

**Colloque « Faut-il réformer nos institutions politiques ?
Mercredi 5 octobre 2022**

Conclusion

par Bruno Cotte

membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Nous venons de vivre une journée splendide !

Certes, le constat effectué ce matin et encore cet après-midi est assez déprimant, il est même sinistre, mais malheureusement assez communément admis : nous vivons dans une société en pleine mutation, confrontée à de multiples défis (du terrorisme aux changements climatiques, des attentes, légitimement exigeantes, des générations qui nous suivent aux multiples problèmes, ne serait-ce que de santé publique, que pose le vieillissement de nos sociétés), une société qui perd nombre de ses repères et qui se défie, oui, qui n'a plus confiance dans ses Institutions ou qui n'a plus en elles qu'une confiance très relative ... les mots « *Crise de la démocratie* » sont fréquemment revenus lors des changes de cette journée !

- le taux d'abstention des dernières consultations électorales,
- le nombre de manifestations qui battent le pavé des grandes villes,
- les difficultés que l'on rencontre pour conduire une concertation digne de ce nom,
- mais aussi les déceptions engendrées par une prise en compte souvent insuffisante des propositions formulées par ceux qui acceptent de s'engager et de proposer : songeons à la « *Convention citoyenne sur le climat* » et à celle qui vient sur « *La fin de vie* » ou, plus généralement, sur « *La Santé en France* » ... c'est bien de réunir, encore faut-il écouter et tenir compte des propositions !
- l'«*impuissance de l'Etat* » ... ces mots ont été prononcés tout à l'heure par le président François Hollande ;

tout cela constitue, à cet égard, d'intéressants indicateurs !

C'est dire s'il était utile de s'interroger sur la manière de restaurer cette « *confiance* » sans laquelle le « *vivre ensemble* » devient impossible et de rechercher s'il n'est pas temps, grand temps, de réformer nos Institutions, ces Institutions si décriées !

Mais on ne peut conclure cette Journée sans commencer par remercier les anciens chefs de l'Etat qui nous ont honorés de leur présence, les organisateurs, les animateurs, les intervenants, toutes les personnes qui, chacune à leur place, ont permis à cette journée d'être ce qu'elle fut : vraiment, merci à vous tous !

Aujourd'hui, il faut le redire, l'académie des Sciences morales et politiques était pleinement dans son rôle :

- engager des discussions sur des problèmes de société essentiels, animer des débats, susciter des questions, ne pas prétendre les résoudre d'emblée en y apportant des solutions définitives mais ...
- favoriser la poursuite de réflexions chez tous ceux qui ont participé à ce colloque et même bien au-delà ...
- et, cela va de soi, les poursuivre aussi au sein de l'académie et, là encore, au-delà !

Oui, l'Institut de France est un lieu de débats nécessaires, vivants, concrets, actuels, utiles !

Elle ne s'adonne pas au « *droit à la paresse* », ce nouveau droit dont j'ai récemment entendu magnifier les vertus ... et qui, pour ne rien vous cacher, me plonge dans des abîmes de perplexité !

Il demeure que conclure un colloque se déroulant durant une journée est un exercice périlleux et les obstacles sont légion.

Je prends donc le risque de les surmonter et je me lance !

Alors, que retenir des nombreuses interventions que nous venons d'entendre ?

Tout en respectant la chronologie de cette Journée, je me suis efforcé de les classer en termes de faisabilité et de délais, approximatifs, de faisabilité.

Il est tout d'abord des domaines où règne un parfum de mélancolie ... Oui, certains, et ils s'en sont expliqués, regrettent le « *Septennat* » à la française et d'autres ont fait part, incitant là encore à un retour en arrière que l'on peut comprendre, de l'intérêt qu'ils portent au « *scrutin proportionnel* » ...

Sur le « **Septennat** » et la presque concomitance des élections législatives, le débat n'a pas permis d'épuiser le sujet !

Aucun des trois intervenants ne souhaite voir modifier la Constitution car ils estiment qu'elle a fait ses preuves et, depuis 60 ans, qu'elle a permis aux Institutions de fonctionner sans aucun blocage. Pierre Mazeaud serait toutefois prêt à abroger diverses dispositions. Anne Levaë a eu, à mon sens, raison de dire qu'en réalité on critique plus les politiques mises en œuvre en application de la Constitution que la Constitution elle-même dont le seul objectif est de permettre un fonctionnement équilibré et harmonieux de nos Institutions. Et Alain Duhamel, avec des accents schubertiens, a soutenu que la Constitution de 1958 était une « *thérapie inachevée* », comme la symphonie !

