

## « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes ! »

par Pierre Rosanvallon\*

(*Le Monde*, 17 juin 2011)

La séparation des pouvoirs : il n'y a pas de notion plus célébrée. Mais il n'en est guère d'aussi confuse. Dès 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen notait en son article 16 qu'une société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'était pas garantie *"n'a point de Constitution"*. Deux siècles plus tard, la quasi-totalité des Constitutions adoptées dans les pays de l'ex-bloc soviétique reprenaient presque mot à mot le même énoncé.

Mais, dans les faits, nul n'a pourtant jamais envisagé que les trois pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif - puisque c'est d'eux qu'il s'agissait - puissent fonctionner de façon vraiment autonome. Derrière le terme de séparation, c'est en fait plutôt l'idée d'un équilibre, d'une balance des pouvoirs que l'on avait envisagée.

Paradoxe : ce sont les régimes les moins démocratiques qui ont entendu s'appuyer au XIX<sup>e</sup> siècle sur l'expression de "séparation des pouvoirs", en sacralisant par exemple l'indépendance du pouvoir exécutif pour le mettre à l'abri de toute velléité de contrôle parlementaire. Cela a été le cas du Second Empire en France.

Mais concentrons-nous sur le présent. En posant deux questions : avons-nous besoin d'une séparation ou d'un équilibre des pouvoirs ? Et si oui, selon quelles modalités ? Notons en préambule que la vieille tripartition n'a plus aucun sens. Dans toutes les sociétés modernes, il n'y a partout qu'un seul pouvoir dirigeant : le pouvoir exécutif. C'est à lui que reviennent les initiatives et les décisions essentielles. Le pouvoir législatif n'a, selon des modalités différentes dans les autres pays, qu'une capacité limitée de contrôler, de contraindre, voire de censurer l'exécutif. Quant au pouvoir judiciaire, il n'existe plus depuis longtemps en tant que tel.

La notion n'avait de sens que lorsque le système judiciaire participait de l'exercice de la volonté politique et avait une fonction législative, ou même exécutive avant que ne se mette en place un Etat administratif. Son activité étant dorénavant contentieuse, c'est d'autorité judiciaire qu'il convient de parler. Le terme de séparation des pouvoirs selon l'ancienne tripartition n'a donc plus de consistance.

Mais il n'en est pas moins plus nécessaire que jamais de contrecarrer la tendance permanente du pouvoir en général (exécutif) à s'exercer sans contrepoids et à se présenter comme seul légitime. Contre cette double prétention, il est nécessaire de reformuler les termes d'une nouvelle architecture des pouvoirs. Mais plus que d'une séparation ou d'une balance de ceux-ci, c'est en termes de complication, de démultiplication et de distinction des fonctions et des formes démocratiques qu'il faut raisonner.

Il faut d'abord démultiplier les modes d'expression de la volonté générale. Le pouvoir politique tire sa légitimité de l'élection. Mais celle-ci mêle deux dimensions distinctes : un principe de justification et une technique de dérision. Le problème est que les deux éléments ne sont pas de même nature. Si la décision de majorité s'impose techniquement, elle n'épuise pas l'idée d'une légitimation renvoyant à un consensus social plus large. D'où la nécessité d'autres institutions démocratiques qui s'appuient sur des mises en forme différentes du réquisit de généralité.

C'est le cas des institutions identifiées aux principes d'impartialité (les autorités indépendantes, la justice) et de réflexivité (les cours constitutionnelles exprimant le peuple-principe dans la durée). Doit ainsi être considéré comme démocratique un système qui mêle ces trois formes concurrentes et complémentaires d'expression de la volonté générale.

Il s'agit en second lieu de séparer fonctionnellement action et contrôle, c'est-à-dire aussi gouvernement et opposition. Le monde moderne nécessite des pouvoirs forts et réactifs. Mais ceux-ci doivent être en permanence contrôlés, leurs projets et leurs décisions soumis à la discussion, leurs actions évaluées et critiquées. Il ne s'agit pas tant là de séparer des pouvoirs que de distinguer des positions. L'essentiel est notamment en ce sens de donner à l'opposition tous les moyens nécessaires pour qu'elle joue son rôle de stimulation et de contestation.

Dans une perspective américaine, on pourrait dire que son rôle est de jouer le rôle du procureur de la société mettant en accusation le pouvoir exécutif. Sur un mode différent, c'est aussi le rôle du Parlement qui devrait être un autre "grand surveillant" du pouvoir, comme celui de groupes citoyens ou de la presse.

Démultiplier les modes d'expression de la volonté générale et différencier les fonctions également nécessaires du gouvernement et de l'opposition, donc. Mais à côté d'un nouvel agencement de ces différents pouvoirs, il s'agit aussi d'enrichir les modes d'expression des citoyens, de tendre à améliorer le système représentatif en l'élargissant. Il faut aller au-delà de la représentation-élection, structurellement centrale, mais partielle et intermittente.

En donnant une voix au long terme, mais également aux expressions immédiates du sentiment social autant qu'aux visages changeants de l'opinion. La perspective doit être là d'aller vers une représentation généralisée. Simultanément, c'est le régime de la décision qui doit être reconsidéré. Si la décision définit l'exercice d'une souveraineté, elle doit de plus en plus s'insérer dans un processus public, structuré et permanent de délibération.

L'objectif est dorénavant de compliquer la démocratie pour l'accomplir, plus que de séparer des pouvoirs. Compliquer ne signifie pas affaiblir, condamner à l'impuissance, mais contraindre en permanence à l'explication, à la reddition de compte, à l'évaluation et au contrôle. Compliquer veut aussi dire donner son congé à l'idée d'une démocratie simple et immédiate.

Les intérêts du pouvoir et ceux de la société se lient de cette façon : pour être fort, un pouvoir devra être plus démocratique. Cette exigence est spécialement appelée en France, le pays qui n'a cessé d'osciller dans son histoire entre démocratie illibérale et libéralisme antidémocratique.

\* Pierre Rosanvallon est professeur au Collège de France et président de l'atelier intellectuel La République des idées .