

Les contre-pouvoirs, gage de la vitalité démocratique

Constitutionnels comme sociaux, les contre-pouvoirs sont de plus en plus fragilisés. Pourtant, les corps intermédiaires sont aux fondements de nos démocraties modernes et favorisent la participation citoyenne.

Thierry BEAUDET, président du Conseil économique, social et environnemental (Cese)

« **P**our qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Cette loi d'alchimie énoncée par Montesquieu est un des plus profonds paradoxes de la philosophie politique. Ce ne sont ni l'intérêt privé (la bourgeoisie), ni la vertu (l'Église), ni la force (l'armée) qui peuvent et doivent, sous un régime éclairé, arrêter le pouvoir mais, par « la disposition des choses », un autre pouvoir, hissé au même niveau. Le gouvernement bien tempéré tend à ressembler à un mécanisme d'horlogerie, avec ses rouages, ses cordes, ses poids et ses contrepoids.

Pour autant, l'épopée révolutionnaire qui fonde notre imaginaire politique n'a pas toujours brillé dans la recherche de contre-pouvoirs. La Convention nationale, qui proclame l'avènement de la République le 21 septembre 1792, concentrera les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. De 1793 à 1794, la démocratie n'est que formelle, et le pays fonctionne comme une dictature de fait, jusqu'à la chute de Robespierre. S'affirme ensuite avec le Directoire une recherche éperdue de contre-pouvoirs et d'équilibres constitutionnels : bicamérisme à l'anglaise pour échapper au risque d'une Assemblée toute-puissante, et comité exécutif de cinq directeurs pour éviter un nouveau Robespierre. Passé l'Empire, la Restauration ne reviendra jamais entièrement en arrière : les Chartes de 1814 et 1830 encadrent le pouvoir royal en consacrant la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 d'une part, le principe de deux assemblées permanentes, d'autre part. C'est ainsi que dans notre histoire politique s'inscrivent progressivement les *contre-pouvoirs institués*, qui vont varier, faibles ou forts, au gré des turbulences politiques jusqu'à notre V^e République. Celle-ci crée le dernier en date avec le Conseil constitutionnel, institution sans précédent en France, tant est restée vive l'idée, ou la nostalgie, d'une entière souveraineté parlementaire. Citons également la multiplication des autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes (Arcom, HATVP, Défenseur des droits, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, etc.), dont l'émergence a été diversement accueillie par les élus. La montée en puissance des traités européens va ajouter des contre-pouvoirs institués supranationaux comme la Cour de justice de l'Union européenne, gardienne

des traités, et la Cour européenne des droits de l'Homme, gardienne des libertés fondamentales. L'État de droit contrebalance ainsi comme jamais les expressions de la souveraineté populaire, créant un bloc quasiment inamovible de valeurs, de procédures et de garanties.

La société civile, contre-pouvoir d'influence

Autre chose sont les *contre-pouvoirs de la société civile*. On connaît les grandes étapes d'une reconnaissance progressive du droit de la société à disposer d'elle-même en recréant les fameux « corps intermédiaires » supprimés aux débuts de la Révolution. Autant l'État admet en son sein une forme d'équilibre régulateur, autant il a mis du temps à tolérer les organisations spontanées et à y voir autre chose que des factieux et des factions. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle qu'intervient la grande libéralisation de la société, avec les lois sur les libertés syndicales, sur la liberté de la presse et d'association, qui ouvrira la voie aux syndicats et aux partis politiques, ces derniers n'étant reconnus pour la première fois que dans la Constitution de la V^e République.

Le terme de contre-pouvoirs pour des organisations de la société civile relève d'un autre registre. Leurs pouvoirs ne sont pas, par construction, consubstantiels aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire. Les corps intermédiaires, comme leur nom l'indique, ont d'abord vocation à combler le vide entre l'État et les individus, plutôt que de contrer son action. L'empêchement ne se réalise que *par analogie* avec les contre-pouvoirs institués. Une motion de censure votée à la majorité fait *nécessairement* tomber un gouvernement, une loi censurée par le Conseil constitutionnel est *nécessairement* retoquée, mais un article de Zola dans *L'Aurore* a seulement la *possibilité* d'innocenter Dreyfus, une manifestation peut faire avorter une réforme, rien de plus. Tout dépend d'un rapport de forces entre l'opinion publique et les différents pouvoirs politiques, ces derniers estimant avoir plus à perdre qu'à gagner en ne cédant pas.

