

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Reanud Denoix de Saint Marc (séance du lundi 15 mars 2010)

Pierre Mazeaud : Permettez-moi de faire deux remarques. La première concerne les myriades de commissions qui entourent pratiquement tous les ministres. En effet, dès qu'un problème se pose et que l'on est dans l'incapacité de le résoudre, on crée une commission qui, *in fine*, contribuera, certes indirectement, à l'inflation législative. Or l'inflation législative est un mal grave pour le bon fonctionnement de la démocratie. Tout cela est, à mon sens, une démission du politique qui délègue des pouvoirs à des commissions qui n'ont aucune légitimité pour régler les problèmes qu'on leur soumet.

Ma deuxième remarque porte sur les propositions de loi. J'ai toujours considéré que les projets de loi qui sont soumis d'autorité au Conseil d'État devaient rester secrets. Aujourd'hui, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, toutes les propositions de loi doivent être soumises au Conseil d'État. La raison en est que certains membres de la Commission Balladur s'étaient aperçu que, lorsque le Gouvernement voulait éviter le passage devant le Conseil d'État, il soumettait au groupe parlementaire de sa majorité l'avis de proposition. La Commission Balladur a en conséquence veillé à ce que ce ne soit plus possible.

*
* *

Jacques Boré : J'imagine que le Conseil d'État est d'autant mieux écouté, dans son rôle de conseil du Gouvernement, qu'il a le pouvoir d'annuler, s'il n'est pas suivi, les décrets qui ont été pris contrairement à son avis. Mais la Section du contentieux, lorsqu'elle est saisie d'un recours, est-elle informée de l'avis qui a été précédemment rendu et, subsidiairement, y a-t-il un moyen commode d'y accéder ? Il me semble que le *Recueil Lebon* ne publie que de simples extraits.

*
* *

Bernard Bourgeois : Étant donné le sous-emploi ou le non-emploi d'un certain nombre d'organismes institutionnels de conseil, on peut se demander si les constituants qui ont institué ces conseils inutiles ont été mus par la naïveté ou par le cynisme. Mais vous avez, dans votre exposé, énuméré trois raisons qui peuvent expliquer l'institution de ces conseils : le souci de la représentation, le souci de la participation et le souci du débat et de la loquacité publique. Cela me porte à penser que l'institution de ces conseils dans l'État démocratique renvoie bien plus au caractère démocratique de l'État qu'à la démocratie en tant qu'elle doit être un État.

*
* *

Yvon Gattaz : Par une incise dans votre brillante communication, vous avez révélé un secret qui m'était personnel, ce qui m'oblige à présent à apporter quelques éclaircissements. J'ai effectivement été membre du Conseil économique et social bien que je ne le fasse figurer sur aucun *curriculum vitae*. En 1978, alors que j'étais président fondateur d'une association du nom d'Ethic, j'ai reçu une lettre du Président de la République m'informant, à mon grand étonnement, que j'étais nommé membre du Conseil économique et social. Il m'a fallu dix ans pour savoir qui m'avait nommé. Le président du CES lui-même n'en savait rien.

Néanmoins, j'ai essayé de jouer mon rôle, mais en vain. Je n'ai en effet jamais compris l'utilité de ce grand Conseil de la République dont je suis pourtant resté membre pendant dix ans. Le CES fonctionne par auto-saisine et établit de très bons rapports... qui ne sont lus par personne et qui donc se trouvent dépourvus de la moindre utilité. Quand j'ai quitté le CES, j'ai fait une déclaration pour demander la suppression du Conseil, institution inutile et coûteuse.

Il faut toutefois comprendre pourquoi le CES a été créé et se rappeler l'influence des syndicats tout de suite après la guerre. Les responsables politiques ont cru qu'un tel conseil pourrait être un lieu de rencontre entre les différents acteurs sociaux. Mais il n'en fut rien. C'est pourquoi j'aimerais fort que l'on m'explique à quoi peut bien servir le CES dans l'organigramme de la République.

*
* *

François d'Orcival : Trop de conseils ne tuent-ils pas la notion de conseil ? On peut en effet s'interroger au vu de la multiplication, dangereuse pour la démocratie même, des hautes autorités administratives ou autorités administratives indépendantes. Ces AAI réunissent souvent en leur sein les trois pouvoirs exécutif, législatif (par l'élaboration et la mise en œuvre de réglementations) et judiciaire (par leur pouvoir de sanction) alors même qu'elles n'ont aucune légitimité démocratique puisqu'elles ne résultent pas d'élections.

*
* *

Marcel Boiteux : J'ai un point de vue un peu différent de celui de mon confrère Yvon Gattaz sur le Conseil économique et social, du moins tel qu'il était il y a quelque cinquante ans. Pour la loi de programmation notamment, le CES fut naguère un véritable organe de conciliation avec les syndicats.

