

« On ne refait pas la démocratie par le référendum »

Les constitutionnalistes Anne Levade et Dominique Rousseau dressent un inventaire critique des propositions du rapport Bartolone-Winock sur la réforme des institutions

PROPOS RECUEILLIS PAR
PATRICK ROGER

Le 2 octobre, le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, présentait le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions coordonné par l'historien Michel Winock. Intitulé « Refaire la démocratie », il propose notamment l'instauration d'un septennat présidentiel non renouvelable. Anne Levade, professeure de droit constitutionnel à l'université Paris-Est, présidente de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), et Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I, président du conseil scientifique de l'AFDC, jugent que les propositions du rapport ne répondent pas à l'ambition de son titre.

« Refaire la démocratie », qu'est-ce que cela vous inspire ?

Anne Levade C'est un projet ambitieux, trop peut-être. Je ne sais pas, sur un plan institutionnel, ce que veut dire « faire la démocratie », alors la refaire...

Dominique Rousseau Le titre, accrocheur, surprend, surtout quand on lit le rapport. Il y a un décalage entre la déclaration d'intention et les propositions, qui sont finalement assez banales et que l'on retrouve dans toutes les commissions antérieures : la commission Vedel, la commission Balladur, la commission Jospin... Ces propositions ne visent pas à refaire la démocratie mais simplement à améliorer son fonctionnement, ce qui ne serait déjà pas mal.

Quelles seraient, selon vous, les priorités sur lesquelles le pouvoir politique devrait agir ?

D.R. D'abord, la modification du mode de scrutin. Je suis assez d'accord avec ce que disait Michel Debré en 1958 : « La véritable Constitution, c'est la loi électorale. » Aujourd'hui, le scrutin majoritaire bloque le débat politique et conduit à des aberrations. On sait très bien que le pacte de responsabilité est approuvé par un large spectre, allant de Juppé aux réformateurs socialistes. Mais à cause du mode de scrutin, chacun est renvoyé dans son camp. Avec la représentation proportionnelle, vous aérez le débat et vous permettez les majorités d'idée. Dans une société qui hésite, on a moins besoin d'un débat politique bloc contre bloc que de consensus et de compromis.

A.L. Je suis réservée sur ce point. Je ne pense pas que de grandes coalitions d'idée, même ponctuelles, soient adaptées à la culture politique française. Une des raisons du discrédit des politiques tient très largement à la ré-

stitution des cohabitations. D'une part, cela a conduit à ce que les chefs d'Etat ne démissionnent pas alors que, légitimement, la question aurait pu se poser. Surtout, cela a accrédité l'idée que, droite et gauche, c'était pareil. Dans cet état d'esprit, un système qui reposerait sur des coalitions pourrait être aussi dévastateur. Par ailleurs, la proportionnelle intégrale étant exclue, la question de la bonne dose à instiller dans un scrutin majoritaire est insoluble.

Le rapport consacre une large place à la question de la procédure législative, autrement dit du mode d'élaboration des lois.

D.R. Il y a effectivement beaucoup de dispositions sur la procédure législative. Or le problème n'est pas d'améliorer la procédure législative. Le problème est la loi, qui n'est plus aujourd'hui l'instrument pertinent pour gérer nos sociétés. L'instrument pertinent, c'est le contrat. Il faut reprendre ce que disait Portalis [philosophe du droit et principal rédacteur du Code civil] : « La loi fixe les maximes générales. » Ensuite, les acteurs sociaux les adaptent. La loi ne peut pas descendre dans le détail, elle ne peut pas tout prévoir, sinon elle rigidifie les situations. Les situations personnelles sont mieux prises en compte par le contrat ou par le juge, appuyé sur les principes généraux.

A.L. L'inflation législative, c'est trop de lois et trop de dispositions à l'intérieur d'un même texte de loi. Je serais contente que le Conseil constitutionnel rappelle, plus fréquemment qu'il ne le fait, que certains textes sont du domaine réglementaire et non législatif. Il y a une très forte déperdition d'énergie parlementaire à discuter des détails. Au-delà du contrat se pose la question de la confiance dans le juge. Il faut admettre que, dans les cas qui ne sont pas prévus par la loi, ce soit au juge de garantir le respect de la loi. Le rapport, malheureusement, propose des techniques d'amélioration de la qualité de la loi, mais à volume constant. Je pense qu'il vaudrait mieux d'abord faire sortir du domaine législatif un certain nombre de choses

qui n'ont rien à y faire. Toute la logique du rapport Bartolone consiste à dire que, pour renforcer le Parlement, il faut raccourcir son temps d'intervention, ce qui est quand même assez paradoxal.

La proposition phare de ce rapport, c'est le septennat non renouvelable. Fausse ou bonne idée ?

A.L. L'idée du retour au septennat n'est pas nouvelle. Je suis toujours mal à l'aise avec le principe d'un mandat non renouvelable. D'abord, il y a un paradoxe à vouloir encadrer les pouvoirs du chef de l'Etat en optant

pour un septennat sec parce que, dit-on, ça lui donne les moyens d'agir. Ensuite, le principe du mandat non renouvelable est contradictoire avec l'idée de refaire la démocratie. Par définition, la sanction en démocratie, c'est de pouvoir se soumettre au renouvellement de la confiance des citoyens, ou non. L'idée d'un mandat de sept ans non renouvel-

able, qui donne une espèce de blanc-seing à quelqu'un à l'égard de qui ne s'exercera aucun contrôle politique a posteriori, c'est étrange. Enfin, si le quinquennat a des inconvénients, je pense qu'il faut arrêter de jouer aux apprentis sorciers en changeant sans cesse la règle du jeu.

