

UNIVERSITE PARIS-PANTHEON-ASSAS

1^{re} année de Licence

Année universitaire 2023-2024

2^{ème} semestre

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 16

Élections, référendums, partis politiques et démocratie "participative"

Objet de la Séance :

La V^e République s'inscrit, en grande partie, en rupture avec la tradition politique et institutionnelle française non seulement à travers son architecture générale des pouvoirs (autrement dit, son cadre juridique constitutionnel), abordée lors des séances précédentes, mais également par les mécanismes (élections présidentielles et parlementaires, référendums), les techniques (le mode de scrutin majoritaire pour les élections principales) et les pratiques électorales qu'elle a instaurés. Par la combinaison de ces divers éléments, qui ont contribué à rompre avec la logique ultra-représentative des républiques précédentes, de nouveaux circuits d'expression démocratique ont été édifiés ; le système de partis initial a été profondément bouleversé pour aboutir progressivement à un schéma structuré et, longtemps, stabilisé. Ce système a produit des effets notables sur la dynamique du pouvoir (le "fait majoritaire" a permis la pérennisation du présidentielisme mais également les cohabitations).

Pour autant, ce modèle, longtemps efficace à certains égards, est entré depuis un moment en crise. Au point que le débat sur la nécessité de parfaire la démocratie électorale par une démocratie davantage participative a gagné en importance ces dernières années, malgré les réticences toujours présentes dans le dogme républicain français envers les consultations populaires.

Il conviendra de maîtriser les principaux éléments juridiques et politiques de cet assemblage de mécanismes et techniques d'expression du corps électoral mais également de réfléchir à leurs limites et aux possibilités de parfaire le système démocratique par la voie de participation plus active des citoyens.

Semaine de distribution : semaine du 4 mars 2024

Date d'utilisation : semaine du 11 mars 2024

Entrées utiles du Dictionnaire du droit constitutionnel :

Pour commencer : Alternance ; Bipartisme ; Bipolarisation ; Campagne électorale ; Circonscription ; Citoyen ; Cohabitation ; Collège électoral ; Contentieux électoral ; Découpage électoral ; Démocratie ; Député ; D'Hondt (système) ; Discipline de vote ; Droit de vote ; Droits civils et politiques ; Electeur inscrit ; Election ; Electorat ; Eligibilité ; Fait majoritaire ; Groupe parlementaire ; Incompatibilité ; Législature ; Loi référendaire ; Majorité ; Majorité parlementaire ; Majorité présidentielle ; Mandat ; Mode de scrutin ; Multipartisme ; Opposition ; Panachage ; Parité ; Parlementarisme majoritaire ; Parrainage ; Parti politique ; Pétition ; Peuple ; Plébiscite ; Primaire ; Quinquennat ; Référendum ; Régime représentatif ; Régularité ; Représentant ; Représentation proportionnelle ; Représentativité ; Scrutin ; Scrutin majoritaire ; Sénat ; Stabilité gouvernementale ; Suffrage ; Suffrage universel ; Transparence ; Vote ; Vote personnel ; Vote transférable.

Pour aller plus loin : Apparetement ; Cens ; Césarisme démocratique ; Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; Commission pour la transparence financière de la vie politique ; Compte de campagne ; Déclaration de situation patrimoniale ; Dissolution ; Groupe d'opposition ; Groupe minoritaire ; Immunité ; Indemnité ; Irresponsabilité ; Nationalité ; Quatrième République (régime des partis) ; Responsabilité (entrée n° 2) ; Scrutin public ; Vote à main levée.

Bibliographie

- P. Avril, *Essai sur les partis politiques*, Paris, Payot, 1995.
- P. Bréchon (dir.), *Les Partis politiques français*, Paris, La documentation française, 2011.
- J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la Vème République (1958-2017)*, Paris, Dalloz, 2017 (16^{ème} éd.).
- B. Dugeron, *La Notion d'élection en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « nouvelle bibliothèque des thèses », 2011.
- J.-M. Denquin, *Référendum et plébiscite : essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976.
- G. Grunberg, F. Haegel, *La France vers le bipartisme ? La présidentialisation du PS et de l'UMP*, Presses de Sciences-po, 2007.
- F. Hamon, *Le Référendum*, Paris, La documentation française, DE n° 1.21, 2007.
- P. Jan, *Droits de suffrage et modes de scrutin*, Paris, La documentation française, DE n° 1.05, 2008.
- G. Gourgues, « Les faux-semblants de la participation », *La Vie des idées*, 11 avril 2023 [en ligne : <http://www.laviedesidees.fr>]
- M. Loisel et N. Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, coll. « Petite Encyclopédie critique », 2024.
- G. Mentré, *Les deux pouvoirs : la démocratie directe au secours de la démocratie représentative*, Paris, Gallimard, coll. « Le Débat », 2024.

Documents de la fiche :

Document 1 : E. Perraudeau, « Le système des partis sous la Vème République », *Pouvoirs*, nov. 2011, n° 99, p. 101-115.

Document 2 : H. Portelli, « La Cinquième République et les partis », *Pouvoirs*, sept. 2008, n. 126, p. 61-71.

Document 3 : P. Brunet, A. Le Pillouer, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La Vie des idées*, 4 oct. 2011 [en ligne : <http://www.laviedesidees.fr>].

Document 4 : « L'insatisfaisante majorité relative à l'Assemblée nationale », *Le Billet politique*, RadioFrance, 19 juin 2023 [en ligne : <https://www.radiofrance.fr>].

Document 5 : « Le référendum d'initiative minoritaire » - Article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 (à jour de la révision du 23 juillet 2008).

Document 6 : P. Taillon, « Le référendum, angle mort du républicanisme à la française », *Pouvoirs*, n° 175, 2020, pp. 57-68 [en ligne : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2020-4-page-57.htm>].

Document 7 : F. Saint-Bonnet, « De la démocratie par petit conseil – Réflexions sur le collectif des citoyens tirés au sort sur la vaccination », *Blog du club des juristes*, 16 février 2021 [en ligne : <https://blog.leclubdesjuristes.com/de-la-democratie-par-petit-conseil/>].

Document 8 : D. Baranger, « La démocratie participative dans la République : état des lieux et scénarios possibles pour l'avenir », *Blog Jus Politicum*, 16 décembre 2021.

Document 9 : R. David, « Jugé inapplicable, le référendum d'initiative partagée (RIP) peut-il être réformé ? », *Public Sénat*, 5 oct. 2023.

