'ajuster ce nombre. Les Sénateurs Citoyens ne recevront pas tous le même niveau d'indemnités.

Durée du mandat

Le mandat est de 2 ans renouvelable par moitié afin de permettre une transmission de l'expérience aux suivants. C'est la première option décrite dans le tableau qui suit, ais d'autres possibilités la suivent.

Options	Avantages	Inconvénients
2 ans (option retenue comme hypothèse de travail)	Plus de temps pour se former et comprendre les enjeux. Un renouvellement par moitié tous les ans permettrait de mélanger des gens formés et d'autres novices.	Tout le monde ne peut pas mettre sa vie professionnelle entre parenthèses pendant 2 ans. Il y a alors un risque d'avoir une surreprésentation de retraités, étudiants, fonctionnaires et salariés de grandes entreprises.
1 an	Une parenthèse relativement courte d'un an dans sa vie professionnelle est plus facilement gérable pour de nombreuses professions, cela permettra à beaucoup de gens motivés de devenir Sénateur Citoyen.	Pour des non-spécialistes 1 an est probablement le temps nécessaire pour se former et bien comprendre les enjeux.
3 ans	Un temps confortable pour se former et comprendre les enjeux. Un renouvellement par tiers tous les ans permettrait de mélanger des gens formés et d'autres novices.	C'est un délai très long qui risque de créer une déconnexion avec l'univers familial et professionnel, surtout pour les gens venant de province. Cela laisse plus de temps aux corrupteurs potentiels pour approcher les Sénateurs Citoyen afin de bien comprendre ce qui pourrait les tenter et jouer sur une crainte de ne pas réellement retrouver sa place à la sortie.

Choix de la chambre citoyenne délibérative

Quelle chambre choisir pour y mettre une assemblée citoyenne délibérative composée de personnes tirées au sort ? Certes le Sénat est l'hypothèse sur laquelle nous travaillons mais il y en a d'autres.

Options	Description	Avantages	Inconvénients
Sénat (option retenue comme hypothèse de travail)	On remplace le Sénat actuel par une chambre citoyenne et on conserve des élus à l'AN.	Le mode d'élection des sénateurs est actuellement problématique. Cela est réalisable sans coûts supplémentaires.	Le rôle de représentation des territoires assumé actuellement par le sénat devra être conservé par les liens avec les assemblées citoyennes locales.
Assemblée Nationale	On remplace les députés par des citoyens tirés au sort et on conserve les sénateurs et le Sénat.	C'est déjà l'AN qui a le dernier mot en cas de désaccord avec le Sénat. Cela est réalisable sans coûts supplémentaires.	Le mode d'élection des députés est assez lisible et légitime alors que c'est plutôt celui des sénateurs qui pose problème.
CESE (Conseil Economique, Social et Environnemental)	On remplace les conseillers du CESE par des citoyens tirés au sort et on donne du pouvoir à cette chambre.	On conserve le bicamérisme entre le Sénat et l'AN. On évite de donner l'impression de cibler spécifiquement les Sénateurs actuels.	Le CESE serait légitime comme la chambre représentant la société civile organisée servant de point de repère aux Sénateurs Citoyens. On perd cette option.
Une 4 ^{ème} chambre	On crée une chambre spécifique composée de citoyens tirés au sort.	On ne donne pas l'impression de cibler les sénateurs. C'est une proposition plus politiquement correcte.	On ajoute une chambre aux institutions sans rien supprimer : cela crée une complexité et un surcoût important.

Sélection et contrôle des candidats

Les différentes hypothèses prises en compte sont décrites ici.

Modalités	Description	Avantages	Inconvénients
Conflits d'intérêts	Pas de liens avec le système électif : pas d'élus, pas de membres actifs d'un parti politique	Évite les pressions des partis politiques	Il faudra préciser la règle et trouver où placer la limite (Par exemple : un conseiller municipal élu d'une commune de 150 habitants peut-il être Sénateur Citoyen ?)
Non-enrichissement personnel	Un contrôle du patrimoine et des revenus avant et (quelques années) après être passé au Sénat Citoyen.	Limite les risques de corruption.	Qui va composer cette entité ? Qui contrôle les contrôleurs ? On peut imaginer qu'il s'agirait d'une des commissions du Sénat Citoyen.
Sanction individuelle	Un Sénateur Citoyen dont le comportement est problématique peut-être sanctionné individuellement et exclu le cas échéant.	Permet une plus grande sérénité des travaux.	Les critères et la procédure ne doivent pas être utilisés pour censurer un Sénateur Citoyen.

Constitution

Pour que cette révolution démocratique voie le jour, une révision constitutionnelle est nécessaire. Nous nous concentrons actuellement sur la définition de l'organisation des institutions démocratiques rénovées avant de traduire cette organisation sous forme d'une Constitution dans un deuxième temps.

Conférences de citoyens

Ces expériences réussies dans le monde entier servent de modèle aux assemblées délibératives citoyennes comme le Sénat Citoyen.

