

Concours : 2<sup>ème</sup> concours de l'Ecole nationale de la magistrature

Epreuve : Composition de C.C.M.C.

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



Sujet : Consensus et compromis

« Pour prendre une décision il faut être un nombre impair et trois, c'est déjà trop ». Par cette formule, Clémenceau illustre la perte d'efficacité qui résulte de la codécision et soulève ainsi l'un des principaux paradoxes auxquels est confrontée la démocratie : comment faire émerger une convergence à partir d'une somme d'opinions divergentes ? Deux voies seulement paraissent envisageables en démocratie : la voie du consensus et la voie du compromis.

Le consensus se définit comme le mode de décision qui implique l'accord expresse ou tacite de tous. Articulé autour d'une logique d'unanimité, il prévaut naturellement dans le droit international public classique. Le consensus constitue le mode de choix le plus juste et le plus légitime car il résulte d'un accord unanime. Il apparaît toutfois laud et contraignant, d'où la nécessité d'être secondé par des compromis.

Le compromis se définit comme le mode de décision manifestant l'alignement sur une base d'accord commune au prix de concessions réciproques. Il y est recouru en particulier dans la formation de gouvernements de coalition dans les régimes parlementaires et représente plus largement un mode de décision plus efficace mais moins légitime que le consensus.

Consensus et compromis s'incarnent dans divers supports, qu'il s'agisse du vote, du contrat ou d'une

N°  
11.10



institution. Ils s'expriment dans la vie politique mais également dans la vie privée. Ils reposent l'un et l'autre sur une délibération qui manifeste un arbitrage entre légitimité et efficacité pour parvenir à une décision commune.

Il semble en première approche que le consensus soit le support nécessaire du compromis. C'est par le consentement à un projet commun que l'on s'engage à effectuer des compromis. Telle est l'essence du contrat social au sens de Rousseau où les compromis sur la liberté totale de l'état de nature sont justifiés par un consentement de tous au projet démocratique. Ainsi en va-t-il également du consentement au mariage qui détermine des compromis dans la vie quotidienne. Le compromis apparaît dès lors comme un mode de décision adapté à des choix de moindre importance que les choix de valeurs et de système où la légitimité supérieure du consensus devrait l'emporter.

Cette articulation relativement harmonieuse du consensus et des compromis est toutefois mise à mal par deux phénomènes contemporains. D'une part la logique de compromis tend à s'affaiblir dans le gouvernement de la VI<sup>e</sup> République où l'alignement des mandats présidentiel et parlementaire diminue le poids de la délibération et de la concession dans la décision publique. D'autre part, le montée de l'individualisme réduit la propension à faire des compromis pourtant nécessaires au vivre-ensemble. Au point que c'est le consensus - même sur les valeurs démocratiques communes qui paraît aujourd'hui menacé.

Des lors, comment articuler consensus et compromis de façon à garantir la justice et l'efficacité du processus démocratique dans le respect de valeurs communes ?

Si le compromis est nécessaire à la vie démocratique, il tire sa légitimité et ses limites d'un consensus antérieur



d'un projet commun (I). Celui-ci apparaît néanmoins fissuré par un affaiblissement de la propension au compromis, ayant une réaction des pouvoirs publics (II).

## I - Des compromis nécessaires au fonctionnement démocratique dans la limite d'un consensus autour de valeurs et d'institutions communes.

Si le consentement à un projet commun exige toujours des compromis (A), ceux-ci doivent céder au consensus dès lors que des valeurs essentielles sont en jeu (B).