L'effectivité des contre-pouvoirs de la société civile ne suppose donc pas seulement cette « disposition des choses » constitutionnelle chère à Montesquieu, mais une bonne *disposition démocratique de la société*. Ces contre-pouvoirs sont des pouvoirs d'in-

fluence et d'interpellation qui ne peuvent fonctionner que dans un espace public structuré par des valeurs partagées. Il faut que, moralement et symboliquement, le pouvoir politique reconnaisse à cette influence de la société civile un pouvoir effectif, démocratie oblige. Si l'État peut ignorer les interpellations des autorités de contrôle et de conseil qu'il a lui-même mises en place (Cour des comptes, Défenseur des droits...), il peut *a fortiori* en faire autant à l'égard de collectifs de citoyens engagés et actifs, quand le message adressé lui est contraire. Or l'État, même démocratique et respectant la séparation des pouvoirs en son sein, ne peut ni ne doit tout faire, tout savoir, tout vouloir, tout anticiper, tout contrôler, encore moins sa propre puissance. Il ne peut être entièrement son propre contre-pouvoir : pour être effectif et efficace, celui-ci doit également procéder des libertés de la société et de sa vitalité démocratique. Et les pouvoirs publics s'enorgueilliraient de créer les conditions d'émergence et de développement d'organisations plus massives et plus structurantes, avec lesquelles dialoguer, donnant ainsi une assise large aux décisions, de la stabilité à notre démocratie.

Un pouvoir politique sur la défensive

Or force est de constater que les contre-pouvoirs institués, tout comme les contre-pouvoirs de la société civile, sont de plus en plus fréquemment contestés. Se délier les mains de l'ordre juridique ou des apparences morales, dénoncer le « droit-de-l'Hommisme » ou l'environnementalisme, « rationaliser » le Parlement, déroger aux traités européens, par exemple pour réguler l'immigration..., autant de tentations qui invoquent un même argument : prétendre renouer avec la souveraineté populaire. Le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ou la Cour de cassation, les autorités administratives indépendantes, les normes environnementales, feraient barrage à l'expression de la volonté populaire ou à un libre gouvernement du pays. « À force d'avoir mis des contre-pouvoirs, il n'y a plus de pouvoirs », a-t-on entendu. Soyons vigilants face à cette tendance mondiale qui refuserait de sanctuariser la primauté du droit et les libertés fondamentales (conscience, circulation, association, expression, environnement sain, etc.), faisant primer l'ethnie, la religion et la nation. L'Inde de Modi, la Turquie d'Erdogan, la Hongrie d'Orban n'ont de démocratique que l'organisation d'élections largement faussées par des contre-pouvoirs fantomatiques et un espace public réduit à la portion congrue.

La capacité, pour des partis, des syndicats, des associations, des ONG, des lanceurs d'alerte, de constituer des contre-pouvoirs dépend donc extérieurement de la bonne foi du gouvernement en place, mais plus profondément de la vitalité de l'espace public

« L'effectivité des contre-pouvoirs de la société civile ne suppose donc pas seulement une "disposition des choses" constitutionnelle chère à Montesquieu, mais une bonne disposition démocratique de la société. »

« Le terme de contre-pouvoirs pour des organisations de la société civile relève d'un autre registre. Leurs pouvoirs ne sont pas, par construction, consubstantiels aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire. Les corps intermédiaires, comme leur nom l'indique, ont d'abord vocation à combler le vide entre l'État et les individus, plutôt que de contrer son action. »

démocratique. Celui-ci est nourri d'un attachement aux institutions et aux procédures, certes, mais aussi à des valeurs supérieures (légitimité au-delà de la légalité) exprimant une communauté de destin qui avait pu naître des grands combats de la République triomphante (laïcité, école, suffrage universel, liberté de la presse). En ce sens, l'instruction obligatoire, par la communauté de citoyens-lecteurs qu'elle a créée, a été une condition de possibilité majeure des contre-pouvoirs, tout comme l'est aujourd'hui l'Internet.

