



UN MODÈLE DÉMOCRATIQUE EN CRISE?

par Nicolas CITTI et Alessandro ROBERTO



AVANT-PROPOS

Fondement du modèle occidental, la démocratie s'est progressivement imposée comme l'un des leviers d'attractivité des modèles occidentaux après les grandes victoires du XX^{ème} siècle face au fascisme, puis face au communisme. Alors qu'à la fin du XX^{ème} siècle, l'hégémonie institutionnelle, politique et culturelle de la démocratie occidentale était indiscutable, le XXI^{ème} siècle voit la montée progressive d'une double concurrence : les régimes autoritaires à l'extérieur de l'Occident (Chine, Russie, Turquie) et les régimes illibéraux (Hongrie) en son sein. Cette nouvelle donne clôt la parenthèse libérale de la victoire des démocraties libérales de Francis Fukuyama et de la fin de l'Histoire. Le modèle démocratique traverse dès lors une crise externe symbolisée par la concurrence des modèles, mais également une crise interne symbolisée par plusieurs facteurs tels que la crise de la représentation démocratique, la crise de l'État providence et plus largement de la social-démocratie et enfin la crise d'une société en manque de renouvellement face à son destin.

Loin de cet état de crise actuel, le modèle démocratique a vécu une formidable épopée politique du V^{ème} siècle avant J-C jusqu'au XXI^{ème} siècle. Il nous faut en effet revenir au Ve siècle avant J-C pour retrouver les premiers fondements de la démocratie en tant que régime politique. C'est à la suite d'une grave crise économique et politique que Solon et Clisthène, deux législateurs grecs, entreprirent une vaste réforme sociale pour imposer un régime d'égalité entre citoyens athéniens. Du reste, Platon, dans La République, livre une critique acerbe du modèle démocratique, estimant que seuls les philosophes possèdent la capacité de gouverner la Cité¹, tandis que le peuple, guidé par la *doxa* et son intérêt propre, ne peut agir pour l'intérêt général, le bien commun. Tantôt portée aux nues, parfois vivement critiquée, la démocratie reste un régime en constante évolution, avec ses forces et ses faiblesses. Ainsi, suivant les fluctuations de l'histoire, la démocratie est un régime qui repose principalement sur l'égalité. Reprenant

¹ PLATON, La République, V. 473

la pensée platonicienne, la démocratie s'oppose au gouvernement des meilleurs (l'aristocratie), au régime fondé sur l'honneur (la timocratie), au régime fondé sur les richesses (l'oligarchie) ou encore un régime fondé sur le désir (la tyrannie). Malgré leurs différences, ces régimes ont tous un élément commun, à savoir la recherche constante de la légitimité. En effet, dans la mesure où la notion de légitimité sert à justifier le pouvoir, à justifier le cadre législatif qui en découle et à faire accepter par les gouvernés le caractère coercitif des lois, il est logique que les questions autour de la légitimité du pouvoir politique et de la représentation soient centrales.

Il s'agit des prémices d'une philosophie politique occidentale influençant encore aujourd'hui notre modèle de gouvernement. Jean Bodin et Thomas Hobbes, porteurs des théories modernes du droit naturel, ont fait émerger l'idée d'un État absolutiste en tant que puissance suprême. Hobbes pose déjà les prémices de la notion de contrat social en justifiant par sa célèbre phrase « *l'homme est un loup pour l'homme* », que les citoyens puissent perdre leurs droits politiques au profit d'un monarque absolutiste en échange de protection et de sécurité. La légitimité se fonde donc ici sur le contrat social. Jean-Jacques Rousseau, apporte dans Du contrat social ou principe du droit politique (1762) comme point de départ, la notion de souveraineté du peuple régie par les principes d'égalité et de participation répartie. Par ailleurs, Abraham Lincoln résume cette idéologie démocratique en une formule : "le gouvernement du peuple", où le pouvoir émane du peuple, "par le peuple", c'est à dire élu par le peuple, et enfin "pour le peuple", c'est à dire dans l'intérêt du peuple, entendu comme la somme des citoyens, qui fait appel à un aspect éthique et moral. Max Weber y ajoute une définition protéiforme de la légitimité politique dans son ouvrage Les trois types purs de la domination légitime :

- La première forme de légitimité est la domination fondée sur la tradition: qu'il s'agisse de la tradition athénienne ou du jusnaturalisme chrétien ;
- La seconde forme de légitimité est fondée sur le charisme, c'est-à-dire lorsqu'un individu parvient à obtenir le soutien de la majorité de la population grâce à son charisme, son envergure et ses faits d'armes.

Cette forme de légitimité participe au mythe de l'homme providentiel (Napoléon Bonaparte, etc.).

- Enfin, la troisième et dernière forme de légitimité s'appuie sur la légalité. Le souverain obtient et applique le pouvoir conformément au droit. Cette notion a participé en Occident à l'émergence de la démocratie libérale et de l'émergence de l'Etat de droit.