Il s'agit de constituer des « mini-publics », qui peuvent donner leur avis comme le ferait le peuple s'il était placé dans de bonnes conditions d'information et de délibération. Les premières expériences sont nées aux États-Unis et en Allemagne, avant de s'étendre au reste de l'Occident. La forme la plus répandue est celle du « jury citoyen » qui fonctionne un peu sur le modèle des jurys d'assises où une douzaine de citoyens tirés au sort, s'appuyant sur des experts, donne un avis aux autorités publiques sur une question controversée. Les débats durent trois à cinq jours. La formule des « conférences de citoyens », mise au point au Danemark à la fin des années 1980, se révèle un peu plus ambitieuse puisqu'elle s'étale sur 3 week-ends, ce qui laisse le temps aux participants de choisir certains des experts qu'ils vont interroger.

Le déroulement est assez simple : les citoyens tirés au sort reçoivent une petite formation sur le sujet à traiter qui peut concerner la planification urbaine, le traitement des déchets, la gestion de l'eau, la politique sociale... Ensuite, ils sont réunis pour des débats gérés par quelques facilitateurs qui restent neutres et s'assurent de la qualité des échanges. La dernière session est réservée à la rédaction d'un rapport qui sera présenté aux autorités ayant initié ce processus de questionnement des citoyens.

Généralement, les discussions lors des «conférences de citoyens» ont lieu alternativement en séances plénières et en sous-groupes afin de faciliter les échanges et l'élaboration des propositions. Le constat est que la qualité générale des discussions est remarquable par le caractère raisonnable des arguments échangés, par le climat d'écoute mutuelle et par la dynamique assez égalitaire de la prise de parole.

Qualités du Sénat actuel

Il ne faut pas perdre les avantages du Sénat actuel :

- Une approche souvent plus constructive et moins politicienne des dossiers (ce qui ne devrait pas poser de problème aux Sénateurs Citoyen qui ne sont pas partisans et auront la responsabilité de faire prédominer l'intérêt général et l'intérêt de la nation),
- La prise en compte des échelons locaux : le respect des régions de provenance et le travail avec les assemblées délibératives des échelons locaux (région, département...) sont là pour cela.
- Les compétences spécifiques : les Sénateurs très compétents dans leur domaine pourront trouver une place à l'Assemblée Nationale qui aura une plus grande responsabilité en matière d'élaboration de lois de qualité (qui seront passées au crible par les Sénateurs Citoyens).

Domaines particuliers

L'entrée en fonction du Sénat Citoyen conduira à plus de transparence, d'explications et de délibérations sur les actions du gouvernement et les propositions de loi. C'est une bonne chose mais il faut noter que certains domaines sont particuliers à cet égard comme les affaires étrangères, l'armée, la police, les services secrets pour lesquels des aménagements spécifiques vis à vis de la transparence sont à prévoir. Il en sera de même pour certaines mesures économiques radicales comme celles concernant la monnaie. Par nature, elles doivent être préparées dans la discrétion et mises en œuvre rapidement.

Animation des débats

L'organisation et l'animation des débats est également un point fondamental. Il faudra faire en sorte de jouer sur la complémentarité des Sénateurs Citoyens, n'ayant pas tous le même niveau de formation mais étant tous susceptible de faire des remarques intéressantes et pertinentes pour remplir leur rôle. Il ne faut pas forcément s'attendre à ce qu'ils soient tous capables de formuler une argumentation structurée au premier

abord ce qui n'est pas un problème en soi, l'essentiel étant de pouvoir être critique et constructif.

Il faudra savoir articuler le travail préparatoire en commission, en ateliers de travail et le travail en plénière. Cela demande des animateurs formés.

Numérique

Les outils numériques permettent d'offrir plus de transparence sur le calendrier des travaux et discussions (ce qui est déjà fait en partie) dans l'objectif de permettre à ceux qui le souhaitent de contribuer au débat et à l'amélioration des politiques.

Des outils de consultations indicatifs devront être ouverts :

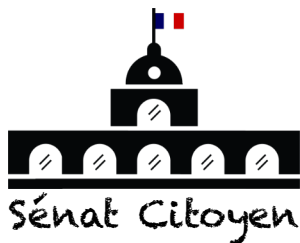
- e-pétition : la pétition électronique donne des indications sur les préoccupations des citoyens signataires. Si elles restent indicatives, à partir d'un certain seuil à fixer (100 000 signatures par exemple), le Sénat Citoyen s'assurera que les questions soulevées sont prises en compte et pleinement intégrées aux délibérations.
- véritable possibilité d'une proposition de loi ou de référendum d'initiative populaire

Méthodologie

Les propositions présentées dans le présent document sont issues de travaux réalisés au cours de 6 ateliers ouverts à tous ayant réuni en tout plus de 160 citoyens.

Les ateliers se sont déroulés dans les lieux suivants :

- Mutinerie Co-working
- SuperPublic
- Rennes (Lieu privé)
- Oui Share Fest
- Explor
- Fondation pour le Progrès de l'Homme



senatcitoyen.fr

Les ateliers de la saison 1 ont rassemblés plus de 160 personnes de janvier à juin 2016

Les ateliers se sont déroulés dans les lieux suivants ou organisés par les entités suivantes :

- Mutinerie Co-working
- SuperPublic
- Rennes (Lieu privé)
- Oui Share Fest
- Explor
- Fondation pour le Progrès de L'Homme

Inscrivez vous à notre newsletter sur senatcitoyen.fr



fb.com/SenatCitoyen



twitter.com/SenatCitoyen