Cet espace public est largement fracturé par les questions identitaires, socio-économiques, écologiques, tandis que nous oublions la fragilité de nos acquis démocratiques. Dans de nombreuses démocraties, le pouvoir politique, dont la légitimité électorale et la capacité d'agir sont toujours plus faibles et éphémères, semble sur la défensive face aux critiques de la société civile, dont l'expertise et la force de frappe sont devenues, il est vrai, spectaculaires. Tout se passe dans le monde comme si un certain affaiblissement du débat public et une certaine perte de confiance dans le politique poussaient les pouvoirs en place à réactiver une mystique unitaire, un roman national. Dans cette perspective, ces pouvoirs imaginent moins une coexistence régulée qu'une confrontation avec les contre-pouvoirs, ne voient plus dans la société civile des intermédiaires, mais des adversaires, voire à terme des ennemis de l'État, des terroristes, ce qui conduit à un déclin de la démocratie parlementaire et libérale.

Face à cette dérive, à ces tentations, il est important de rappeler que les crises que traversent les démocraties sont des crises de croissance, et non pas des crises d'identité qui devraient faire changer de régime. Corps intermédiaires et contre-pouvoirs ne peuvent être présentés comme une accumulation d'empêchements au bon fonctionnement démocratique, ils ont toujours été et sont les fondements des démocraties modernes. Il ne faut pas rêver de démocratie sans contre-pouvoirs ou d'unité nationale sans débat ni opposition.

Les vertus de la démocratie participative

Si l'on prend l'exemple de notre pays, chaque jour, il est des désirs de démocratie qui se font jour et qui ne trouvent encore ni leur débouché, ni leur reconnaissance, ni le cadre pour les accueillir, et ce dans tous les domaines de la vie sociale. Les pratiques et les consultations démocratiques pourraient aller bien plus loin : démocratie sociale, mais aussi urbaine, environnementale, sani-



© CESE-KATRIN BAUMANN

Thierry Beaudet, président du Conseil économique, social et environnemental (Cese), est également l'auteur de l'ouvrage Repoussons les frontières de la démocratie, publié en mars dernier aux éditions de l'aube.

taire, énergétique, économique, culturelle, etc. Et observons que la vitalité démocratique et l'efficacité d'un contre-pouvoir ne se mesurent plus seulement à la quantité des adhérents, mais à l'intensité des engagements, à leur capacité à rendre visible le réel, à attirer l'attention des médias, à trouver le bon levier juridique, ou encore à créer des coalitions internationales. C'est par là que passe une démocratisation continue de la société.

J'en veux pour dernière preuve la Convention citoyenne organisée par le Conseil économique, social et environnemental, qui a eu pour thème la fin de vie. 185 citoyens tirés au sort, même si le tirage est pondéré pour refléter la diversité de la société française, ne sont pas une petite France. Néanmoins, ils exercent, par délégation et identification, la capacité à délibérer sur un sujet complexe au nom de la société tout entière. Dans cet exercice de participation citoyenne, la réflexion est l'aboutissement d'un processus délibératif, qui prend le temps, souvent plusieurs mois,

d'explorer la question posée. C'est la réflexion opposée à la pensée réflexe des sondages, ou même au temps parfois précipité et partisan de la discussion parlementaire. Il y a là, si ce n'est un contre-pouvoir, une contre-méthode pour faire revenir les citoyens dans le jeu démocratique. En ce sens, la participation citoyenne, à la croisée du politique et du social, est une académie, une école de civisme. Nombre de citoyens tirés au sort se sont transformés en citoyens engagés, ce qu'aucune réforme des institutions ne pourrait *a priori* obtenir.

Rappelons-nous donc que, constitutionnels mais surtout sociaux, les contre-pouvoirs sont l'expression de la vitalité démocratique. La responsabilité de nos institutions, de nos corps intermédiaires, organisations, médias, est de réaffirmer leur attachement à la démocratie non seulement par des exhortations, mais par des pratiques nouvelles engageant les citoyens et restaurant leur confiance. ●