En définitive, il existe des formes de légitimités très différentes. Aujourd'hui, nos démocraties libérales occidentales prônent une légitimité légale conforme au droit et issue d'un processus démocratique, c'est-à-dire une élection au suffrage universel. Cependant, la démocratie peut par essence faire l'objet de plusieurs tensions internes. D'un côté, la tentation populiste se fait actuellement de plus en plus ressentir pour conduire à des régimes illibéraux, dont les solutions jugées plus efficaces priment sur le respect des libertés et de l'État de droit. De l'autre, la logique démocratique pluraliste peut également conduire à une prise de pouvoir des minorités face à la majorité aboutissant également à un système instable. Dès lors, il serait d'ailleurs dangereux de considérer que la démocratie est un régime immuable, que tout pays démocratique le resterait éternellement, dans la mesure où l'histoire est avant tout une question de rapport de force et d'influences entre nations dominantes.

Concernant plus particulièrement l'état actuel de la démocratie à l'échelle nationale, cela fait maintenant plusieurs années que les Français vivent sous un régime d'exception, sous le régime de l'état d'urgence, un temps pour lutter contre le terrorisme, puis pour lutter contre une pandémie. C'est d'ailleurs en ce sens que la France fut placée en 2020 dans la catégorie de « démocratie défailante » comme le rapporte une analyse du journal TheEconomist rapportée par LesEchos². Ce résultat est largement attribué aux mesures prises pour endiguer la crise sanitaire, portant une atteinte considérable aux libertés publiques, telles que les restrictions de déplacement ou encore la fermeture des lieux de culte. A l'inverse, les pays

² FOUQUET C, « Le Covid bouscule la démocratie dans le monde pour la deuxième année consécutive », LesEchos, 10 février 2022

nordiques se maintiennent en tête du classement parmi les « démocraties pleines et entières ».

Par conséquent, assistons-nous véritablement à la fin de la démocratie eu égard aux crises qu'elle traverse ? Quels sont véritablement les éléments à notre disposition qui illustrent un potentiel recul démocratique et, dans une plus large mesure, une perte de souveraineté ?

Pour répondre à toutes ces questions, un état des lieux de la démocratie en France est crucial, tant d'un point de vue institutionnel que purement politique.

ANALYSE CRITIQUE DU MODÈLE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS

LA RÉFORME DU QUINQUENNAT ET SES CONSÉQUENCES

A l'image des autres démocraties représentatives, les institutions de la Vème République ont conservé une logique parlementaire. La réforme constitutionnelle de 1962 a ensuite introduit le fait majoritaire consacrant une logique « présidentielle » du régime et un bicéphalisme au service du président, et ce d'autant plus depuis la réforme constitutionnelle de 2000 avec l'inversion du calendrier électoral.

En effet, la normalité sous la Ve République se veut être une période de concordance entre le Président de la République et une « majorité présidentielle » à l'Assemblée, appelée fait majoritaire. Ainsi, en 64 ans de Ve République, 55 l'étaient en fait majoritaire. Dans ce cas de figure, le destin du Premier ministre est lié au choix souverain du Président de la République, qui le nomme et qui peut l'obliger à démissionner tel que prévu par l'article 8 de la Constitution. Le travail gouvernemental est également rythmé par le programme pour lequel s'est engagé le Président au cours de sa campagne. Ce dernier, qui préside le conseil des ministres, est donc au centre de l'action politique, étant celui qui donne au gouvernement les grandes directions à suivre.

Le Président n'a pas uniquement le dernier mot vis à vis du Gouvernement, il est surtout le seul qui, par sa vision du long terme, dicte la politique menée par le Gouvernement. Cependant, cette liberté politique du Président de la République n'est possible qu'en cas de soutien d'une majorité de députés à l'Assemblée nationale. Or, la Ve République a connu trois périodes non prévues par la constitution, dites de « cohabitation », où les majorités politiques présidentielle et législative furent discordantes. Dans ce cas précis, le Président de la République est alors contraint de nommer un

Premier ministre issu de la majorité parlementaire, car dans le cas contraire le Gouvernement se ferait renverser par l'Assemblée nationale. En effet, d'après une lecture gouvernementale et parlementaire de la Constitution, le gouvernement dirigé par le Premier ministre détermine et conduit la politique de la Nation (article 20), peut prendre des mesures du domaine de la loi par des ordonnances (article 38), et contrairement au Président peut être à l'initiative de lois (article 39). Le Premier ministre est alors le véritable chef de l'administration face à un Président démuné de ses pouvoirs politiques, l'usage gaulliste voulant qu'il conserve certaines compétences d'un "domaine réservé", l'armée et les affaires étrangères. Or, c'est justement par crainte d'un renouvellement de cette situation dénaturant la Ve République par la paralysie politique du Président de la République que la fin du septennat vers le quinquennat et la concordance des mandats présidentiel et législatif afin de stabiliser la vie politique et institutionnelle française s'est progressivement imposée au sein de la classe politique dirigeante.