D.R. Il y a incontestablement une contradiction entre vouloir restreindre le rôle du président et dire que son mandat ne sera pas renouvelable pour lui permettre d'être libre, de ne pas avoir à se préoccuper de sa réélection et, donc, de pouvoir gouverner. Dans un régime démocratique, la perspective de la réélection joue comme un contrôle préventif. Plutôt que de modifier ces règles encore une fois et rétablir le septennat, avec le risque de cohabitation, prenons acte du quinquennat et du fait que les législatives suivent la présidentielle, puis imaginons les institutions qui pourraient venir contrebalancer ce pouvoir présidentiel.

Quels moyens pour contrebalancer ?

D.R. Notamment l'introduction de la représentation proportionnelle, défendue dans le rapport, qui évite d'avoir à l'Assemblée une majorité automatique. Le président serait obligé de négocier avec le Parlement pour faire passer ses choix. Le deuxième élément, c'est la reconnaissance du Conseil constitutionnel comme une véritable juridiction constitutionnelle, avec une modification de sa composition et de son mode de fonctionnement. On a là les éléments permettant de remettre au goût du jour ce que Montesquieu appelait la balance entre le pouvoir de statuer et la faculté d'empêcher.

A.L. On a le sentiment, dans notre système institutionnel et politique, que les citoyens dénie aux institutions toute légitimité à déterminer l'intérêt général. Du coup, on a des gouvernants qui, parce qu'ils hésitent trop, n'obtiennent pas de résultats. Il y a quand même quelque paradoxe à vouloir, avant même que les décisions soient prises et les textes votés, créer des contre-pouvoirs ! C'est comme s'il y avait une espèce de suspicion de principe, notamment à l'égard de la fonction présidentielle. La démocratie, pour moi, c'est débattre mais aussi décider. Le débat permanent, ce n'est pas la démocratie.

Qu'en revanche il y ait un vrai contrôle politique par la majorité parlementaire a posteriori, je pense, là, que ce serait un contre-pouvoir intelligent.

Un autre élément marquant, dans ce rapport, c'est la volonté de renforcer l'usage du référendum. Qu'est-ce que cela traduit ?

D.R. Avec cette référence au référendum, il y a une volonté de paraître démocrate. Il me semble que c'est une fausse bonne idée, dans la mesure où, chez nous, le référendum est toujours mêlé d'une part de plébiscite – ou au contraire de rejet – de la personne qui pose la question. Le référendum a toutes les apparences de la démocratie mais, en réalité, il renforce la personnalisation du pouvoir, comme le montre le référendum grec, qui a davantage servi à asseoir l'autorité de Tsipras qu'à faire décider le peuple. On ne refait pas la démocratie par le référendum, le référendum abîme la démocratie.

A.L. Encore un paradoxe intéressant. Le rapport Bartolone-Winock, comme beaucoup de

ses prédécesseurs, a vocation à renforcer le Parlement ; par définition, ouvrir plus largement le référendum, quelle qu'en soit la forme, c'est évidemment contourner le Parlement et, le cas échéant, dresser le peuple contre les parlementaires. La démocratie représentative, c'est tout sauf le référendum permanent.

Partagez-vous l'idée selon laquelle le premier problème de la France, ce sont les institutions ?

A.L. Non. Les institutions dans leur ensemble, au niveau constitutionnel, législatif ou organique, fonctionnent. On peut contester la manière dont elles fonctionnent mais on n'a pas de situations de blocage institutionnel. Je ne pense pas que le discrédit des politiques vienne des dysfonctionnements institutionnels. Si on veut que les choses évoluent, du moins en ce qui concerne l'image des politiques, le moyen le plus simple, c'est déjà qu'ils utilisent à bon escient tous les instruments à leur disposition.

D.R. Il y a quand même une urgence à repenser nos institutions. Tout d'abord, les

hommes et les femmes politiques ne sont pas vertueux par nature. On a besoin d'institutions pour qu'ils aient un intérêt à être vertueux. Et puis il n'y a pas de démocratie sans institutions. Elles sont le lieu où les êtres humains peuvent se représenter en tant que citoyens. Des canaux entre les citoyens et l'État. Aujourd'hui, ces canaux sont bouchés. Par conséquent, les citoyens vont chercher ailleurs que dans les institutions de quoi s'exprimer. Enfin, la question institutionnelle ne peut pas être déconnectée du contenu des politiques menées. Les institutions sont, tout simplement, le miroir d'une société. ■

« Il faut arrêter de jouer aux apprentis sorciers en changeant sans cesse la règle du jeu »

ANNE LEVADI

professeure à l'université Paris-Est

¶
SUR LE WEB
« REFAIRE
LA DÉMOCRATIE »
Rapport du groupe
de travail
sur l'avenir
des institutions,
de Claude Bartolone
et Michel Winock
(octobre 2015,
963 p.)
www.
ladocumentation
francaise.fr