Document 1 : E. Perraudou, « Le système des partis sous la Vème République », *Pouvoirs*, nov. 2011, n° 99, p. 101-115.

La volonté du général de Gaulle de s'attaquer au poids des partis trouve sa source à la fois dans les excès autodestructeurs de la IV^e République mais aussi dans une certaine vision de la politique centrée autour de la question de l'unité et du rassemblement. [...] De Gaulle est incontestablement parvenu en partie à réduire proportionnellement le poids des partis politiques. Mais deux évolutions majeures de notre architecture politique et institutionnelle sont venues remettre en cause l'édifice tel qu'il avait été conçu : la réforme du mode de désignation du président de la République, et la nécessité pour tout gouvernement de s'appuyer sur une majorité. [...]

L'élection du président de la République au suffrage universel ne jugula pas le poids des formations politiques dans la vie institutionnelle, mais au contraire leur offrit une formidable caisse de résonance. La réforme de 1962 et le mode de scrutin retenu, le scrutin majoritaire à deux tours, ont eu en revanche une influence décisive sur le système de partis. Contrairement à ce que l'on peut lire ici ou là, l'élection directe du président de la République n'est pas venue modifier l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif. Si notre système politique s'articule bel et bien autour de la primauté de l'élection présidentielle, le président de la République ne tire pas en France sa force de cette élection. [...]

Le changement radical introduit par l'élection présidentielle est d'une autre nature. Le mode de scrutin incite fortement à la bipolarisation du système des partis. Celui-ci était depuis le début du siècle éclaté, morcelé, fragmenté. Avec la V^e République il est devenu bipolaire. Certes, l'élection du président de la République au suffrage universel direct n'a naturellement pas produit immédiatement une bipolarisation des forces politiques. [...] Ce n'est réellement qu'en 1974 et surtout en 1981 que cette bipolarisation apparaîtra nettement. Mais la logique bipolaire est d'ores et déjà enclenchée. La force centrifuge de l'élection présidentielle fut la plus forte. En n'autorisant que les deux candidats arrivés en tête à l'issue du premier tour à s'affronter au second tour, le système électoral s'est mécaniquement polarisé autour du clivage gauche-droite. Ce qui constitue une petite révolution si l'on veut bien se rappeler la perméabilité des frontières sous les III^e et IV^e Républiques.

L'arrivée du fait majoritaire en France est intimement liée à la fois à la crise du régime au cours de l'année 1962 et aux résultats de la dissolution de l'Assemblée nationale décidée le 9 octobre 1962 par le général de Gaulle. À partir de 1962, le problème de la majorité semble réglé, puisque, depuis les législatives de 1962, tous les gouvernements ont bénéficié d'une majorité à l'Assemblée nationale. Celles-ci peuvent être hégémoniques (1968, 1981, 1993), divisées (seconde partie du septennat de Valéry Giscard d'Estaing), courtes et à géométrie variable (1988), plurielles (1997).

Le fait majoritaire est donc devenu un élément constitutif de la V^e République. Cependant, elle ne commença réellement à fonctionner sur ce modèle majoritaire qu'à partir du milieu des années soixante-dix. Ce n'est en effet qu'avec l'élection présidentielle de 1974, et surtout de 1981, que cette bipolarisation apparaîtra nettement. On constate d'ailleurs la même chronologie pour les élections législatives : ce n'est réellement qu'à partir de 1973 et surtout 1978 qu'on assiste à de véritables élections bipolaires.

Il paraît donc difficile d'affirmer que le fait majoritaire serait le simple produit de nos institutions. Elles y sont pour beaucoup, mais elles ne prédestinent pas la totalité des pratiques. La conjonction du scrutin majoritaire de l'élection du président de la République au suffrage universel direct et le droit de dissolution expliquent largement ce fait majoritaire et la stabilité politique qui en résulte. Pris isolément, aucun des éléments ne suffirait probablement à expliquer les caractéristiques du système de partis. Il suffit de se souvenir que le mode de scrutin majoritaire existait déjà sous la III^e République, sans pour autant dégager la stabilité que l'on connaît aujourd'hui. [...]

Un système de partis fortement bouleversé

Notre système de partis est sorti profondément restructuré de la Seconde Guerre mondiale. S'il reste articulé autour de deux pôles principaux, droite et gauche, qui constituent la

colonne vertébrale du clivage politique et constitue la base du système partisan, celui-ci demeure en constante mutation. [...]

Du multipartisme à la bipolarisation (1958-1962)

En 1958, l'opprobre est donc jeté sur des partis politiques qui ont largement contribué à se discréditer aux yeux des principaux commentateurs de la vie politique française et des électeurs. Le système des partis se caractérise par le multipartisme et par l'existence, pour l'essentiel, de partis souples et faiblement organisés. [...] Jusqu'en 1962, la physionomie du système de partis français ne sera pas fondamentalement modifiée. [...] Les configurations parlementaires restent à géométrie variable, comme sous la IV^e République. La fin de la guerre d'Algérie rejette à cette époque les groupes parlementaires du centre et du centre gauche dans l'opposition. Le système des partis tel qu'il fonctionnait sous la III^e et la IV^e République subsiste donc au début de la V^e : partis multiples, structures souples, absence de clivage permanent entre majorité et opposition. Les institutions ont changé, mais l'esprit des deux précédentes républiques et surtout l'ancien système des partis subsistent. Ce dernier n'est pas encore entré dans une logique majoritaire.

Le choc de 1962 : vers la bipolarisation

Les législatives de 1958 apporteront pourtant une modification déterminante, passée inaperçue à l'époque : l'UNR, créée pour la circonstance, obtient près de 200 sièges à l'Assemblée nationale sur les 576. C'est l'avènement du parti dominant, qui bouleversera considérablement la donne politique en France, et explique aussi la possibilité d'élire un président de la République, soutenu par un parti politique dominant. Mais c'est à partir de 1962 que le système va véritablement changer. L'adoption du principe de l'élection du président de la République au suffrage universel direct constituera une onde de choc déterminante, qui donnera naissance à un nouveau système de partis, propre à la V^e République. Il le fera passer d'une logique de concentration à une logique de majorité. [...]