### A - Le consentement à un projet commun exige toujours des compromis.

Le consentement à un projet politique exige d'effectuer des compromis sur sa liberté. C'est le sens du contrat social où le consensus naît de la nécessité de faire société pour garantir le respect des droits naturels (Locke, Second Traité du gouvernement civil) va exiger d'abandonner une part de sa liberté première par le biais de compromis. Conditionné par le consentement premier au fonctionnement démocratique, le compromis est ensuite destiné à en assurer l'efficacité. Ces compromis, susceptibles d'être adoptés par le peuple dans les petites démocraties, le sont par leurs représentants dans les démocraties parlementaires. Se pose alors la question de la représentativité des instances gouvernementales. La logique du compromis est particulièrement prévalente sous le régime de la cohabitation, où le Président d'un côté et le gouvernement et le Parlement de l'autre représentent des manières différentes du corps électoral. C'est sans doute lors de ces périodes (Chirac 1986-1988, Balladur 1993-1995, J. Jospin 1999-2002) que les compromis entre la droite et la gauche et que la pluralité du corps électoral a été le mieux représentée dans les prises de décisions, malgré une moindre efficacité. Jean-Luc Mélenchon porte



ainsi de façon inhabituelle mais constitutionnelle le projet de devenir premier ministre en 2022 en cas de victoire de la coalition NUPEs aux élections législatives. Consensus au régime démocratique et compromis dans la prise de décision se trouvent ainsi étroitement liés.

Le consentement à un projet familial exige également l'acceptation de compromis venant limiter la liberté au profit d'un lien commun. Tel est le cas du mariage mais également de l'adoption ou de la reconnaissance de la filiation qui portent tous le sceau du consentement et témoignent de la volonté d'effectuer des compromis quotidiens au travers du devoir de fidélité, de secours, d'entretien ou d'assistance. Pour les décisions majeures le consensus prévaut premier, et pour les décisions d'application ou de conséquence, le compromis le seconde. Cette imbrication du consensus et du compromis dans les choix quotidiens et personnels s'incarne dans l'impératif catégorique de Kant qui pourrait être formulé ainsi : « Agis toujours de telle façon que le maxime de ton action puisse être érigée par la raison en loi universelle ». Le consentement de tous à cette règle permet de garantir les compromis de chacun pour le respect d'autrui. Toutefois, toutes les décisions ne peuvent faire l'objet d'un compromis.

### B - Le compromis doit céder au consensus lorsque des valeurs essentielles sont en jeu

En premier lieu, le compromis aboutit parfois à des décisions irrationnelles. En effet, il résulte de la nécessité d'obtenir une décision politique la possibilité de recourir à des compromis contraires aux préférences de la collectivité. C'est ce que Buchanan et Tullock, économistes du Public choice, nomment le « logrolling » ou « marchandage politique ». Pour obtenir le vote d'une loi, le gouvernement effectue des promesses



Concours : 2<sup>ème</sup> concours ENM

Epreuve : Composition de CC.M.C.

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



aux parlementaires, y compris de l'opposition, consentant en la promesse d'un soutien pour un autre projet au prorata de loi. Ces arrangements souvent secrets font adopter des lois potentiellement contraires à l'opinion majoritaire et représentant des compromis nuisibles à la démocratie. Par ailleurs, les candidats qui veulent se voir élus à la tête de l'Etat sont souvent incités à proposer un programme centriste qui correspond au désir de l'électeur médian mais sur lequel le consensus est potentiellement très faible. Enfin, le paradoxe de Condorcet reformulé par Arrow (1962) dans son théorème d'impossibilité montre que pour trois options de choix A, B et C et deux agents 1 et 2 il n'existe pas de décision qui soit à la fois démocratique et rationnelle. Autrement dit, la transitivité des préférences, garantie au niveau individuel, ne l'est pas au niveau collectif. D'où la mise en place dans de nombreux pays d'une élection du chef de l'Etat à deux tours pour réduire le choix à deux candidats. Dans le cas contraire le compromis pouvant émerger des urnes pourrait une fois de plus être contraire aux préférences de la majorité et rompre le consensus autour d'une élection traduisant fidèlement les volontés individuelles.

En second lieu, le compromis peut porter atteinte à trois valeurs essentielles au consensus démocratique : l'honneur, la laïcité et la souveraineté.