Par ailleurs, il pense qu'un mandat de 5 ans permet à des citoyens abreuvés d'informations de se prononcer plus souvent et que c'est sage et nécessaire... dans un pays où il n'existe pas de « *volonté générale* », selon la formule de Jean-Jacques Rousseau, il faut un Président fort !

Sur le moment où doivent se dérouler « les législatives » par rapport à « la présidentielle », l'accord s'est fait sur le maintien d'un *statu quo*, l'ordre actuel, même s'il n'est pas parfait, ayant le mérite de la logique et n'apparaissant pas figé.

En effet, le Président dispose toujours de la possibilité de dissoudre une assemblée « contraire » qui ne lui permettrait pas de mettre en œuvre la politique qu'il souhaite. De même, en cas d'absence de majorité, la situation n'est pas obligatoirement figée durant cinq ans car, ce ne sont pas de pures hypothèses d'école, le Président peut démissionner voire décéder ...

Le Président François Hollande a toutefois rebattu les cartes en évoquant un mandat présidentiel de 6 années renouvelable une fois qui permettrait de lui donner du temps et d'éviter une élection législative suivant immédiatement qui apparaît le plus souvent comme un 3ème tour.

Il a par ailleurs proposé une présidentialisation renforcée car le passage de 7 ans à 5 ans y a inexorablement conduit. Dans ce nouveau cadre, le rôle du Parlement, dont le mandat serait de 4 années, devrait être renforcé et, comme aux Etats-Unis, s'il devait y avoir « cohabitation », ce serait entre le Président et le Parlement et non plus avec le Premier ministre !

L'article 49-3 avec ses avantages et ses inconvénients a également été fréquemment évoqué tout comme la baisse de qualité de la classe politique et de la réflexion politique chez nombre de nos concitoyens ... là encore, constat lucide mais difficile qui n'interdit pas de penser que la situation puisse s'améliorer !

Sur le « **scrutin proportionnel** » : pas de symphonie ici mais une sonate entre Jean-Claude Casanova et Alain Laquieze. Après un brillant rappel historique, le premier a souligné qu'un retour à un scrutin de liste départemental, le plus simple, permettrait d'éviter le risque, toujours présent et sans doute plus présent que jamais, de voir le pouvoir dévolu aux « extrêmes » ...

Il admet cependant que trois conditions préalables doivent être réunies :

- l'existence de partis structurés, solides : or ce n'est pas le cas actuellement car les partis politiques sont en crise ... d'ailleurs, en existe-t-il encore ?
- des partis capables de se coaliser pour dégager une majorité : est-ce envisageable à court terme ?
- que cette coalition soit stable ...

Alain Laquieze n'est pas favorable à la proportionnelle car, après tout, et le Président Nicolas Sarkozy est d'accord avec lui, le mode de scrutin actuel a, au mois de mai-juin 2022, montré qu'il était apte à composer une Assemblée diversifiée. N'avait-il pas des relents de proportionnelle ?

Au surplus, la proportionnelle assure-t-elle l'indispensable contact qui doit exister entre l'élu et sa circonscription ? On peut en douter or c'est essentiel. La discussion ne pouvait alors que conduire à aborder la question du maintien de la règle du non-cumul des mandats. Sans doute la lutte contre l'absentéisme devait-elle conduire à légiférer sur ce point mais le fait de ne plus pouvoir diriger au moins un exécutif local a été unanimement condamné, François Hollande demeurant toutefois plus nuancé.

Alors que faire ? s'inspirer du système allemand ? ...mais nous ne sommes pas allemands !

Ou rechercher avec constance une modalité de proportionnelle adaptée à la spécificité franco-française avec ses multiples contradictions ?

D'évidence le débat reste ouvert : à nous tous ici présents de l'approfondir !

Le « **contrôle juridictionnel** », troisième table ronde de la matinée a donné lieu à des échanges nourris et même passionnés. La nostalgie n'est plus ici de mise : il faut agir !

Renaud Denoix de Saint-Marc et, après lui, Nicolas Sarkozy se sont félicités du succès de la *Question prioritaire de constitutionnalité* (« la QPC ») : on la redoutait, sa mise en œuvre s'est effectuée sans heurts et elle occupe aujourd'hui toute sa place. Elle est nécessaire mais ne doit pas être envahissante. Donnons-lui donc sa place toute sa place mais rien que sa place.

