

Les « commissions Vedel »

Guy BRAIBANT

Président de Section honoraire au Conseil d'Etat

Les articles publiés dans la presse quotidienne après le décès du Doyen Vedel par le professeur Louis Favoreu (*Le Figaro*) et par les professeurs Guy Carcassonne et Olivier Duhamel (*Le Monde*) ont évoqué une boutade que j'avais formulée sur le libellé d'une nouvelle carte de visite pour notre ami, avec toutefois deux variantes : « président des comités Vedel » ou « auteur des rapports et président des commissions qui portent son nom ». Cette divergence s'explique parce que la formule n'a jamais été écrite et publiée mais seulement prononcée à diverses reprises ; ainsi se confirme la supériorité, que les juristes connaissent bien, de la tradition écrite sur la tradition orale. Mais derrière ces différences de forme, le sens était le même : à ses multiples activités de professeur, d'auteur, de conférencier, de consultant, le Doyen Vedel avait ajouté la rédaction de rapports officiels, préparés et publiés d'abord dans le cadre du Conseil économique et social sur des sujets variés tels que l'agriculture et la presse et ensuite dans celui de commissions *ad hoc*, créées pour une durée déterminée et portant sur des projets qui relevaient de sa compétence principale : le droit politique et constitutionnel.

C'est ainsi que deux d'entre elles se sont succédé pratiquement sans interruption, en 1992 et 1993. La première, qui a travaillé de juin 1992 à janvier 1993 portait sur « la réforme du mode de scrutin » ; elle avait été créée par le Premier ministre Pierre Bérégovoy, pour tenter d'apporter des éléments de solutions à un problème particulièrement difficile et, à cette époque plus qu'à d'autres, très conflictuel. La seconde a été instituée par le Président de la République François Mitterrand pour examiner des propositions de révision constitutionnelle qu'il venait de transmettre aux assemblées parlementaires et au Conseil constitutionnel et pour, le cas échéant, en formuler d'autres. Ce « Comité consultatif pour la révision de la Constitution » a siégé de novembre 1992 à février 1993 ; il a émis un avis qui contenait une soixantaine de propositions.

Ayant eu la chance et l'honneur de participer, avec quelques autres, aux deux instances, je voudrais essayer, en hommage au Doyen Vedel, d'évoquer des souvenirs de ces expériences passionnantes, tout en souhaitant qu'elles fassent l'objet d'études historiques et juridiques plus approfondies.

Outre la personnalité de son président, qui n'avait évidemment pas été choisi au hasard, on peut noter des traits communs entre les deux commissions, mais aussi des différences notables.

Les ressemblances tiennent d'abord au nombre de membres, une quinzaine dans les deux cas. Mais leur répartition n'était pas la même. La première était « mixte » en ce sens qu'elle comportait en nombre à peu près égal des techniciens du droit et des personnalités politiques. Celles-ci étaient d'un haut niveau ; il y avait plusieurs anciens ministres et responsables de partis, distribués de façon à peu près égale entre la gauche et la droite et appartenant à tous les partis que l'on disait à l'époque « de gouvernement » ;

seuls en étaient exclus les « Verts » et le « Front National », mais leurs représentants ont été reçus par la Commission.

La composition de la seconde commission était différente : elle ne comptait que deux personnalités politiques, l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy et l'ancien ministre Pierre Sudreau qui avait été lui-même haut fonctionnaire. Pour le reste il s'agissait de professeurs de droit et de sciences politiques, ainsi que de magistrats administratifs et judiciaires tels que Marceau Long et Pierre Drai.

Dans les deux cas, le secrétariat général a été assuré par des membres du Conseil d'Etat : Serge Lasvignes, aujourd'hui directeur au Secrétariat général du gouvernement et Marie-Françoise Bechtel, aujourd'hui directrice de l'Ecole nationale d'administration.

Au chapitre des différences, on peut citer l'objet des missions : une question unique dans un cas, le mode d'élection des députés ; un ensemble de problèmes dans l'autre, variés et nombreux.

Mais la méthode était à peu près la même, marquée par la personnalité et l'expérience du président : une direction à la fois ferme et conviviale ; un découpage des questions, selon un mode cartésien, confié à des membres qualifiés ; la volonté de respecter les délais assignés, excessivement courts dans les deux cas.

En ce qui concerne les objectifs - et je les ai retrouvés dix ans plus tard dans la convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : faire « comme si » (pour reprendre la formule célèbre d'Emmanuel Kant) nous devons aboutir à un consensus réaliste ; et, en cas d'échec, toujours possible sur des sujets aussi délicats, nous aurions la satisfaction de laisser un *corpus* de réflexions utiles, qui pourrait servir plus tard.

Une deuxième différence n'a pas dépendu du président des deux commissions : la première a été beaucoup plus discutée mais moins médiatisée que la seconde. Elle a moins motivé la presse en raison de son objet plus limité. Et surtout, son rapport n'a pas été publié, sans doute en raison de la proximité des élections législatives, alors que celui de la seconde a paru dans la série des « rapports officiels » de la Documentation française.

Comment peut-on évaluer, dix ans après, le résultat de ces travaux ?

L'appréciation, comme l'a sans doute pensé le Doyen lui-même, doit être nuancée.

Le premier rapport n'a même pas été publié, comme il vient d'être dit. Il a même failli ne pas exister, en raison d'un incident qui, à ma connaissance, n'a pas encore été révélé officiellement, mais qu'il me paraît intéressant de raconter aujourd'hui, au bénéfice d'une sorte de prescription décennale.