Cela dit, j'ai regretté, cher communicant, que vous ayez décidé d'exclure de votre communication la pratique du lobbying, encensée par la bien-pensance contemporaine. On enseigne aujourd'hui que le lobbying est un moyen normal et utile d'informer les pouvoirs publics. Pour ma part, je crains que ce soit avant tout le moyen pour les corporations les plus riches de peser davantage que les moins riches dans les prises de décision. Quant à la consultation des commissions et comités dits compétents, permettez-moi de citer un exemple concret que je trouve significatif. L'installation, il y a quelques décennies, de Brigitte Bardot à Saint-Tropez a eu diverses conséquences, dont l'une fut la rapide croissance de la consommation d'électricité avec celle de la fréquentation du lieu. Le chef de centre d'EDF vint un jour me prévenir qu'il ne parvenait pas à faire accepter par les instances de consultation compétentes, l'installation d'une nouvelle ligne à haute tension pour faire face à l'accroissement rapide de la demande. Je lui ai conseillé d'aller tout

simplement présenter au maire de Saint-Tropez le plan de délestage à prévoir dorénavant faute d'alimentation suffisante de la presqu'île ... En quelques mois, le problème était résolu et une ligne supplémentaire fut installée : les instances dites compétentes avaient dû s'incliner devant l'importance des enjeux.

De cet exemple, je tire la conclusion qu'on devrait limiter les consultations officielles aux gens qui peuvent comprendre tous les aspects de ce dont il s'agit, au lieu de laisser se créer des organismes qui ne sont là que pour tourner la démocratie au profit de minorités agissantes. Je ne vise pas, bien entendu, les grandes institutions tel le Conseil d'État, mais tous les comités qui pullulent à mi-chemin entre ces très respectables institutions et le lobbying, grâce à quoi des gens actifs et loquaces peuvent exercer une influence bien supérieure à leur poids réel.

*
* *

Mireille Delmas-Marty : On ne peut qu'être frappé par l'hétérogénéité des pratiques. D'où les questions suivantes. Quels sont les critères pour créer un organe de conseil conforme à la démocratie ? En outre, ces organes doivent-ils remplir certaines conditions spécifiques pour assurer un fonctionnement démocratique ? Se pose, bien entendu, la question de la composition des commissions, mais aussi celle de la saisine que vous avez évoquée en parlant de l'auto-saisine. Quand la saisine n'est pas obligatoire, l'auto-saisine est-elle un élément qui renforce la démocratie ou, au contraire, qui la menace ? La question peut être également posée pour la publicité des avis.

*
* *

Christian Poncelet : Permettez-moi d'évoquer un cas concret auquel je suis confronté et qui illustre la puissance de la médiatisation quand elle use de la liberté de désinformer.

Il y a, dans ma circonscription de Remiremont, une route de plus en plus fréquentée qui traverse plusieurs villages. Les accidents sont de plus en plus nombreux. Il convient donc de contourner les villages concernés. Je consulte alors les conseils municipaux qui tous, après délibération, donnent leur accord. Les associations diverses approuvent aussi. J'établis donc le projet de construction d'une route qui évite les villages et je fais inscrire les crédits. Mais dès que je présente le projet au peuple souverain, un tollé de protestations s'élève. Chacun trouve une bonne raison, personnelle, pour désapprouver le tracé. On élabore des pétitions, envoie des délégations et on manifeste. Les médias s'emparent de cela et montrent à l'envi comment Monsieur Poncelet détruit des exploitations agricoles, défigure le paysage, etc. La seule solution est bien entendu de renoncer au projet, d'autant qu'il ressort, après enquête publique, que la majorité des personnes consultées ne veulent plus de la route.

Il est vrai que le politique fait preuve de faiblesse en cédant. Mais s'il ne cède pas, aussitôt retentissent les accusations d'autoritarisme et d'atteinte à la démocratie. Comment sortir de ce dilemme ?

*
* *

Jean Baechler : Qui peuple avec qui ces conseils ou comités consultatifs ?
Qui nomme qui ?

*
* *

Réponses :

À Pierre Mazeaud:

Il est vrai que les gouvernements, pour éviter de passer au Conseil d'État, ont eu par le passé assez souvent recours au procédé qui consiste à faire déposer par leurs amis politiques une proposition de loi. Ce fut le cas par exemple pour le Pacte civil de solidarité. Aujourd'hui, une telle proposition de loi pourrait être soumise au Conseil d'État. Mais je doute que cette procédure soit souvent utilisée.

À Jacques Boré :

Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un décret qui a fait l'objet d'un avis du Conseil, il est évident que l'aile contentieuse du Conseil connaît le dossier de la formation administrative. Ce dossier, qui est même joint au dossier contentieux, n'est pas soumis au contradictoire qui ne s'applique qu'aux productions des parties.