Nicolas Sarkozy et Pierre Delvolvé ont toutefois insisté sur la nécessité de modifier la composition du Conseil constitutionnel devenu, avec l'avènement de la QPC, une juridiction. Le mot de marche vers une « Cour suprême » a, m'a-t-il semblé, été évoqué ... par le Président Sarkozy ... opinion que ne partage pas le Président Hollande !

Bernard Stirn a, à juste titre, souligné l'évolution du rôle du Conseil d'Etat 1) sur le plan institutionnel, avec désormais la publicité des Avis qu'il rend sur les projets de lois et la possibilité de consultation des assemblées parlementaires sur les propositions de lois, cette dernière faculté étant souvent utilisée ; 2) sur le plan procédural avec la montée en puissance du Référé qui met le Conseil en contact direct et rapide avec l'action publique ; 3) sur le plan juridique avec la dynamique de contrôle qu'insuffle inéluctablement le développement du droit européen et international. Le Conseil d'Etat jouerait ce rôle renforcé avec la sagesse qui le caractérise ... ce qui n'a pas convaincu Pierre Delvolvé.

Ce dernier, avec des exemples récents à l'appui de son argumentation, a tenu à souligner que le Conseil étendait depuis peu excessivement son pouvoir de contrôle sur les politiques publiques ce qui le conduit à se substituer au Parlement. Il a cité des décisions de « suspension » rendues en référé par un juge unique et des décisions faisant application du pouvoir « d'injonction » reconnu au Conseil d'Etat qui doivent conduire à s'interroger sur cette évolution, préoccupante à ses yeux.

Il a également estimé, visant en cela la Cour de Justice de la République et les perquisitions effectuées chez certains ministres, parfois en exercice, que le juge judiciaire allait lui aussi trop loin.

Il y a incontestablement là un « vrai » sujet mais il faut se demander si le Parlement joue le rôle qui lui revient. Les commissions d'enquête parlementaire n'ont-elles pas précisément une place à occuper ?

Ces différentes questions sont donc à approfondir d'urgence.

*

La séance de l'après-midi nous a elle aussi tenus en haleine.

Parmi les propositions que l'on souhaiterait voir se concrétiser à court terme de façon positive, il faut s'arrêter à présent sur les échanges, particulièrement d'actualité, auxquels a donné lieu « **la participation citoyenne** » qui ne doit surtout pas être une « coquille vide ».

Cette discussion s'est révélée particulièrement riche et j'avoue ne pouvoir faire mieux que reprendre, en vous les rappelant, certains des propos, très forts, qu'ont tenus les intervenants.

Ainsi Pierre-Henry Tavoillot a-t-il souligné que la démocratie participative¹, cette participation citoyenne, « *relève de l'art politique, elle est un instrument de la politique ... il ne faut surtout pas l'institutionnaliser ...* » car elle ne fera qu'aggraver la crise politique que nous connaissons.

De même, il a mis en garde contre une « démocratie participative qui serait le monopole de ceux qui ont du temps (les retraités) ou qui sont des militants ... avant tout soucieux de faire « passer » leurs objectifs, avec, à terme, le risque de ne plus savoir qui représente quoi !

Jean-Louis Bourlanges a dit combien il souffrait de la crise actuelle de la démocratie représentative. Est-ce le résultat d'une crise de l'intelligence ? Il estime que les politiques doivent travailler, ne pas se contenter de survoler, approfondir, analyser et ne pas se borner à s'indigner et à exprimer leur ressentiment.

Alors, s'agit-il d'une crise morale ? Il s'impose plus que jamais de savoir reconnaître les autres, admettre qu'un compromis peut être souhaitable. On ne veut plus admettre qu'un second choix, différent de celui que l'on envisageait initialement peut parfois être la meilleure solution ! Les réponses par « oui » ou par « non » ne sont plus de mise aujourd'hui.

Il s'impose aussi de savoir traiter simultanément l'ensemble des problèmes qui se posent, de savoir s'ouvrir aux autres, de les respecter. Un sursaut est indispensable . Là sont les principes fondamentaux de la démocratie.