Le passage du septennat au quinquennat est une réforme constitutionnelle qui avait initialement été engagée par le Georges Pompidou en 1973, votée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais jamais soumise ni au référendum par l'article 11 de la Constitution ni au Parlement réuni en Congrès par l'article 89 de la Constitution. Or, en juin 2000, Jacques Chirac et Lionel Jospin se mettent d'accord pour un nouveau projet de loi constitutionnelle qui sera adopté par référendum (tel que prévu par l'article 89 de la Constitution) le 24 septembre 2000 par 73% des suffrages exprimés, mais avec uniquement 30% de participation, soulignant le désintérêt d'alors pour la question. Pourtant, cette réforme va bouleverser la pratique politique de la Ve République en inversant le calendrier électoral. En effet, alors que selon la loi, les élections législatives ont lieu en mars et la présidentielle en mai pour l'année 2002, Lionel Jospin annonce dès fin 2000 que selon la logique présidentialiste, et ce alors même qu'il rappelle régulièrement avoir voté "non" à la constitution de 1958, il faut que l'élection présidentielle se tienne avant les élections législatives. Depuis, la présidentielle se tient ainsi en avril-mai et les élections législatives en juin de la même année.

UNE RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION

Afin de voir sa candidature à l'élection présidentielle validée par le Conseil Constitutionnel, il faut être parrainé. Jusqu'en 1976, étaient nécessaires les parrainages de 100 élus d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer. Cependant, après une inflation du nombre de candidatures, ces dernières étant passées de six en 1965 à douze en 1974, la loi organique du 18 juin 1976 porte le nombre de parrainages nécessaires à 500 élus issus de 30 départements ou territoires différents, sans qu'un département ou territoire ne puisse être supérieur à 10 % de la totalité des parrainages. En voulant rendre l'accès à l'élection plus restreint, le but est d'empêcher de potentielles candidats fantasques en garantissant le caractère "présidentiable" des candidats ainsi que de préserver la lisibilité de l'élection par un nombre raisonnable de candidatures. Les élus pouvant donner un parrainage sont l'ensemble des parlementaires, des conseillers régionaux et généraux, des membres du conseil supérieur de l'étranger, des assemblées des TOM, des conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille et les maires, ainsi que des présidents des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pour un total de près de 50 000 élus. Un élu ne peut évidemment parrainer qu'un seul candidat. Or, ce système de filtrage des candidatures par les parrainages d'élus a été fortement décrié pendant la récente campagne présidentielle, car il empêcherait la candidature de personnalités se réclamant comme représentants d'une partie de l'opinion publique, mais ne disposant pas d'ancrage politique territorial. De plus, depuis une loi passée en 2016 sous la présidence de François Hollande, l'ensemble des parrainages sont rendus publics. Or, le système de parrainages suit tout d'abord une logique partisane, qui veut que chaque élu parraine le candidat de son camp politique. Et même au-delà de la pression exercée par les partis politiques, les élus s'inquiètent pour leur image s'ils venaient à parrainer un candidat clivant ou anti-système, craignant que leur parrainage soit interprété comme un soutien. Ainsi, trois candidats majeurs qui représentent pourtant plus de 50% de l'électorat français, en les personnes de Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen et Eric Zemmour, ont rencontré de grandes difficultés à

récolter les 500 sésames nécessaires en 2022. Cela soulève un problème démocratique majeur dans la mesure où ces candidats représentaient plus de la moitié des Français dans l'électorat jusqu'à poser la question de la pertinence du système actuel des parrainages. Pour remédier à cette anomalie démocratique, plusieurs solutions reviennent régulièrement dans le débat public : le retour de l'anonymat des parrainages ou encore l'instauration de parrainages citoyens, en complément ou directement en lieu et place du système actuel.

Lors de son discours devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958, le Garde des Sceaux Michel Debré, rédacteur de la Constitution de la Ve République, affirme : « à ce régime parlementaire neuf, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République ». La logique de cette nouvelle constitution était clairement de rompre avec l'instabilité parlementaire de la IVe République et de mettre fin à la domination des partis en renforçant les pouvoirs du Président au détriment du parlement. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours actuellement encore en vigueur a été adopté par ordonnance le 13 octobre 1958. Cependant, l'on peut noter la courte parenthèse de 1986 lorsqu'un scrutin semi-proportionnel est instauré par la majorité socialiste afin de limiter la victoire attendue de la droite. La répartition proportionnelle des sièges est alors organisée à l'échelle départementale, et non nationale ni régionale. De ce fait, le quotient électoral pour profiter de la répartition était assez élevé et favorisait ainsi les grands partis politiques, tout en permettant de faire élire des députés du Front national pour la première fois, qui étaient auparavant victime du "front républicain" lors des seconds tours, les voix de la droite et de la gauche s'unissant. Cette dose de proportionnelle a donc assuré une représentation plus complète du paysage politique français. Lors du choix du mode de scrutin pour une élection, les critères à prendre en compte peuvent être considérés au nombre de trois. Le premier est la simplicité, c'est à dire que l'élection est compréhensible pour l'électeur et que les conséquences de son choix lui sont claires (ce qui n'est par exemple pas le cas en Allemagne où chaque électeur dispose de deux votes, mixant vote uninominal et de liste ainsi que scrutin proportionnel et majoritaire, ce qui complique la compréhension du résultat). Le second critère est celui de

la fidélité par rapport au choix des électeurs. Le système proportionnel est alors jugé comme le plus juste et fidèle, étant donné que X% de suffrages est égal à X% de sièges. L'efficacité politique est le dernier critère. Cela signifie que le résultat doit permettre de dégager une majorité qui peut gouverner et d'éviter toute instabilité. Or, il n'est pas possible de concilier parfaitement les trois critères. Un système électoral ne peut pas être neutre et est donc influencé par un choix politique donné.