Les deux consultations électorales de 1962 vont inaugurer le nouveau système de partis de la V^e République, pour dix ans, jusqu'en 1974. D'une part, une séparation rigide s'instaure entre les formations de la majorité, qui ont vocation à soutenir le gouvernement, et celles de l'opposition, qui le combattent. Le nombre de formations politiques au sein de chaque camp se réduit également. D'autre part, on assiste à la coïncidence entre la majorité populaire définie par les résultats du référendum et la majorité parlementaire issue des élections législatives. Ce nouveau système se caractérise donc par une bipolarisation progressive du système politique français.

Le quadrille bipolaire

L'apogée se situe en 1978. À la fin des années soixante-dix, le paysage politique a atteint une sorte de quadrille bipolaire parfait. Les scrutins majoritaires à deux tours des élections présidentielles et législatives ont travaillé en profondeur le système des partis pour provoquer une bipolarisation tranchée, dédoublée en deux forces de poids égal. Le PC, le PS, l'UDF et le RPR constituent le quadrille magique. L'élection présidentielle de 1974 voit au premier tour plus de 90% des suffrages exprimés se porter sur les trois candidats représentant les quatre principales forces politiques. Ces années 1974-1978 seront charnières, puisqu'elles voient Jacques Chirac, Premier ministre, prendre le contrôle de l'UDR qu'il transforme en RPR en 1976. En réponse, les partisans de M. Giscard d'Estaing se regroupent dans l'UDF en février 1978. De son côté, la gauche connaît une recomposition similaire, avec l'entrée d'une partie du PSU au PS en octobre 1974.

La préparation des élections législatives de 1978 donne lieu à une modification de la loi électorale destinée à réduire davantage encore l'éventail du jeu partisan. Désormais, il faudra réunir au premier tour 12,5 % des électeurs inscrits pour pouvoir figurer au second tour. Les quatre principales formations politiques recueillent chacune un peu plus de 20 % des voix, et les quatre groupes parlementaires totalisent plus de 90 % des suffrages exprimés. Cette figure du quadrille se représente en 1981, avec en plus la particularité que chacun des quatre partis présente un candidat au premier tour. Les élections présidentielle et législatives de 1981 aboutiront une nouvelle fois à un quadrille presque parfait. Le système de partis arrive alors à une

simplicité en tout point remarquable. Jamais la France n'avait connu une telle configuration de son système de partis. Mais, à partir de 1981, le paysage politique français se complique à nouveau [...]

Document 2 : H. Portelli, « La Cinquième République et les partis », *Pouvoirs*, sept. 2008, n. 126, p. 61-71.

Selon Hugues Portelli, l'élection du Président de la République au suffrage universel a modifié l'organisation interne des partis politiques. Le modèle du « Parti du Président », inauguré par le Président De Gaulle se serait diffusé dans tous les camps.

[...] Dès les premières années du régime sont fixées les règles qui caractérisent le parti du président [formation gaulliste] : en premier lieu, une conception totalement articulée sur le pouvoir présidentiel et non, comme dans les régimes précédents, sur le parlement ; le parti est donc organisé sur cette base, la direction du parti étant confiée à des fidèles qui ne risquent pas de rivaliser avec le président dans les compétitions à venir et les structures locales étant soumises au centre dans la perspective des combats politiques nationaux ; le programme présidentiel l'emporte donc sur la doctrine du parti [...]. Le parti du président est à la fois chargé de relayer la pensée et la politique présidentielles et d'être son appareil électoral selon la conception du parti d'électeurs.

Cette conception du parti articulé sur la fonction présidentielle et étroitement calqué sur les institutions de la V^e République aurait pu disparaître avec le fondateur du régime. En fait, non seulement ce modèle s'est imposé à toutes les familles politiques, contraignant celles qui s'y refusaient à la marginalisation, mais surtout c'est lui qui a permis au régime de survivre, lorsque le modèle gaullien de pouvoir est entré en crise. [...]

En 1962, en introduisant l'élection du président de la République au suffrage universel dans la Constitution, Charles de Gaulle avait voulu éviter d'en faire un instrument entre les mains des partis politiques. Le nombre de parrainages limités qu'il avait retenu (100 présentations) avait pour but d'éviter un monopole : le président devait être l'homme de la nation et non celui d'un parti. [...] L'expérience a vite démontré que sans une organisation solide un candidat ne peut pas faire campagne et être élu, surtout s'il ne s'appuie pas sur une formation politique préexistante et tente de remettre en cause le système politique établi : les exemples ne manquent pas de François Mitterrand, empêché en 1969, ou d'Alain Poher, Raymond Barre ou Édouard Balladur, handicapés par une organisation peu professionnelle. Ce ne sont donc pas les partis politiques qui ont fait obstacle à la république gaullienne, mais l'inverse. Sans leur mutation présidentialisante (dans leurs structures internes) et leur adaptation au régime, celui-ci n'aurait pas survécu et ce sont les partis qui ont maintenu la primauté présidentielle au moment où celle-ci était sérieusement remise en cause par la cohabitation.

L'imbrication entre institutions et système de partis a eu une série d'effets réciproques : au sein des partis, la primauté de l'élection présidentielle a présidentialisé leur structure, confondant choix du candidat et choix du leader, y compris dans les formations n'ayant pas d'espoir de succès et utilisant l'élection comme une tribune et un test de notoriété. La vie politique interne des partis est scandée par l'échéance présidentielle et le *leadership* a été tributaire du succès obtenu : la longévité d'un François Mitterrand ou d'un Jacques Chirac s'explique par un monopole de candidature durant deux décennies et par le réseau tissé pour maintenir ce *leadership* ; mais, à un degré moindre, on pourrait en dire autant d'Arlette Laguiller ou de Jean-Marie Le Pen, devenus des abonnés de l'élection présidentielle durant trente ans et présentés imperturbablement par leurs formations.

La centralité de l'élection présidentielle a des conséquences sur la vie même du parti : l'importance de l'élection met en danger la survie de la formation comme l'a montré la disparition de l'UDF, due avant tout aux échecs répétés de ses candidats (Giscard d'Estaing en 1981, Barre en 1988), qui ont fait éclater une structure restée un cartel électoral. De même, le changement de *leader* fragilise le parti aussi longtemps qu'un nouveau *leader* n'a pas pris le contrôle de la

formation : la fin des années Mitterrand a failli entraîner la marginalisation du PS avant que Lionel Jospin n'assume le relais.