Loïc Blondiaux a posé un constat sévère : « *les démocraties sont mortelles* » et nous le savons ! Dans ce processus d'effondrement auquel nous assistons, cinq grands principes sont effet en jeu :

- la souveraineté du peuple : est-il souverain ? Non.
- l'égalité : chaque citoyen peut-il espérer influencer les décisions ? Non, et les « Gilets jaunes » en ont eu conscience : nous ne sommes pas également représentés.
- La représentation devient une fiction et elle n'est d'ailleurs plus acceptée.
- La délibération n'est pas ce qu'elle devrait être : quelle image de la délibération donne aujourd'hui l'Assemblée nationale ? Les discussions et délibérations qui interviennent dans les conventions citoyennes sont beaucoup plus calmes, plus sereines ...
- La liberté : et pourtant, l'envie de participer est grande.

Les enjeux actuels, avec les épreuves, en particulier d'ordre climatique qui nous attendent, vont exiger d'associer sincèrement et réellement les citoyens aux prises de décisions. C'est la seule chance de survivre à la situation de crise que connaît actuellement notre pays.

¹ A cet égard il faut rappeler que la commune de Saillans dans la Drôme a expérimenté six années de mandat municipal participatif entre 2014 et 2020.

Dominique Schnapper enfin a tenu à défendre la démocratie représentative car l'histoire lui a appris que c'est ce qu'il y avait de meilleur ! les taux d'abstention qui montent la préoccupent toutefois beaucoup.

Si l'on recourt à des « *conventions républicaines* », encore s'impose-t-il, selon elle, qu'elles soient vraiment représentatives ce qui implique le « tirage au sort ». Ensuite, c'est vrai, les points de vue peuvent progressivement s'élaborer et la vision initiale que l'on a d'un problème peut utilement se modifier.

Elle a insisté sur le fait qu'il ne faut surtout pas créer de concurrence entre les Institutions existantes et ces nouvelles formes de « participation » qui doivent être complémentaires et contribuer au débat public qui ne peut en être qu'amélioré.

La table ronde sur « **Le recours au référendum** » a réuni Bertrand Mathieu, Jean-François Copé, Dominique Rousseau et Jean-Michel Blanquer.

Tous, au terme de leurs échanges, sont tombés d'accord sur l'utilité d'un recours au référendum pour les révisions constitutionnelles portant sur des points essentiels. Tous ont souhaité que les questions posées et la campagne qui précède soit aussi claires, pédagogiques, explicites que possible afin que l'électeur soit mis en présence d'un choix clair.

Mais avant de parvenir à cet accord s'étaient exprimés des avis assez discordants.

Bertrand Mathieu est en effet assez partisan du référendum car il peut permettre de renouer ou de renforcer le lien avec les citoyens appelés à se prononcer sur une question transversale et essentielle.

Jean-François Copé a fait part de son scepticisme. La démocratie représentative est en crise notamment parce que les députés ne savent en réalité pas pour quelle durée ils sont exactement élus; parce que le clivage ne se situe plus entre « droite » et « gauche » mais entre « partis de gouvernement » et « partis extrémistes » ; parce que, en présence d'un blocage, de manifestations, on a tendance à annoncer un possible référendum sur la question en débats ... qui ne se fera pas ! Attention à ne pas banaliser la parole politique et à ne pas la déconsidérer.

Selon lui, et il rejoint là Jean-Louis Bourlanges, le référendum donne lieu à des débats simplifiés, caricaturaux ... à cet égard, il peut être dangereux. Le « oui » ou le « non » interdisent une autre réponse : pourquoi ?

Il faut, a-t-il dit, admettre que la démocratie ne suppose pas que l'on dispose de 100% des voix mais de 51 % ... il faut savoir mettre en œuvre le programme de gouvernement sur lequel on est élu, disposer de 5 années pour le faire, recourir aux ordonnances si nécessaire ...

Dominique Rousseau s'est d'abord et d'emblée prononcé contre le référendum car on y vote avec ses « instincts ». Le référendum conduit en réalité à « tourner » les Institutions, en particulier le parlement. La représentation est pour lui la condition nécessaire de la démocratie même si elle n'est pas toujours suffisante.

Jean-Michel Blanquer enfin rappelle que l'on ne peut attendre de la démocratie qu'elle soit parfaite. Il ne s'agit pas pour lui d'être « tout pour » ou « tout contre » la pratique du

référendum. Et c'est sur la manière dont il le conçoit que s'est formé l'accord sur l'utilité qu'elle présente pour les réformes constitutionnelles portant sur des points essentiels.

La dernière « table ronde » sur la « **Fabrique de la loi** », qui s'achève au moment même où commence cette conclusion, s'est révélée particulièrement vivante voire passionnée !