Le contentieux de la légalité est un contentieux purement objectif et je ne crois pas que les droits des parties soient lésés par le fait que ce document-là ne soit pas dans la procédure.

À Yvon Gattaz :

Le Conseil économique et social peut jouer – au sein de ses sections plus qu'en assemblée plénière – un rôle de rencontre entre les organisations patronales et celles des salariés. Mais lorsque le CES doit se prononcer par un avis, qui est soumis à des règles de majorité, les majorités se font dans des conditions curieuses et contestables ; ce sont des agglomérats de corporations. Ainsi les agriculteurs voteront un avis sur l'investissement, dont ils n'ont que faire, à condition que, lorsque viendra la question du fermage, les patrons leur rendent la politesse. Par conséquent, le fait que les membres du CES soient nommés en raison de ce qui les différencie, et non de ce qu'ils ont en commun, vicie fondamentalement le rôle du CES.

Le CES a eu naguère un certain intérêt. Je crois qu'il n'en est plus de même aujourd'hui. Je pense en outre qu'il n'était pas nécessaire ni même utile de remettre en selle le CES par l'adjonction de l'adjectif « environnemental » à son nom comme cela a été fait lors de la révision constitutionnel de 2008.

À François d'Orcival :

Je n'aime pas beaucoup les autorités administratives indépendantes parce qu'elles se situent en dehors des sphères connues. Elles sont administratives, mais elles échappent au pouvoir hiérarchique du Premier ministre. Néanmoins, je les crois légitimes puisqu'elles émanent de la loi. Quant à leur constitutionnalité, elle n'a jamais été contestée. Mais leur donner un pouvoir réglementaire trop large serait contraire, à mon avis, aux articles 20 et 21 de la Constitution. Elles ont certes un pouvoir de sanction, mais il y a des autorités administratives dépendant du pouvoir exécutif qui, auparavant, avaient le même pouvoir de sanction, sans qu'on en eût jamais contesté la légitimité de ce pouvoir, dès lors que le prononcé d'une sanction répond aux règles générales du contradictoire, de l'adéquation de la peine à la nature de l'infraction, etc.

À Marcel Boiteux :

C'est délibérément que j'ai exclu le lobbying de ma communication. Il s'agit en effet d'un sujet en soi et qui n'est pas spécifique des États démocratiques. En outre, une grande partie du phénomène reste secret, ce qui en rend l'étude fort difficile. Toutefois, de plus en plus souvent, les lobbies se manifestent à visage découvert. Tel est le cas en Grande-Bretagne et dans plusieurs pays d'Europe du Nord, et tel est le cas aussi à Bruxelles où de nombreux groupes de pression ont pignon sur rue.

À Mireille Delmas-Marty :

En ce qui concerne les règles de composition des conseils, je ne peux que vous répondre que cela dépend des cas. Il y a des conseils consultatifs dans lesquels on demande aux groupements, aux syndicats de désigner leurs propres représentants. C'est satisfaisant pour la démocratie interne de ces conseils, mais est-ce satisfaisant au regard de la démocratie représentative en général ?

Pour ce qui est de l'auto-saisine, elle ne me plaît guère car je la considère comme un phénomène pathologique. J'entends par là que les organismes qui s'autosaisissent sont généralement de ceux que l'administration a oubliés. Nous avons cité le Conseil économique et social. Je pourrais citer aussi le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui, en raison de son appellation, devrait crouler sous les saisines de la part des ministres. En fait cet organisme est oublié de tout le monde. J'avais proposé naguère qu'on le supprimât, mais le Premier ministre de l'époque m'avait objecté que l'on ne pouvait supprimer un organisme portant une pareille dénomination. Il existe donc toujours, mais n'a d'autre activité que celle déclenchée par auto-saisine.

À Christian Poncelet :

Je n'ai pas traité du type de problème bien connu que vous avez évoqué, car l'acceptation de projets d'aménagement par l'opinion est quelque chose d'étranger à la préparation de la norme juridique. Les revirements sur une décision, après une campagne médiatique, ne sont, hélas, pas chose nouvelle. Les hommes politiques ont toujours été confrontés à ce genre de difficulté et il est à parier que cela va continuer.

À Jean Baechler :

Les règles de composition sont assez différentes selon les organismes, mais elles sont toujours prédéterminées par des textes réglementaires. Parfois, on demande à des organisations supposées représentatives ou investies d'une véritable représentativité, le soin de désigner leurs représentants. La procédure est parfaitement démocratique et on ne saurait y trouver à redire. Mais parfois, quand il s'agit de désigner des personnalités qualifiées parce que l'on a besoin de tel ou tel expert au sein du comité, c'est l'autorité administrative elle-même qui désigne les personnalités qualifiées. Cela peut paraître à certains plus contestable.

*

* *