En France, le scrutin actuel requiert donc une majorité absolue au premier tour pour être élu, ou une majorité relative au second tour entre les candidats ayant obtenu au moins 12,5% des suffrages au premier. Le premier tour fait ainsi en général l'objet d'un vote "réel" de conviction, avant un choix du "moindre mal" en cas de second tour, qui a historiquement été un vote contre le Front national (aujourd'hui Rassemblement National). Actuellement, trois blocs principaux s'opposent, menés par La France Insoumise, le parti centriste d'Emmanuel Macron et le Rassemblement national. Or, c'est justement le positionnement centriste d'Ensemble qui devrait permettre (selon les sondages actuels) à Emmanuel Macron d'obtenir une large majorité de députés à l'Assemblée nationale, alors que ces trois forces représentent pourtant un nombre relativement équivalent de français. Ce mode de scrutin est simple et efficace dans la mesure où il permet de dégager une majorité capable de gouverner mais n'est pas fidèle au choix des électeurs car non proportionnel. Des partis pourtant centraux du paysage politique français sont marginaux à l'Assemblée nationale. Le système exclusivement proportionnel, quant à lui, respecte la simplicité et la fidélité, mais son efficacité est limitée car il peut entraîner un très grand pluralisme politique et donc la possibilité d'une instabilité chronique. Rendre les coalitions inévitables complique la gouvernance et la rend plus fragile. C'est pour cela que l'on met alors souvent en place un seuil de 5% pour pouvoir être représenté afin d'éviter l'impossibilité de gouverner. Enfin, les systèmes mixtes cherchent à combiner scrutin majoritaire et proportionnel, avec la possibilité de donner plus d'importance à l'un qu'à l'autre. L'Allemagne présente par exemple un système mixte à forte dose proportionnelle. Le contraire est également possible, comme en France dans la plupart des élections locales (municipales, départementales et régionales)

où la liste arrivée en tête bénéficie d'une prime à la majorité (cette prime pouvant aller jusqu'à 50% des sièges) mais où les sièges restants sont attribués à la proportionnelle. Une élection à la proportionnelle devrait par ailleurs favoriser la participation car l'électeur se sentant davantage représenté aurait plus tendance à se mobiliser.

LA JURIDICTIONNALISATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, VERS UN JUGE SUPREME AMÉRICAIN ?

LA GENÈSE

Il est au préalable nécessaire d'étudier les origines du Conseil Constitutionnel, et surtout, de comprendre le rôle que celui-ci entendait incarner aux yeux du pouvoir constituant dès 1958. La justice constitutionnelle en France résulte des mécanismes de parlementarisme « rationalisé », autrement dit, de la consécration dans la Constitution des règles de procédures qu'entretiennent au sein d'un régime parlementaire, les différentes assemblées et le gouvernement. Cette construction constitutionnelle poursuit un seul objectif, assurer la stabilité du gouvernement, de l'exécutif.

La naissance du parlementarisme « rationalisé » se situe entre les deux guerres en Europe centrale. Il peut se définir comme l'ensemble des règles et procédures envisagées pour réduire l'emprise que possède le Parlement sur l'action gouvernementale. En France, Il se manifeste pour la première fois sous la IVème République dans un contexte de défiance du régime d'assemblée véhiculé par la IIIe République. Influencé également par ce rejet de l'instabilité d'un régime d'assemblée classique, les constituants dès 1958 veulent rééquilibrer les institutions. Ils bâtirent alors une institution chargée d'assurer et de contrôler les règles du parlementarisme rationalisé : le Conseil Constitutionnel. En d'autres termes, l'objectif premier du Conseil Constitutionnel lors de la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958, est de veiller aux règles du parlementarisme « rationalisé » et de veiller à ce que la loi n'outrepasse pas le domaine législatif énoncé à l'article 34 de la Constitution.

Depuis 1958, le Conseil Constitutionnel, et c'est cela son originalité, va faire évoluer son rôle sans que sa structure générale n'en soit modifiée. Au fil de sa jurisprudence, son rôle s'étend plus largement vers la protection de la constitution, et pour être plus précis, vers la protection du bloc de constitutionnalité, donnant un sens nouveau à ses attributions.

DES COMPÉTENCES D'ATTRIBUTION

Le Conseil Constitutionnel ne dispose que de compétences d'attribution. C'est à dire qu'il n'est pas compétent pour apprécier toute question constitutionnelle, il n'est pas compétent pour trancher n'importe quel litige, mais seulement de répondre à des attributions que les textes lui octroient.