Yves Gaudemet s'est posé la question de savoir si nos Institutions remplissaient correctement leur office pour assurer leur mission essentielle : faire la loi ?

Et il a répondu par la négative en soulignant que :

- la loi, les lois (car l'inflation législative est une triste réalité) sont de mauvaise qualité et trop « bavardes » : le Conseil d'Etat l'a dénoncé dans trois rapports au cours de ces dernières années. Et cela qu'il s'agisse de la loi « formelle », « la loi » au plein sens du terme ou des lois « générales », notamment celles qui émanent, en se multipliant et sous les formes les plus diverses, d'autorités administratives indépendantes ou autres organismes ;
- les lois dites « formelles » sont, s'agissant des projets, soumis pour avis au Conseil d'Etat qui doit désormais rendre son avis public. Mais il peut aussi désormais en aller de même pour les propositions de lois d'origine parlementaire ... ira-t-on jusqu'aux amendements ? Le Conseil d'Etat devient donc le conseil du parlement et il assume ce rôle en prenant notamment en compte une jurisprudence du Conseil constitutionnel de plus en plus abondante et parfois quelque peu imprécise ...

L'encadrement de la loi par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat est-elle la meilleure image de la séparation des pouvoirs que l'on peut et doit avoir ? Et, surtout, la « fabrication » de la loi en est-elle améliorée ?

Yves Gaudemet a également tenu à appeler l'attention sur les obligations de transposition résultant de l'importante production textuelle communautaire ... ces transpositions, par voie d'ordonnances, contribuent-elles à améliorer la qualité des textes ?

Enfin le « sous-droit » que constituent les « lois générales » est envahissant et peut-être même parfois étouffant.

Anne-Marie Le Pourhiet a avoué être « *sévère dans le diagnostic et pessimiste dans le pronostic* » !

Chaque Premier ministre prend l'engagement de changer les choses, de moins et de mieux légiférer mais, en particulier dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale, le moindre fait divers met à néant ces bonnes résolutions.

Elle tient à souligner que :

- la qualité des textes a notablement baissé ce qui permet de penser que le niveau des rédacteurs a lui aussi baissé : il faut y remédier ;
- le droit européen et la ratification des traités et conventions sont largement à l'origine de cette abondance textuelle ;
- l'exécutif est trop tributaire de l'émotion, est trop soucieux de compassion et de communication : alors on répond aussitôt par un nouveau texte.

Plus vif encore, Olivier Beaud déplore l'illisibilité de la loi et se réfère à cet égard à la loi de 1955 sur l'Etat d'urgence et les textes qui l'ont complétée ou modifiée. Il regrette que la loi intervienne souvent dans l'urgence, ce qui n'est jamais pas gage de bonne loi. Il cite la loi du 30 juillet 2022 mettant fin au régime d'exception créé pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid 19, à ses yeux peu lisible ni compréhensible.

Il critique ensuite vivement le travail de codification ce qui a conduit à une prise de parole du vice-président de la commission de codification, présent au colloque pour montrer en quoi cette critique pouvait être considérée comme quelque peu excessive.

*

A ce stade, au terme d'une trop longue conclusion, sans prétendre paraphraser le Président de la République lorsqu'il a « lancé », il y a juste une année, les « *Etats Généraux de la Justice* » mais en lui empruntant un peu tout de même, je constate qu'aujourd'hui, dans ce bel amphithéâtre, « *vous ne vous êtes interdit aucun champ, aucun sujet, aucune audace...* », que vous avez compris que les « *les ajustements, les améliorations à la marge ne suffiraient pas ...* » que « *vous avez pensé des solutions radicales ...* » en « *bousculant quelques positions établies ...* »

Et c'est bien ainsi !

Cette « Maison » n'est pas figée ni racornie : elle propose et elle souhaite avancer !

En terminant, le magistrat que je fus et que je suis resté émet le souhait de voir organiser, à court ou moyen terme, un prochain colloque ou, pourquoi pas, une année académique sur le thème de « *l'institution judiciaire en France* ». Il y a beaucoup à dire sur ce sujet qui nous concerne tous et en ce domaine aussi la confiance doit être restaurée ! L'actualité sur ce point est brûlante, elle se nourrit d'incompréhensions réciproques ...

En ce domaine aussi, la démocratie a tellement besoin de clarté, de calme, de sérénité, d'équilibre ou d'équilibre !

Je vous remercie.