

## Quand la loi néglige le débat public

La démocratie représentative a un besoin urgent de ressourcer sa légitimité. On ne sait plus si la loi se fait toujours au nom du peuple. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose, en Préambule de la Constitution, que «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation»... Le législateur ne pourrait-il pas, par le débat public, mieux nous associer à son travail ?

Ainsi, la proposition de loi annoncée sur le mariage homosexuel sera-t-elle élaborée et délibérée à l'occasion d'un débat national sur l'évolution des mœurs ?

Aux dires du Président de la République, le 14 juillet dernier, la réforme des retraites n'a pas été précédée d'un dialogue social suffisant. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir disposé d'un dossier largement instruit (*livre blanc de Michel Rocard, rapport Charpin, observatoires, travaux du "conseil d'orientation" de Yannick Moreau*) et concerté avec les principaux acteurs.

Pourquoi, depuis trois ans, une commission de l'Assemblée nationale n'avait-elle pas pris l'initiative de faire diffuser à travers le pays l'essentiel des informations, avis, prises de position, pour solliciter l'opinion durant quelques mois, faire que les parlementaires écoutent, expliquent, provoquent des discussions locales, suivies de rencontres régionales et d'auditions nationales ? Fallait-il attendre la mise à l'ordre du jour gouvernemental pour n'avoir qu'un débat expéditif, médiatiquement simplifié et au cours duquel n'ont été entendus que des arguments réduits à des rapports de forces ?

*Le Premier ministre lie sa crédibilité à la rapidité d'un examen législatif.* Les citoyens ne comprennent pas qui veut précisément quoi, ni quels sont les enjeux les concernant personnellement.

*Autre exemple, fallait-il une loi de laïcité pour le siècle à venir, notamment après les travaux de la "Commission Stasi" ? Avec le simplisme de l'interdiction du port de signes manifestant une appartenance religieuse, on s'est précipité vers une loi de police, au mieux de protection, en réponse à la pression prosélyte politico-religieuse islamiste, car celle-ci est agressive et intolérante des droits de l'homme et de la dignité de la femme.*

*Ici le motif décisif du recours à la loi, porté par une majorité d'enseignants, est de pouvoir afficher haut et fort une règle dont on voulait faire une arme de dissuasion. Rassurés, les chefs d'établissements n'en sont pas pour autant dispensés de faire leur travail antérieur de constat des litiges, d'écoute, d'explication et de négociation.*

*Un effet d'annonce législatif peut, il est vrai, avoir un impact symbolique plus puissant, même si la force d'un tel signal est, dans notre société d'information, de caractère éphémère.*

La loi devient un instrument d'information promotionnelle qui, de manière trop bavarde au goût du Conseil d'Etat, affiche des intentions. Elle tend à confondre exposé des motifs, impacts escomptés et dispositif.

Le législateur, dont l'échelle de temps devrait être celle sereine du long terme, de la réforme, de l'évolution des mœurs, se voit sollicité de vite adopter, avec le moins possible d'amendements, des projets dont la complexité apporte à l'opinion peu de signes apaisants. Les décrets d'application seront ensuite négligés.

La contestation ne s'y trompe pas, qui s'adresse au gouvernement et ignore le Parlement, alors que ses intérêts devraient s'y retrouver exprimés. La démocratie représentative, ainsi contrainte par l'agenda de l'exécutif, se prive d'une communication approfondie avec les citoyens et, *faute de cette communication d'échange et de partage de la part des institutions ou des pouvoirs publics, on assiste à une dégénérescence progressive du recours à la loi.*

*Enrichissant d'une dizaine mensuelle de textes législatifs un stock de quelques 8 000 lois, le Parlement adopte, ou avalise plus qu'il n'élabore, des dispositions prolixes, dont le détail excessif conduit les décrets à se substituer aux arrêtés, aux circulaires ou à des règlements intérieurs.*

Galvaudée, la loi tend à répondre aux diverses attentes de petits groupes sociaux ou professionnels par des solutions distillées, au rythme des opportunités, dans les bureaux spécialisés des administrations. *La partie déclarative, que les ministres tiennent à afficher, apporte une information de masse forcément réductrice plutôt qu'elle ne s'inscrit dans un dialogue susceptible de responsabiliser élus et citoyens autour d'un compromis social.*

*La légitimité de la loi s'atrophie du même mouvement que s'affaiblit l'initiative des parlementaires, dont le fonctionnement de la V<sup>ème</sup> République contribue, plus que ne l'avaient souhaité les auteurs constitutionnels de 1958, à faire tomber en désuétude leurs rôles de représentants du peuple.*

*Députés et sénateurs auront de plus en plus de mal à informer et faire participer les citoyens dans des débats ouverts, utiles à éclairer leur conception de la loi.*

*Le bon usage des lois, qui préoccupaient Montesquieu, Sieyès, Tocqueville et d'autres, appelle à se défier des motivations d'actualité ou d'affichage.*

Dans la concurrence des instantanéités médiatiques, les espaces et les temps accordés aux annonces, pour parler comme les publicitaires, sont limités. Ils s'inscrivent mal dans la mémoire collective. Le respect qu'on accorde à la loi est peu encouragé. Pour le citoyen l'univers des règles collectives s'obscurcit. C'est une illusion perdue, pire l'indifférence, sauf lorsque de rares occasions de débats publics, sérieusement instruits, lui montrent que son point de vue peut encore être pris en considération.

Quand l'avenir paraît maîtrisable, gouverner c'est choisir. S'il devient incertain, gouverner c'est prévoir. Aujourd'hui, face à la complexité et aux risques de nos sociétés, gouverner c'est prévenir. A la fois faire savoir et anticiper. Informer et faire participer.

Le débat public avec les citoyens, par le partage des savoirs et par le dialogue, évite des faux-semblants de démocratie directe, comme les dérives de la démocratie d'opinion. La concertation peut greffer des moments fertiles de démocratie participative sur la démocratie représentative pour la revivifier.