Illustrons ces compétences d'attribution par un exemple concret. Dès 1961, le Président de l'Assemblée demande un avis consultatif afin de savoir si, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 16, les parlementaires peuvent déposer une motion de censure aux membres du gouvernement. Dans une décision du 14 septembre 1961 « Demande d'avis présentée par le Président de l'Assemblée nationale », le Conseil se déclare incompétent pour répondre à cette demande, dans la mesure où la compétence consultative du Conseil Constitutionnel est extrêmement limitée par le texte constitutionnel. *« (...) qu'en outre, l'article 61 (1^{er} alinéa), ne lui donne mission que d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires après leur adoption par ces assemblées et avant leur promulgation ou leur mise en application »*

VERS UNE EXTENSION DES PRÉROGATIVES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Quelles sont les évolutions notables depuis la création du Conseil constitutionnel qui illustrent une mutation en profondeur de ses attributions, de ses prérogatives ? Quels sont les éléments qui participent à la « juridictionnalisation » du Conseil Constitutionnel ? Deux dates clés

peuvent être mises en lumière pour illustrer ces changements, l'une jurisprudentielle, l'autre issue d'une réforme constitutionnelle.

La première évolution, d'ordre jurisprudentielle, date de 1985. Dans une décision du 25 janvier 1985 n° 85-187 DC, le Conseil Constitutionnel estime que, dorénavant, la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. La loi est l'expression de la volonté générale, mais à la condition d'être constitutionnelle. Cela revient à affirmer qu'au sein de la hiérarchie des normes, la loi n'est plus suprême. Désormais, la référence est la Constitution, et non plus la loi. Cette jurisprudence est symptomatique du passage du légicentrisme au constitutionnalisme (Au sens de « doctrine imposant une constitution écrite pour préserver les droits fondamentaux »³). Dans une plus large mesure, cette jurisprudence est un basculement inédit dans l'histoire constitutionnelle française dans la mesure où la loi issue du travail effectué par le législateur, représentant du peuple souverain, doit être réputée conforme à la Constitution qui lui est juridiquement supérieure. Ainsi, le Conseil Constitutionnel, en réformant son rôle par sa jurisprudence, pose les prémices d'une juridictionnalisation. Plus précisément encore, le Conseil Constitutionnel permet le passage de la démocratie majoritaire, à savoir fondée sur une majorité d'électeurs, à la démocratie constitutionnelle fondée sur le respect de règles fondamentales édictées par le constituant, conditionnant la légalité des actes juridiques qui lui sont inférieurs. De ce fait, la règle de la majorité demeure mais pour autant, les minorités et les oppositions ne sont pas systématiquement écrasées par cette même majorité.

La deuxième évolution est issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, et notamment dans l'introduction en droit français d'une procédure de Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) énoncée à l'article 61-1 de la Constitution, article nouvellement créé. En substance, la QPC est une procédure de contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*, c'est-à-dire que tout justiciable peut arguer de l'inconstitutionnalité d'une mesure

³ Encyclopædia Universalis : « Constitutionnalisme »

comme moyen de défense au cours d'un procès. Il revient au juge d'effectuer un renvoi préjudiciel devant le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation, qui transmettra ensuite cette QPC au Conseil Constitutionnel. Cette innovation constitutionnelle est d'ailleurs fortement influencée par le *judicial review* effectué par la Cour Suprême aux Etats-Unis depuis l'arrêt *Marbury vs Madison* de 1803, ce qui illustre cette volonté française de transformer le Conseil Constitutionnel en une véritable juridiction, bien loin du rôle voulu par les constituants de 1958.

Toujours en ce sens, le constitutionnaliste Dominique Rousseau, à l'occasion des dix ans de la QPC, revient sur cette évolution majeure : « *Jusqu'en 2008, la culture juridique française était une culture de la loi, la loi comme expression de la volonté générale et fabriquée par le Parlement. Avec la QPC, on est passé à une culture de la Constitution : la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* »⁴. Dès lors, on comprend mieux l'esprit de cet article 61-1 de la Constitution à l'aune de cette explication. La QPC fut en réalité créée pour renforcer le processus de juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ayant débuté en 1985, pour atténuer la force de la loi, du législateur, au profit de la Constitution, des normes constitutionnelles. La QPC est peut-être le deuxième basculement majeur au sein du dispositif constitutionnel français dans la mesure où il donne au Conseil Constitutionnel, par l'intermédiaire du justiciable, un pouvoir considérable, celui de déclarer non conforme à la Constitution des lois déjà votées par la représentation nationale et promulguées par le Président de la République.

Ainsi, quelles sont les perspectives concernant le phénomène de juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ? Tout laisse à penser que ce processus qui tend à transformer le Conseil Constitutionnel en une véritable juridiction n'est pas achevé. Au contraire, celui-ci est pleinement voulu et assumé par son Président Laurent Fabius, qui dans ses vœux de l'année 2022, réaffirme cette volonté de faire évoluer l'institution : « *A quoi nous*

⁴ JACQUOT G « La question prioritaire de Constitutionnalité a 10 ans : quel bilan ? », Public Sénat, 26 novembre 2020

ajouterons une autre réforme, l'adoption, avec effet au 1^{er} juillet 2022, d'un règlement interne de procédure encadrant les saisines a priori du Conseil, comme il en existe déjà un pour les QPC. Nous ferons ainsi des pas supplémentaires dans la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel qui est, avec une plus grande ouverture nationale et internationale, un des axes de travail que j'ai assigné à mon propre mandat »⁵. Dès lors, deux questions se posent à nous. La juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ne conduit-elle pas un affaiblissement considérable du pouvoir législatif, des normes législatives, au profit du juge constitutionnel ? Ce pouvoir d'interprétation délivré au juge constitutionnel vis à vis des normes législatives inférieures n'est-il pas un affaiblissement de la démocratie représentative, dans la mesure où les représentants du peuple ne peuvent légiférer que dans le cadre strict de la Constitution ? L'impératif qui s'impose à nous est, dès lors, de réformer le conseil constitutionnel pour pallier cette prédominance du juge constitutionnel dans les années à venir.