Les institutions sont elles aussi tributaires du fonctionnement du parti du président. La qualité du leadership présidentiel dépend du degré de contrôle du président sur son parti : la domination de Georges Pompidou sur l'UDR, celle de François Mitterrand sur le PS durant son premier septennat marquent l'apogée du présidentielisme. À l'inverse, les années Giscard d'Estaing (où le président n'est pas le leader du principal parti de sa majorité) ou le second septennat mitterrandien (où le président perd d'entrée le contrôle de son parti) montrent à quel point les relais partisans sont le complément indispensable des circuits institutionnels.

Par ailleurs, en restant le leader de son parti tout en devenant celui de l'État, le président renforce son rôle de chef de la majorité au détriment de celui de chef d'État : la démonstration par l'absurde de cette évolution sera fournie par Jacques Chirac lorsque, lors de la cohabitation de 1997-2002, il revendiquera le titre de chef de l'opposition faute d'être resté celui de la majorité (interview du 14 juillet 1998). Il était logique que cette imbrication modifie le fonctionnement des institutions au-delà du rôle du président. Ainsi la prise de contrôle du parti majoritaire va bien au-delà des cercles immédiats du pouvoir : la politisation de la haute fonction publique et de tous les organes dont la nomination dépend du choix du président s'est vite imposée, le *spoils system* à la française combinant clientélisme et garanties statutaires. De 1958 aux années 1990, le champ des nominations présidentielles n'a d'ailleurs pas cessé de s'étendre (des administrations aux établissements et aux entreprises publics), faisant de ce pouvoir le plus important de tous ceux détenus par le chef de l'État.

Au-delà, c'est la modification du temps politique qui a été la plus lourde de conséquences. Dès lors que l'arbitre-chef d'État se mue en décideur-leader de majorité, le long terme cher à Charles de Gaulle s'efface devant le moyen terme de l'horizon gouvernemental et partisan : la réduction de la durée des mandats, à commencer par celui du président, était dans la logique de cette évolution. De même, la volonté des partis de gouvernement de se débarrasser de tout aléa, comme la cohabitation ou le référendum, explique le choix du quinquennat, qui crée (avec le calendrier commun aux élections présidentielle et législatives) un pouvoir compact géré rationnellement par le parti majoritaire. En fin de compte, la Constitution de la V^e République a peut-être été mise au service des partis mais ceux-ci se sont en retour mis au service de la Constitution. [...]

Document 3 : P. Brunet, A. Le Pillouer, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La Vie des idées*, 4 oct. 2011.

L'élection du président de la République au suffrage universel est, dit-on, une avancée démocratique incontestable, en ce qu'elle permet au peuple de choisir directement un homme et une politique. Selon P. Brunet et A. Le Pillouer, au contraire, l'élection présidentielle au suffrage universel déséquilibre nos institutions et fragilise la vie politique.

Ce mode de désignation du chef de l'État semble pourtant posséder toutes les vertus : on avance en général que cette élection [...] serait [...] *efficace* et *démocratique*. C'est encore à voir. [...]

Efficace, ce mode d'élection l'est sûrement – mais au regard de quelle fin ? S'il s'agit d'organiser la soumission du Parlement au président (ce dernier pouvant rappeler sans cesse aux députés qu'ils ne sont chacun que les élus d'une petite circonscription tandis qu'il l'est, lui, de la France entière), il y a là une forme d'efficacité dont il nous faudrait sans aucun doute faire l'économie [...]. *Mais peut-être veut-on seulement dire que l'élection du président au suffrage universel direct conduit à la bipolarisation de la vie politique, qui elle-même permet de stabiliser le gouvernement ? En ce cas, la thèse est plus que discutable : le regroupement des forces politiques en deux camps antagonistes résulte en fait du mode de scrutin majoritaire à deux tours qui se trouve être celui utilisé depuis des lustres pour les élections législatives. Aussi est-il tout à fait certain que cette bipolarisation se construit désormais surtout lors de ces dernières car il est vital pour toute*

formation politique désireuse d'obtenir quelques sièges au Parlement de nouer des alliances avec les partis plus importants. Dira-t-on que l'élection présidentielle, désormais couplée aux législatives, a le mérite de provoquer un effet d'entraînement et d'assurer au président une majorité confortable ? C'est déjà raisonner comme si cette élection était nécessaire sans avoir pris la peine de démontrer qu'une majorité stable n'était pas possible indépendamment d'elle. Rien ne prouve donc que revenir à un autre mode de désignation nous conduirait tout droit à un multipartisme échevelé et invoquer ce risque c'est agiter un spectre pour mieux légitimer l'immobilisme. Mais, plus fondamentalement, il faudrait s'interroger aussi sur les avantages comparatifs réels que procure de nos jours une telle bipolarisation : la seule volonté de stabiliser le gouvernement – la grande affaire des débuts de la V^e République – justifie-t-elle encore que tout (la diversité de l'offre politique, la qualité du débat public, la culture du compromis) lui soit sacrifié ?

Enfin, le caractère *démocratique* de ce mode de désignation nous paraît constituer un lieu commun éminemment contestable. Il participe de l'idée, certes répandue mais parfaitement contestable, que non seulement la démocratie se réduirait au fait d'élire ses dirigeants, mais encore que toute élection (au suffrage universel, bien sûr) serait par nature « démocratique ». Le caractère démocratique d'un État se mesurerait donc au nombre de ses organes élus directement par le peuple. Or, rien n'est plus faux : ainsi, un système dans lequel chaque ministre serait élu au suffrage universel ne serait nullement démocratique mais seulement cacophonique. Selon nous, du fait de l'élection de son président, le système de la V^e République souffre d'un vice exactement inverse (la *concentration*, plutôt que la dilution du pouvoir). [...]. En d'autres termes, la question du caractère démocratique ne saurait se poser qu'à propos du système pris dans sa globalité et il importe de déterminer les moyens adéquats pour le lui conférer.

Dans ces conditions, il convient de se demander si le fait d'élire leur président au suffrage universel direct permet aux citoyens de choisir la politique qu'ils souhaitent voir mise en œuvre durant son quinquennat. Malheureusement, la réponse ne peut être que négative compte tenu des graves confusions qui affectent l'objet même de cette élection. En premier lieu, on serait bien en peine de déterminer si cette élection consiste à désigner un candidat ou bien à choisir un programme. [...]. Lors des élections présidentielles, le poids de la personnalité est au contraire à son paroxysme puisque chaque programme politique est lié à un – et un seul – candidat. La confusion quant à l'objet du scrutin est alors à son comble. Dans ces conditions, il est difficile d'affirmer (comme on le fait trop souvent) que les Français se prononcent, à l'occasion de l'élection présidentielle, sur la politique qu'ils souhaitent voir appliquer durant le quinquennat. [...]