En ce qui concerne l'honneur, le compromis a pu apparaître dans certains gouvernements, notamment lorsqu'il a consisté à ignorer la montée du nazisme dans les années



1930. Les tentatives nombreuses pour sauvegarder la paix notamment par le gouvernement Daladier ont inutilement compromis l'honneur de la France sans éviter la guerre, comme le juge sèchement Churchill : « Vous aviez le choix entre le dishonneur et la guerre, vous avez choisi le dishonneur et vous aurez la guerre ».

Des compromis ont pu également menacer la laïcité lorsque la volonté d'ignorer le retour du fait religieux a conduit à tolérer le creusement d'un fossé et une communautarisation d'une partie de la société, appelant une réaction parfois critiquée du législateur en 2004 (loi interdisant le port de signes ostentatoires à l'école), en 2010 (loi interdisant la dissimulation de visage dans l'espace public) et en 2021 (loi contre les séparatismes) pour sa caractère tardif et stigmatisant.

Enfin, les compromis sur la souveraineté, notamment la souveraineté monétaire transférée à la BCE (Banque Centrale Européenne) par le Traité de Maastricht de 1992 et l'adoption de la majorité qualifiée dans un nombre croissant de domaines ont fissuré le consensus démocratique. La politique de la chaise vide adoptée par De Gaulle lorsque 'il s'est agi d'adopter la majorité qualifiée pour la première fois dans les années 1960 est aujourd'hui impossible hors de la PESC (Politique étrangère de sécurité commune) et de l'évolution du traité.

Les compromis sur l'honneur, la laïcité ou la souveraineté ont ainsi pu être des dangers pour le consensus autour de valeurs communes.

Toutefois, si le consensus conditionne et légitime le compromis dans les domaines qu'il détermine, l'absence de compromis est capable de renverser la logique et de miner le consensus là où il est pourtant le plus nécessaire, c'est-à-dire dans le fonctionnement démocratique du régime.



## II - Un affaiblissement de la propension au compromis à l'origine d'une fissure du consensus social et démocratique, appelant une exécution des pouvoirs publics

Le risque de rupture du consensus autour de valeurs communes par défaut de compromis (A) exige de ressouder le consensus démocratique en remettant le compromis au cœur de la Cité (B).

### A - Le risque d'une rupture du consensus autour de valeurs communes par défaut de compromis.

Le consensus démocratique est menacé par le défaut de compromis politique résultant du mode de gouvernement. Le fait majoritaire a rendu la co-occupation de pouvoirs exécutifs et législatifs par le même groupe politique inséductible, rendant inutile la recherche de tout compromis avec la majorité. L'assés de se sentir ignorés les citoyens retirent progressivement leur consentement à la démocratie par défaut de compromis. Ainsi, d'après un sondage IFOP de 2021, 40% de 18-24 ans ne se sentent pas attachés à la démocratie. L'Etat de droit et de libertés, annoncé par Hegel comme la fin de l'Histoire, semble ne plus faire consensus, alors que des régimes alternatifs, théocratiques ou autoritaires, semblent séduire de plus en plus de citoyens, rendant la recherche de compromis impossible. En effet, la démocratie comme mode de décision délibératif semble céder le pas à une République, qui tend à décider ce qu'elle juge le meilleur par le citoyen, indépendamment de ses revendications. C'est ce qui distingue la République de la démocratie au sens de Cicéron dans De Republica, et qui menace aujourd'hui le consensus démocratique.

Le consensus autour de valeurs communes est également menacé par la montée de l'individualisme, qui rend les compromis nécessaires



à la vie en société de plus en plus difficile. Annoté par Tocqueville dans De la démocratie en Amérique (tome 2), le fonctionnement des sociétés démocratiques, fondées sur l'égalité, pousse les individus à cultiver de « petite différence » pour se distinguer des autres et sortir de l'égalité. Il en résulte un plus facile consentement à faire société et une poursuite de son désir réticente à l'idée de tout compromettre. C'est ce qui explique en partie la communautarisation de certaines parts de la société et l'instabilité de certaines institutions telles que le mariage. En effet, pour 220 000 mariages en 2019 (avant l'épidémie de Covid), 127 000 divorces ont eu lieu soit plus de la moitié, d'après les chiffres de l'INSEE. Face à des compromis qui paraissent de plus en plus difficiles dans la vie privée et publique, il importe de repenser ses modes d'expression afin de garantir le consensus social et démocratique.