⁵ Laurent Fabius, « Vœux du Conseil constitutionnel au Président de la République », Jeudi 6 janvier 2022

ÉTUDE POLITIQUE DE L'ENGAGEMENT CITOYEN

UN DESINTÉRÊT POUR LA CHOSE PUBLIQUE

L'étude politique de notre modèle démocratique s'avère nécessaire pour plusieurs raisons. Tout d'abord, pour constater les insuffisances, les faiblesses de notre modèle mais aussi, pour comprendre ce processus de désengagement des citoyens de la chose publique, ayant débuté il y a plusieurs années, notamment après le référendum de 2005.

En effet, il est certain que les citoyens français traversent une véritable crise de confiance, une crise de représentativité et parfois, comme certains l'analysent⁶, une véritable crise démocratique et institutionnelle qui affaiblit considérablement la légitimité de nos institutions et qui participe également à ce vaste processus de désengagement des citoyens de la vie politique, de la vie de la Cité, et qui se matérialise concrètement par une abstention record à chaque élection, particulièrement les élections locales⁷, mais aussi, ce qui est le plus inquiétant, lors des élections nationales⁸.

Les élections européennes, quant à elles, ne font pas exception à la règle. Il est d'ailleurs intéressant de noter en France une abstention croissante entre 1979 et 2014 (de 39,3% à 57,6%), malgré un regain de participation en 2019 (49,9 %), peut-être dû à l'élection d'Emmanuel Macron et au souffle européen et fédéraliste qui en découle. Ces chiffres illustrent une réalité un attachement relatif des Français à l'Union Européenne, mais néanmoins bien plus important que celui des citoyens britanniques, dont le

⁶ TELL R, « Crise démocratique: «Le politique s'est replié sur une logique économiciste et individualiste », LeFigaro, 16 juillet 2020

⁷ ROGER P, « Au second tour des élections municipales 2020, abstention record et percée écologiste », LeMonde, 29 juin 2020

⁸ VAUDANO M, SANCHEZ L, « Abstention au premier tour de la présidentielle 2022 : six cartes et graphiques pour comprendre », LeMonde, 11 avril 2022

record d'abstention est de 76% en 1999, chiffre qui explique en partie le phénomène du Brexit.

Tableau 1 – L'abstention aux élections européennes de 1979 à 2019 dans les quinze premiers pays adhérents (en %)

Pays	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Belgique*	8,6	7,9	9,3	9,3	9,0	9,2	9,6	10,4	11,5
Luxembourg*	11,1	11,2	12,6	11,5	12,7	8,7	9,3	14,4	15,9
Danemark	52,2	47,6	53,8	47,1	49,5	52,1	40,5	43,7	34,0
Espagne	-	(87) 31,1	45,3	40,9	36,9	54,9	55,1	56,2	35,7
Allemagne	34,3	43,2	37,7	40,0	54,8	57,0	56,7	51,9	38,6
Autriche	-	-	-	(96) 32,3	50,6	57,6	54,0	54,6	40,2
Grèce*	(81) 18,5	19,4	20,0	26,8	29,8	36,8	47,4	40	41,5
Suède	-	-	-	(95) 58,4	61,2	62,2	54,5	48,9	45,3
Italie	14,5	17,5	18,9	26,4	30,2	28,3	35,0	42,8	45,5
France	39,3	43,3	51,2	47,3	53,2	57,2	59,4	57,6	49,9
Irlande	36,4	52,4	31,7	56	49,8	41,4	41,4	47,6	50,3
Pays-Bas	41,9	49,9	52,5	64,3	70,0	60,7	63,2	62,7	58,1
Finlande	-	-	-	(96) 42,4	69,9	60,6	59,7	59	59,3
Royaume-Uni	67,7	67,4	63,6	63,6	76,0	61,5	65,3	64,6	63,1
Portugal	-	(87) 27,6	48,9	64,5	60,1	61,4	63,2	66,3	68,6
% moyen UE 15	38,0	41,0	41,6	43,3	50,5	50,7	52,4	53,2	43,1

Source : site du Parlement européen. Les pays sont classés du moins au plus abstentionniste en 2019.

Le grisé indique les pays dans lesquels une autre élection se déroulait le même jour, au moins dans une partie des circonscriptions.