Envisageons maintenant cette élection présidentielle comme un moyen pour les citoyens de choisir un programme politique (hypothèse la plus favorable, quoique certainement pas la plus plausible). De quel programme s'agit-il alors exactement : celui porté par le candidat, ou celui présenté par le parti qui le soutient ? Paradoxalement en effet, un candidat à l'élection présidentielle ne peut ni avoir exactement le même programme que son parti (car pour être élu, il doit faire preuve de « personnalité »), ni en avoir un trop différent (car chacun sait qu'il est le candidat d'un parti, dont il a besoin pour bénéficier de la majorité parlementaire nécessaire au gouvernement). Or, l'écart entre ces deux programmes (que l'on a tort de fustiger, puisqu'il est le résultat mécanique du système actuel) est problématique, puisqu'il rend encore plus incertain l'objet du vote des électeurs.

Bref, lors d'une élection présidentielle, on ne sait jamais vraiment ni pour *qui* l'on vote, ni pour *quoi* l'on vote – ni même, en fait, si l'on vote pour quelqu'un ou pour quelque chose. [...]

Visionnaire, comme toujours, Georges Vedel expliquait en 1964 que l'adoption de ce mode de désignation sans autre modification de la Constitution laissait les institutions à mi-chemin entre « le retour au pseudo-parlementarisme de la IV^e République [et] l'accentuation du consulat plébiscitaire ». On peut aujourd'hui faire le constat que l'expérience du quinquennat a définitivement permis l'avènement du « consulat plébiscitaire ». Mais le ver était dans le fruit.

On peut trouver toutes sortes d'explications à cette influence considérable du président sur la vie politique française mais la cause première demeure, toujours, l'élection au suffrage universel direct car elle crée, au mieux, une concurrence de représentation entre le président et les parlementaires, au pire, une hiérarchie au profit du premier qui peut prétendre représenter à

lui seul la nation tout entière. [...]. C'est du reste exactement ce que fit de Gaulle qui voyait les élections législatives comme « 487 compétitions locales » et pour qui la « légitimité profonde » n'émanait pas du Parlement qu'il qualifiait de « représentation multiple, incertaine et troublée des tendances qui divisent la nation », mais bien du président élu au suffrage universel, seul susceptible d'unir cette même nation.

Document 4 : « L'insatisfaisante majorité relative à l'Assemblée nationale », *Le Billet politique, RadioFrance, 19 juin 2023 [disponible en ligne]*.

Quel bilan un an après l'élection d'une majorité relative à l'Assemblée nationale ? [...] Il y a tout juste un an, le 19 juin 2022, le second tour des élections législatives accouchait d'une situation politique qu'on n'avait pas connue depuis trente-cinq ans. Et qui ne s'était jusqu'ici produite qu'à deux reprises sous la Ve République. Le président ne disposait pas de majorité absolue à l'Assemblée nationale pour mettre en œuvre le projet politique sur lequel il avait été élu ou sur lequel il était censé avoir été élu.

On promettait alors au gouvernement des négociations longues et difficiles avant d'élaborer des compromis pour dégager des majorités et on anticipait des blocages récurrents. Mais les plus optimistes évoquaient en même temps un potentiel renouveau démocratique, un regain du rôle et du poids des députés et un recentrage de la vie politique autour de l'Assemblée.

Si on dresse le bilan, un an après, on peut dire que c'est un peu ce qui s'est déroulé mais pas complètement. Que ce qu'on anticipait s'est réalisé, mais partiellement.

Déjà, cette assemblée n'est pas figée. Elle fonctionne. Elle produit même un travail législatif assez conséquent. Un peu plus d'une cinquantaine de projets de loi et de propositions de loi ont été votées en un an, dont une dizaine de lois majeures : la loi sur l'accélération du nucléaire, celle sur les énergies renouvelables ou encore la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI ou loi sécurité). [...]

Mais quand les enjeux politiques sont importants, ça coince. On l'a vu avec le vote du budget, avec la réforme des retraites et on pourrait le voir à nouveau avec le ou les projets de loi à venir sur l'immigration.

Ces textes constituent des choix politiques majeurs qui réactivent les considérations idéologiques et font resurgir, en partie, les clivages entre droite et gauche. Et pour les faire adopter, le gouvernement et la majorité sont obligés d'utiliser les outils de la constitution qui relèvent de ce qu'on appelle le "parlementarisme rationalisé". [...]

Au bout du compte, les blocages ne durent pas mais ils donnent le sentiment que le débat s'enlise, que la démocratie fonctionne mal. Ils fragilisent la légitimité des lois adoptées ainsi que la légitimité du pouvoir qui les a portées. Et, in fine, on se demande combien de temps va perdurer l'équilibre précaire sur lequel semble avancer le pouvoir exécutif et sa majorité. Car ils ne sont évidemment pas à l'abri qu'une motion de censure soit votée à un moment ou à un autre.

Et donc, le produit de cette majorité relative, c'est un jeu politique qui s'est effectivement recentré sur l'Assemblée mais qui est en partie stérile. Et qui génère de la précarité, de l'instabilité, de l'incertitude, un affaiblissement de la légitimité des dispositions et des lois adoptées et, au-delà de ça, un renforcement de la défiance envers la parole et l'action publique. [...]

La solution qui consisterait à constituer une coalition pour retrouver une majorité paraît très difficile dans le cadre du mécano institutionnel de la Vème République, pour ne pas dire impossible.

La difficulté vient du fait que l'élection du président de la République au suffrage

universel direct place un homme au centre du jeu politique et que la constitution lui confère l'essentiel du pouvoir. Il a notamment le pouvoir de nomination du gouvernement et le pouvoir de dissolution de l'Assemblée. Ce qui fait que tout ou presque procède du président de la République.

Et dans ces conditions, les forces politiques d'opposition, quelles qu'elles soient, n'ont aucun intérêt à faire alliance avec lui, son gouvernement et sa majorité. Leur intérêt est de s'opposer pour préparer l'alternance à l'élection présidentielle suivante. Et c'est ce qui se passe avec la gauche, la droite et le Rassemblement national.