Au début de la dernière réunion de la Commission, en janvier 1993, l'un des parlementaires de droite, parlant en son nom et en celui de ses collègues, a fait une déclaration : il a observé que lui-même et ses amis ne pouvaient pas prendre part au vote sur le rapport, en raison de la proximité des élections législatives qui devaient avoir lieu deux mois plus tard. Je ne sais pas si le Doyen Vedel avait été prévenu ; en tout cas il a joué la surprise et il a réagi en trois temps : en premier lieu, il a rappelé que le Premier ministre s'était engagé solennellement à ne pas appliquer les conclusions du rapport à la prochaine échéance électorale et que tout donnait à penser qu'il respecterait cette promesse, ne serait-ce que pour ne pas être accusé de manœuvre politicienne ; ensuite il a indiqué que si cette menace de ne pas se prononcer sur le projet de rapport était suivie d'effets, il n'y aurait pas de rapport, car il considérait que la Commission avait exprimé la volonté de parvenir à un consensus et il ne voulait pas que ses membres, y compris ceux qui venaient d'exprimer leur refus et qui avaient été jusque-là très assidus, aient travaillé pour rien ; enfin il a raconté une anecdote que je ne résiste pas au plaisir de répéter, en hommage à l'humour et à l'habileté de Georges Vedel. Je pense que tous ceux qui ont entendu son discours aux obsèques de Léo Hamon, empreints tout à la fois d'une drôlerie irrésistible et d'une profonde émotion, me pardonneront. C'est l'histoire de l'échec d'un mariage juif dans la Russie des tsars. Les fiancés appartenaient à deux familles prestigieuses, puissantes et fortunées. Des négociations difficiles avaient été menées entre leurs représentants, pour régler tous les détails de la cérémonie et du contrat de mariage. Mais voici qu'à la fin de ces discussions, le fiancé a formulé une dernière exigence : il voulait voir sa future épouse toute nue. Les débats ont alors repris de plus belle, entre juristes, moralistes et théologiens, pour vérifier s'il y avait un précédent ou s'il était possible de satisfaire à une exigence aussi incongrue, surtout à l'époque. Les intérêts en jeu étaient tellement importants que l'accord a été finalement obtenu. Le fiancé a donc pu voir sa promise sans vêtements. Et il est ressorti de cette entrevue en déclarant : « Je n'aime pas ses yeux » !

Cette histoire a détendu l'atmosphère ; le Doyen avait mis les rieurs de son côté ; comme le ridicule, s'il est bien manié, peut encore tuer, notamment en politique, les opposants ont renoncé à leur attitude purement négative, qui était évidemment irrecevable parce que tardive.

Le premier rapport proposait de mettre en place un système électoral mixte, majoritaire pour les neuf dixièmes des sièges et proportionnel pour le reste, afin de produire une assemblée capable de fonctionner efficacement sans que les groupes minoritaires en

soient totalement exclus. Personnellement je persiste à penser que cette formule demeure la moins mauvaise, malgré sa complexité. Et je ne suis pas le seul. J'ai eu la satisfaction, en préparant cet article, d'apprendre par la presse qu'un député vient de déposer une proposition de loi conforme aux conclusions du rapport Vedel sur la réforme du mode de scrutin.

Le second rapport a connu un sort meilleur.

Il n'a pas été mis en oeuvre globalement, comme ses auteurs l'auraient souhaité. Certaines des réformes importantes qu'il préconisait n'ont pas, jusqu'à présent, été retenues, comme l'extension de la saisine du Conseil constitutionnel à tous les citoyens par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité. D'autres propositions ont été adoptées par la voie d'une série de révisions partielles de la Constitution : session unique du Parlement ; maîtrise par le Parlement de son ordre du jour pour une séance par semaine ; limitations des cumuls de mandat ; remplacement de la Haute Cour par une Cour de justice de la République pour la responsabilité pénale des ministres ; intervention du Parlement dans le financement de la sécurité sociale. Dans d'autres cas, les conclusions du Comité ont été retenues en partie, comme la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et l'extension du référendum.

Pour porter un jugement d'ensemble, il faut également prendre en compte ce que le rapport ne contient pas : la durée du mandat présidentiel. Il était difficile de dégager une majorité sur un problème qui pouvait donner lieu à de multiples solutions, telles que le mandat de cinq, six ou sept ans, renouvelable ou non, une fois ou indéfiniment. Certains ont voté contre des solutions qu'ils voulaient absolument éviter, d'autres ont mêlé leurs voix dans des conditions confuses. J'avais personnellement soutenu l'idée d'un mandat de cinq ans renouvelable une fois, mais cette proposition n'a pas recueilli d'autre voix que la mienne. Face à cette absence de consensus, le Président Vedel a préféré renoncer à présenter un catalogue d'options ou un choix unique qui n'aurait pas été franchement majoritaire. L'enseignement que l'on peut tirer de cet épisode est qu'il vaut mieux ne pas confier à une commission non politique le soin de se prononcer sur une question de cette nature, qui sera d'ailleurs résolue sans grande difficulté quelques années plus tard par le seul jeu des forces politiques.

Ce n'est pas une raison pour condamner une expérience qui a été fructueuse et dont le bilan a été positif. Nous allons vivre pendant plusieurs années encore sur le stock d'idées et de réflexions accumulées par les commissions Vedel, dont les travaux nous fournissent un « discours de la méthode » (*).

(*) V. G. Vedel, Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux commissions, Rev. sc. pol. juin-août 1997, III-IV, p. 313-319.