Au-delà d'un climat politique ambiant tendu et rempli de méfiance à l'égard d'une classe politique jugée déconnectée, la dernière grande enquête d'Opinionway pour le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), intitulée "Baromètre de la confiance politique" et publiée en janvier 2022, souligne le niveau de défiance très important des citoyens Français à l'égard de nos différentes institutions, de l'action publique et de nos responsables politiques. Ainsi, 57% des Français estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien. Ni le gouvernement, ni l'Assemblée nationale, ni l'institution présidentielle, ni le Sénat, ni l'Union européenne n'atteignent les 50% de taux de confiance. Près de 80% des Français ne font pas confiance aux partis politiques. Quand l'on évoque la politique, les Français éprouvent en premier lieu des sentiments négatifs, comme la méfiance et le dégoût. Enfin, pour clore une liste qui est loin d'être exhaustive, 77% des Français estiment que les responsables politiques ne se

préoccupent pas de leur avis. Ce dernier point semble intéressant à aborder pour introduire la remise en cause de notre modèle démocratique, matérialisée par une véritable crise de confiance à l'égard de la chose publique. La démocratie devrait en effet impliquer le respect de la volonté populaire. Deux exemples concrets lors desquels les responsables politiques sont allés à l'encontre de la volonté populaire, se transformant en propriétaires du pouvoir et non plus en dépositaires, seraient la ratification du traité des Lisbonne en 2007 et l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame des Landes en 2018, à chaque fois malgré une volonté contraire exprimée via un référendum par les Français.

Ainsi, il s'agira dans cette partie de comprendre les causes de ce désintérêt profond pour les élections, de comprendre cette véritable tendance de fond qui pourrait à l'avenir poser de grave problème de représentativité de notre élite gouvernante couplée d'un abandon complet du citoyen dans les affaires publiques.

La démocratie directe se manifeste principalement par la pratique du référendum, c'est-à-dire la soumission d'une question ou d'un projet de loi par les acteurs politiques, tant au niveau local que national, aux citoyens, et plus précisément, aux électeurs. Dès lors, il s'agira dans cette partie d'effectuer un état des lieux du dispositif constitutionnel concernant les différents types de référendum, d'en étudier les modalités et d'en définir les enjeux.

ÉTUDE DES DIFFÉRENTES UTILISATIONS DE L'OUTIL REFERENDAIRE

A. Le référendum d'initiative partagée

La procédure dite du référendum d'initiative partagée est organisée par l'article 11 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en ces termes : « (...) un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à

l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ». Les modalités de ce référendum sont précisées par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution. En substance, le référendum d'initiative partagée est une procédure qui permet à une proposition de loi d'être inscrite à l'ordre du jour des assemblées si elle est soutenue par 10% des électeurs. Tout citoyen français inscrit sur les listes électorales peut soutenir la proposition pendant les neuf mois qui suivent l'ouverture du recueil des soutiens. Les modalités de recueil des soutiens sont détaillées dans la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, le livre VI ter du Code électoral et le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ».

Le référendum d'initiative partagée est mis en œuvre pour la première fois à l'occasion du dépôt d'une initiative référendaire visant à affirmer le caractère de service public national du Groupe ADP. C'est en ce sens que 248 parlementaires ont enclenché la procédure en déposant cette proposition de loi. Par conséquent, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019 s'est prononcé sur la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, dont il avait été saisi le 10 avril 2019. Cette proposition de loi est la première à avoir été soumise au Conseil constitutionnel et à avoir atteint le premier stade de la procédure du référendum d'initiative partagée.

B. Le référendum local

Le référendum local est sans nul doute une innovation sans précédent sous la Ve République. Le référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale, sous certaines conditions, de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale. Il est ouvert depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72-1 al. 2 de

la Constitution), à toutes les collectivités territoriales. Ses modalités ont été précisées par la loi organique du 1er août 2003, ainsi les articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) encadrent le référendum local. Ce référendum local permet aux électeurs d'une collectivité territoriale, sous certaines conditions, de décider par leur vote de la mise en œuvre ou non d'un projet concernant une affaire locale. C'est en ce sens que ce nouveau dispositif est un véritable pouvoir de décision délivré aux électeurs sur les projets locaux. L'initiative du référendum local peut émaner soit du conseil municipal, soit du maire seul et ce dernier peut proposer de soumettre à référendum tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, ce qui exclut les décisions que le maire est amené à prendre en qualité de représentant de l'Etat. Le conseil municipal ne peut imposer au maire l'organisation du référendum.

Toutefois, le référendum local ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence de la collectivité. En sont donc notamment exclus les grands projets échappant à la compétence de la commune, les questions relevant de la loi, telles que le droit de vote des résidents étrangers non ressortissants de l'Union européenne aux élections locales. Conformément à l'article LO. 1112-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), seuls les projets d'actes réglementaires peuvent être soumis à référendum.

Ainsi, il n'est pas absurde que le référendum local se soit développé à partir des années 2000 dans la mesure où, d'une part, il accompagne ce mouvement de fond qu'est la décentralisation de l'appareil administratif français, amorcé depuis 1982 et, d'autre part, il participe à l'application concrète de l'enracinement local souhaité par les gouvernements successifs. En fait, ce référendum vient compléter la nouvelle gouvernance qui s'est développé progressivement à l'échelle local. Nous pouvons d'ailleurs supposer que ce dispositif, dans l'hypothèse d'une démocratisation de sa pratique, peut devenir la clé de voute de l'action publique dans les territoires. En somme, l'usage de l'outil référendaire local est la condition pour une amélioration de l'application des politiques publiques en concorde avec les habitants.