Tous préparent la prochaine élection présidentielle, en 2027, espérant, en remportant ce scrutin, mettre la main sur la quasi-totalité des leviers qui permettent l'exercice du pouvoir. C'est la raison pour laquelle les accords sont difficiles et nécessitent de longues et intenses négociations.

Quand un texte de loi est technique, avec peu d'enjeu politique, on les trouve, on y arrive. Mais dès qu'il y a de l'enjeu, dès qu'il y a un message politique à faire passer en direction de l'opinion, dès qu'il s'agit de faire savoir ce qu'on ferait si on était aux responsabilités, il n'y a pas de compromis possible. Les oppositions s'opposent inmanquablement. [...]

Document 5 : « Le référendum d'initiative minoritaire » - Article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 (à jour de la révision du 23 juillet 2008).

Constitution du 4 octobre 1958, article 11 (à jour de la révision du 23 juillet 2008)

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

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 conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

Document 6 : P. Taillon, « Le référendum, angle mort du républicanisme à la française », *Pouvoirs*, n° 175, 2020, pp. 57-68.

Révolution, république et participation des citoyens à l'exercice de la liberté politique émergent en France et aux Etats-Unis à la fin du XVIII^e siècle. Il faut alors inventer et concevoir cette participation, directe ou indirecte, à travers une transformation de la souveraineté dans l'Etat qui devient soudainement collective. En France, un travail conceptuel s'impose, et jette les

fondements d'une souveraineté de la nation qui se distingue de celle du peuple. Puis l'expérience de la Révolution et de ses suites napoléoniennes attire profondément l'attention sur les risques d'instrumentalisation et de personnalisation de la pratique référendaire à des fins contraires à celles poursuivies par la République.

Une méfiance conceptualisée

L'histoire de la démocratie référendaire en France est d'abord une histoire conceptuelle, théorique et idéalisée. Comme l'a bien démontré Jean-Marie Denquin, avant, pendant et après la Révolution, la démocratie référendaire – faute de pratique – est pensée sur le registre d'un modèle abstrait ou par des références historiques lointaines. Vers la fin de l'Ancien Régime, les « systèmes rivaux » de Rousseau et Montesquieu, qui recourent, à certains égards, le clivage entre libéralisme et républicanisme, prennent forme. Se dessinent alors des conceptions différenciées de la souveraineté, de son encadrement et des liens qu'elle peut entretenir avec le peuple quant à ses modes d'expression. Au moment de la Révolution, toujours dans un environnement où la réflexion sur la démocratie référendaire est dissociée de toute pratique effective, le besoin de théoriser la mutation de la souveraineté de la personne du roi vers celle de la nation se fait criant. Sieyès et d'autres misent alors sur la nation, une entité collective et abstraite, comme source de légitimité inscrite à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. De manière à bien distancier la souveraineté de la nation de celle du peuple, l'approche française de la souveraineté nationale comporte plusieurs « échappatoires ». D'abord, sur le plan temporel, on rompt le lien entre le peuple en tant que corps électoral, d'un côté, et la nation « éternelle » ou intemporelle, qui englobe le peuple passé et futur, de l'autre. Ensuite, sur le plan quantitatif, la nation transcende, à l'instar de l'intérêt général, la somme des intérêts ou des volontés individuels qui la composent. Enfin, sur le plan opérationnel, la nation ne peut se gouverner directement ; elle a besoin de représentants pour délibérer et découvrir ses volontés et ses intérêts.

En pratique, ce dernier aspect de la théorie de la souveraineté nationale dérive vers une forme d'équivalent français de la souveraineté du Parlement, et ce surtout sous la III^e et la IV^e Républiques. Disposant du monopole de la représentation, de l'élaboration de la loi et de la formulation de la volonté générale, les parlementaires se sont, en quelque sorte, approprié la souveraineté nationale. Il faudra attendre la Constitution de la V^e République pour rompre avec cette « perversion ». Depuis, son article 3 énonce un compromis ou une forme de synthèse entre la souveraineté du peuple et la souveraineté nationale en précisant que cette dernière « appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Une méfiance contextuelle

Outre les obstacles théoriques et conceptuels, la méfiance des républicains français vis-à-vis de la pratique référendaire tire aussi son origine d'une perversion de la participation des électeurs à l'occasion des plébiscites napoléoniens. Pour le dire autrement, c'est le souvenir des Premier et Second Empires qui aurait cristallisé cet esprit de méfiance. La consultation directe des électeurs rappelle, en quelque sorte, l'échec de la I^{re} et de la II^e Républiques. Ce récit, qui s'est imposé avec le temps, a eu pour effet, d'une part, de distancier les liens qui ont pourtant existé entre Révolution et référendum et, d'autre part, de minimiser la part de continuité sur le plan de la participation entre la Révolution, le Consulat et l'Empire. Il s'en dégage souvent un récit manichéen, où l'on oppose, comme le déplore Josiane Bourguet-Rouveyre, le *plébiscite* napoléonien au *référendum* révolutionnaire, en laissant entendre que, « dans le premier cas, il s'agirait d'une grossière manipulation destinée à légitimer un régime, et dans le second cas [d']une authentique consultation populaire ».

Document 7 : F. Saint-Bonnet, « De la démocratie par petit conseil – Réflexions sur le collectif des citoyens tirés au sort sur la vaccination », *Blog du club des juristes*, 16 fév. 2021.

L'acte de naissance du **collectif des trente-cinq citoyens tirés au sort sur la vaccination** est une **lettre du Premier ministre adressée au président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)** datée du 9 décembre 2020. Jean Castex y demande à Patrick Bernasconi de constituer ce groupe — ce qui fut chose faite dès le 11 janvier de l'année suivante

— et de l'animer. La raison d'être du CESE étant notamment de favoriser le « dialogue entre les différentes composantes de la société civile organisée et qualifiée, les citoyens, et les décideurs politiques », le collectif pourra être sollicité par le « Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale » présidé par le Professeur Alain Fischer, lequel est chargé « d'appuyer le Gouvernement dans les choix qu'il sera conduit à faire en la matière ».

Une fusée à quatre étages : le gouvernement décide, il est assisté par un conseil d'orientation, lequel pourra consulter le CESE, lequel sera éclairé par des citoyens tirés au sort. Un mécanisme de démocratie participative (ou « par conseil », on y reviendra) qui contourne ostensiblement la démocratie représentative qui ne jouerait plus son rôle. Les parlementaires contournés n'ont pas manqué de vitupérer contre un « foutage de g... » (Yannick Jadot d'Europe écologie – Les Verts), une « dérive kafkaïenne » (Fabien di Filippo des Républicains), un « gadget » (Marine Le Pen du Rassemblement National).