### B - Renforcer le consensus démocratique en remettant le compromis au cœur de la cité

Par le renforcement de la démocratie participative, la culture du compromis pourrait être réintroduite dans la société française. Dans un rapport « consulter autrement, participer effectivement » (2011) le Conseil d'Etat identifie les pistes propices à la valorisation du compromis dans la société, par le développement des assemblées délibératives locales, le recours aux études d'impact, le recours plus fréquent au référendum local et le développement des conseils de quartier. Pour l'expression de compromis à tous les niveaux de la décision politique la connaissance des opinions de l'autre paraît nécessaire même lorsque l'autre est en minorité. La Convention citoyenne pour le climat de 2019 manifeste ce même désir de parvenir à un compromis entre les impératifs budgétaires du gouvernement



Concours : 2<sup>ème</sup> concours ENM

Epreuve : Composition de LCMC

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



et la revendication populaire d'une meilleure prise en compte du déséquilibre climatique. Avec 150 citoyens tirés au sort, cette convention citoyenne a permis la formulation de propositions partiellement intégrées dans une loi de 2020 qui prévoit la réduction de 40% des gaz à effet de serre d'ici 2030. Le recours à la consultation directe du peuple par voie de référendum pourrait également être envisagée pour permettre l'expression d'un véritable consensus démocratique autour de certains sujets de société centraux. Le référendum d'origine portugaise, trop restrictif car il exige 1/10<sup>e</sup> du corps électoral et le référendum d'initiative européenne, qui n'a pas davantage donné lieu à l'adoption de textes de droit dérivé, gagneraient à être plus avertis.

Le compromis à l'échelle individuelle pourrait également être recherché par un meilleur décloisonnement des couches de la société. Dans un rapport de 2018 « Vivre ensemble, vivre en grand » signé par Jean-Louis Borloo, des dispositions prévoient d'aller à la rencontre de l'autre notamment au travers de voyages scolaires plus nombreux. Il s'agit de revoir l'organisation urbaine des banlieues et de revaloriser les systèmes de bourses afin de permettre aux plus défavorisés d'accéder aux grandes écoles et de porter le poids de ceux qui en sont privés, afin d'aboutir à de meilleurs compromis politiques et à un plus grand consensus démocratique. Le recours



à la conciliation et à la médiation dans le litige civil, obligatoire au-dessus de cinq mille euros de litige, pourrait être élargi, de façon à redonner la culture des compromis et la faire passer sur la décision du juge qui parfois ne permet pas de garantir le consensus. Enfin la syndicalisation, de 8% en France contre 20% en Allemagne, devrait être davantage encouragée pour permettre là encore au compromis de retrouver un rôle central, nécessaire au consensus démocratique.

Après l'articulation de la logique de consensus avec la logique de compromis est-elle délicate mais nécessaire, tant ces deux modes d'expressions démocratiques paraissent complémentaires. Si le consensus sur les éléments essentiels de la vie politique et sociale permet aux compromis de s'effectuer sereinement, c'est à la condition que ceux-ci prennent place dans une logique véritablement délibérative, sans laquelle les concessions réciproques perdent leur sens. En garantissant la vitalité démocratique par la place centrale du compromis, c'est le consensus autour de la forme démocratique et de ses valeurs qui est sauvegardé.

Est-ce que des citoyens rejettent encore ce consensus par des actions anti-sociales, « en les forçant d'être libres », c'est-à-dire de participer aux compromis essentiels à la liberté civile au sens de Rousseau, par des peines votées démocratiquement.