C. Le référendum d'initiative populaire : L'exemple de la Suisse

En France, le référendum d'initiative populaire, c'est-à-dire le référendum organisé à l'initiative d'une fraction du corps électoral, n'est pas prévu par la Constitution de 1958. Symbole de la démocratie directe, l'idée d'un référendum émanant directement du peuple français fut au coeur des revendications des Gilets jaunes dès décembre 2018⁹ avec ce mot d'ordre : « *Consultation du peuple plus fréquente, par voie de référendum national mais également local* ».

Afin d'en saisir pleinement les ressorts, il est souhaitable d'étudier le référendum d'initiative populaire par le prisme du droit Suisse¹⁰. L'étude du dispositif juridique Suisse portant sur le référendum populaire peut en effet nous éclairer sur son rôle, ses modalités et surtout, sur son utilité.

1. Une révision constitutionnelle à l'initiative du peuple

Les articles 138 et 139 de la Constitution fédérale permettent à 100 000 citoyens de présenter une proposition de révision de la Constitution, dont les signatures doivent être réunies dans les dix-huit mois. Deux hypothèses peuvent être envisagées :

- Dans le cadre d'une révision totale de la Constitution, la proposition doit se contenter d'énoncer des vœux. Si la majorité des électeurs se prononcent en faveur de cette révision, les assemblées élaborent une proposition de révision conforme aux volontés desdits électeurs. Un deuxième référendum est organisé, soumettant cette proposition au vote populaire.
- Dans le cadre d'une révision partielle de la constitution, celle-ci peut prendre la forme d'une promotion conçue en termes généraux ou rédigée intégralement. Ces propositions donnent lieu à un

⁹ LAUWEREYS (Z), « Qu'est-ce que le RIC, ce référendum que réclament les Gilets jaunes », LeParisien, 10 décembre 2018

¹⁰ SENAT, *Législation comparée*, Rapport sur « Le référendum d'initiative populaire », 13 septembre 2022

référendum de principe si le Parlement fédéral est en désaccord avec la demande de révision. Si la majorité des électeurs se prononce contre la demande de révision, celle-ci échoue. En revanche, si la majorité des électeurs se prononce en faveur de la demande de révision, alors le Parlement fédéral doit élaborer une proposition de révision, qui est soumise à référendum et qui doit recueillir la double majorité des votants et des cantons.

Le rapport du Sénat nous indique que depuis 1970, un peu plus de cent initiatives populaires ont donné lieu à référendum. Si seulement cinq d'entre elles ont été acceptées, dans treize cas, la contre-proposition du Parlement qu'elles ont suscitée a été approuvée. Dans les autres cas, l'initiative a été rejetée : elle l'a été seule (79 fois) ou en même temps que la contre-proposition du Parlement fédéral (six fois). Ces chiffres illustrent certes une certaine difficulté du peuple Suisse pour faire adopter les propositions de révisions de la Constitution. Pour autant, la France pourrait s'inspirer de ce système de « proposition » et de « contre-proposition » en créant un mécanisme de navette.

2. Des citoyens compétents pour légiférer par référendum

Aux termes de l'article 141 de la Constitution fédérale, dans les cent jours qui suivent leur adoption par le Parlement fédéral, certains textes peuvent, à la demande de huit cantons ou de 50 000 citoyens ayant le droit de vote, faire l'objet d'un référendum portant sur leur entrée en vigueur. Les textes concernés sont multiples. Il peut s'agir des lois fédérales, des arrêtés fédéraux et des arrêtés fédéraux d'approbation de certains traités internationaux. Grâce à cet article, le peuple est ainsi associé à l'élaboration des actes normatifs et administratifs les plus importants.

Il faut préciser que la demande de référendum empêche l'entrée en vigueur du texte. Les lois fédérales urgentes dont la durée de validité est inférieure à un an échappent au référendum. Elles permettent ainsi au Parlement de suspendre toutes les normes qui leur sont contraires. Au bout d'un an, elles cessent de produire leurs effets et ne peuvent pas être

renouvelées. Les lois fédérales urgentes dont la durée de validité est supérieure à un an et qui sont conformes à la Constitution peuvent être soumises au référendum à la demande de 50 000 électeurs, au même titre que les autres lois fédérales, mais elles sont applicables entre-temps. Cependant, le référendum doit être organisé rapidement, car la loi doit être approuvée dans le délai d'un an pour ne pas perdre sa validité.

En somme, si les leviers de la crise de notre modèle démocratique résident dans des trajectoires socio-historiques plus larges que les simples institutions, celles-ci apparaissent en difficulté pour relever les enjeux du XXIème siècle et répondre à la concurrence d'autres modèles qui mettent en avant l'efficacité au détriment de la protection des libertés. Ainsi, les Français et les Occidentaux seront face à un choix cornélien : sacrifier une partie de leurs libertés pour affronter les grandes mutations et crises mondiales avec un modèle plus efficace ou préserver nos libertés fondamentales dans une logique de rapport de force avec pour ambition de vaincre les modèles autoritaires et illibéraux d'ici la fin du siècle.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*