Le CESE a fait connaître les profils de ceux que le destin a désignés : 18 femmes et 17 hommes de 18 à plus de 65 ans issus de toutes les régions, y compris ultra-marines. On a tenu compte également de leurs niveaux d'études, de leurs catégories socio-professionnelles, de leurs environnements (ruraux, citadins de plus ou moins grandes villes). Un destin qu'il a donc fallu aider un peu car, seul, il aurait été incapable de refléter exactement la société française compte tenu du nombre restreint d'heureux *élus* du hasard, de la fortune, de la fatalité ou des dieux païens de la République.

L'esprit du temps normatif

Ce collectif a été mis en place dans le cadre juridique issu de la révision constitutionnelle de 2008 laquelle a été prolongée par une **loi organique du 28 juin 2010** qui dispose en particulier que le CESE peut être saisi par le Premier ministre « sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental » (article 2).

S'il n'en porte pas la marque normative, il s'inscrit dans une démarche plus large ponctuée par différentes initiatives imaginées récemment pour redynamiser cette autre grande muette, la belle endormie de la place d'Iéna, qui n'ont pas manqué ces derniers temps.

Il y eut d'abord le **projet de loi constitutionnelle du printemps 2018** visant à la remplacer par une *Chambre de la société civile* dont la mission aurait été « d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les *conséquences à long terme* de leurs décisions » (art. 14, nous soulignons). À cette fin, lui aurait été dévolu le rôle d'organiser la « consultation du public ». On sait que ce projet de révision n'a pas abouti. Un peu plus d'un an après — la crise des Gilets Jaunes à peine retombée — nouveau projet de loi constitutionnelle et nouvel avenir tracé pour le CESE. Au centre d'un nouveau titre XI de la Constitution, il deviendrait le *Conseil de la participation citoyenne* chargé « d'organiser les consultations publiques nécessaires pour éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux » évoqués plus haut. En particulier, il lui appartiendrait, à son initiative ou à celle du Gouvernement, de « réunir des conventions de citoyens tirés au sort ». Ou encore « d'organiser

le débat public sur des projets importants pour nos concitoyens ». À nouveau, ce projet de révision n'est pas parvenu à son terme.

Qu'à cela ne tienne, avec ou sans révision constitutionnelle, le CESE poursuivra sa mue ; une évolution résultant de la **loi organique du 15 janvier 2021**. L'article 4 de cette loi lui permettra donc, à l'avenir, d'organiser de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement des consultations publiques, en recourant le cas échéant au tirage au sort, afin d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les conséquences à long terme des décisions prises par les pouvoirs publics (désormais **article 4-3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958**). Ce qui allait sans dire — comme le prouve la constitution du collectif des 35 citoyens résultant d'une saisine du CESE antérieure à l'adoption de cette loi organique — va mieux en le disant.

Tradition monarchique

Sortons de la technique légistique et prenons un peu de hauteur. J'ai eu l'occasion de montrer récemment que la démocratie participative n'a guère d'histoire en France. Soit on a demandé aux sujets ou aux citoyens leur avis, sans leur donner le pouvoir de décider ; soit on leur a reconnu le droit de décider, à condition qu'ils ne délibèrent pas, qu'ils se contentent de glisser, seuls et silencieux, un bulletin dans une enveloppe, derrière le rideau d'un isolement. Dans la première catégorie, on peut ranger les assemblées consultatives d'Ancien Régime (états généraux, états provinciaux) composées de députés munis de cahiers de doléances et les assemblées électorales à l'époque du suffrage censitaire : on y délibérait au plus près des problèmes effectifs des citoyens, on cherchait par là la meilleure décision publique : elle serait celle du monarque décidant seul, éclairé toutefois par un « grand conseil » ; ou celle d'une assemblée de députés forts de leurs mandats représentatifs, devisant à propos de la loi en n'écoutant que leur propre raison, instruite cependant des pétitions qui leur parvenaient ou du souvenir des échanges qui avaient précédé leur désignation. Bref, la participation sans la démocratie. Quand la démocratie advint au milieu du XIX^e siècle avec l'avènement du suffrage universel (masculin), on demanda au peuple de désigner ses mandataires tandis que disparaissaient les assemblées électorales au profit des bureaux de vote : le métier de citoyen se résumait à choisir ceux qui allaient délibérer au nom du peuple. Le symbole de l'isolement fermé, de l'enveloppe close, du silence exigé dans la salle de la mairie ou de l'école où l'on se rend le dimanche comme on irait au culte en dit long sur l'idée que l'on se fait de l'importance réelle de l'avis des électeurs. La démocratie, sans doute, mais sans la participation.

Puisqu'il n'est pas question de revenir sur le droit dont dispose le corps électoral de décider, et que l'on résiste à lui laisser celui de délibérer sans ordre, on a inventé, pour palier les mécomptes de la démocratie représentative, la démocratie par petit conseil. Conformément à la tradition monarchique, on recueille l'avis de ceux qui vivent au plus près, en l'espèce, de la campagne de vaccination ; on les écoute afin d'améliorer la décision du « Conseil d'En-Haut », les ministres du Gouvernement et le Président ; on prend très au sérieux les « questionnements, peurs, résistances et questions éthiques que peut susciter la vaccination » (lettre du Premier ministre du 9 décembre 2020). Conformément à la tradition démocratique, on ne réinvente pas les trois ordres de la société mais on respecte les catégories socio-professionnelles, les sexes et les régions d'origine. Conformément à la tradition délibérative, on crée une assemblée qui ne soit pas pléthorique — 35 personnes — dans laquelle chacun pourra se sentir écouté.

Aura-t-on pour autant atténué le sentiment d'être infantilisés ? On n'oublie pas que l'état d'urgence sanitaire laisse assez atone une institution délibérative naguère regardée comme démocratique, le parlement. De par son étymologie, l'endroit où l'on parle.

Document 8 : D. Baranger, « La démocratie participative dans la République : état des lieux et scénarios possibles pour l'avenir », *Blog Jus Politicum*, 16 décembre 2021.

Où en est la démocratie participative en France ? La question a été posée par le Premier Ministre Jean Castex à une mission d'information présidée par M. Patrick Bernasconi et qui devrait rendre prochainement ses conclusions. A la suite de deux grands exercices participatifs, le Grand débat national (janvier-avril 2019) et la Convention citoyenne pour le climat (octobre 2019-juin 2020), et d'une loi organique confiant au CESE un rôle pilote dans ce domaine, la question se pose en effet avec une certaine acuité. La lettre de mission du Premier ministre, en date du 25 juin 2021, confiait deux tâches à la mission « Bernasconi » : *d'abord*, « établir un état des lieux (...) de la participation citoyenne et de la démocratie délibérative en France ainsi qu'un bilan des grands exercices participatifs conduits récemment ». *Ensuite* « proposer des scénarios d'évolution institutionnelle et des politiques publiques ». « Etat des lieux » (I) et « scénarios d'évolution institutionnelle » (II) : tel est aussi le plan qu'on suivra dans ces pages.

I. ETAT DES LIEUX

A. Problème représentatif et solution participative

1. Le problème : la crise des institutions représentatives dans le monde contemporain

On constate depuis plusieurs décennies un phénomène de découplage entre les citoyens et les institutions, visible à nombre de symptômes. Les sondages indiquent un accroissement de la perte de confiance dans les institutions. Cet accroissement est aussi perceptible avec ce qu'un récent rapport parlementaire a appelé la « banalisation de l'abstention », phénomène qui a connu des niveaux records (dépassant à chaque fois le chiffre de 65 %) lors des élections régionales et départementales de 2021.

Les citoyens ne sont pas seulement passifs ou méfiants. Ils s'impliquent désormais différemment dans la vie publique, de manière pacifique (réseaux sociaux, formes nouvelles d'action collective) ou moins paisible (mouvement des gilets jaunes, violences lors de manifestations, ...).

2. L'ardente obligation participative

Il semble désormais hors de question de se passer de la démocratie participative. S'impose en la matière quelque chose comme une « ardente obligation », selon le mot fameux employé naguère par le Général de Gaulle au sujet de la planification. Les expériences se multiplient partout et à tous les niveaux. Au niveau *local* : il n'est pas une commune, un département, une région, qui ne développe maintenant des initiatives en la matière. Pour ne citer qu'un exemple, la mairie de Charleville-Mézières s'est même dotée de son « service de la démocratie participative ». Beaucoup de collectivités locales ont au moins désormais des sites conçus à cette fin. Au niveau *européen*, citons les panels de citoyens tirés au sort organisés dans le cadre de la « Conférence sur l'Avenir de l'Europe », qui résulte d'une initiative conjointe du Parlement, du Conseil et de la Commission européenne.

Reste l'échelle des initiatives *nationales*. La formule est convenue, mais il est permis de dire que la démocratie participative est à la croisée des chemins. La lettre de mission du Premier ministre à la mission Bernasconi fait mention d'un souhait politique de « faire de la participation citoyenne une modalité d'action pérenne du gouvernement ». Encore faut-il en définir les voies et moyens. Avant d'y arriver, on peut risquer un bilan des grandes expériences récentes.

B. Les grands exercices participatifs

1. Le Grand débat national : une expérience utile, mais sans lendemain ?

Le Grand débat national a été *une réussite participative* (2 millions de participants, 10.000 réunions, 1,4 millions de contributions soumises, 16.000 « cahiers de doléances », 14 conférences thématiques). Elle fut aussi, de l'aveu commun, une *réussite politique* pour le président Macron, qui en a fait un outil de sortie de crise après la mobilisation des gilets jaunes. Mais que reste-t-il du Grand débat national ? Peu de choses, semble-t-il. L'exercice est

tombé dans un oubli quasi immédiat. Par ailleurs, ses failles ont été fréquemment soulignées. Signalons-en deux. La première est le manque de représentativité des participants. La seconde est l'absence de débouché clair : aucune décision, ni orientation mais des « opinions » et des « attentes » rassemblées dans des « synthèses » rédigées par des prestataires extérieurs. Le Grand débat national s'apparente donc à un exercice aux perspectives limitées. Il n'est d'ailleurs semble-t-il pas question de le renouveler.

2. La Convention citoyenne pour le climat : un républicanisme participatif ?

Tout autre est la situation de la Convention citoyenne pour le climat. L'exercice, auquel Thierry Pech, l'un de ses co-organisateurs, vient de consacrer un excellent ouvrage, a été mené avec un soin expérimental remarquable. La Convention combinait démocratie participative et démocratie délibérative de façon plus adéquate, nous semble-t-il que le Grand débat national, sorte de rendez-vous présidentiel avec les Français que n'aurait peut-être pas désavoué un Général de Gaulle rompu aux méthodes de notre temps. L'expérience de la Convention citoyenne pour le climat a posé deux grandes questions : celle de la légitimité des « conventionnels », celle de la nature des décisions auxquelles ils parviennent.

a. Les « conventions » et leurs « conventionnels » : une indiscutable légitimité

La légitimité intrinsèque du citoyen tiré au sort. Une assemblée citoyenne telle que la Convention pour le climat ne peut pas être seulement ramenée à une « commission d'experts » : elle réalise l'exigence présente dans l'article 6 de la Déclaration de 1789 de faire concourir « personnellement

» le citoyen à la « formation » de la loi. Il n'est pas possible de considérer que les « citoyens-représentants » (selon la formule parfois employée au Québec) n'ont pas plus de légitimité qu'une simple commission d'experts ou un organe consultatif. Du moment que l'on réunit, y compris au tirage au sort, des citoyens, ils ne sont pas comme les scientifiques d'un comité d'experts, ou les « sondés » d'un sondage d'opinion. Ils font leur métier de citoyen. Ils réalisent en actes le principe républicain inscrit au frontispice de notre régime.

Il serait bon en la matière de distinguer le *titre* de légitimité et l'*exercice* de la légitimité. On ne peut pas réduire à rien le titre de légitimité du citoyen et lui opposer le titre de légitimité (par ailleurs indiscutable) que les parlementaires retirent de leur élection. Du point de vue cette fois de la légitimité d'exercice, si l'on peut dire, il est permis de penser que l'avantage est désormais aux citoyens. De nos jours, d'un point de vue concret, la légitimité politique des élus est fortement questionnée. La parole d'un citoyen tiré au sort est peut-être même plus légitime que celle d'un parlementaire...

Un procédé républicain. Plutôt que de « démocratie participative », on devrait peut-être plutôt parler de « participation républicaine ». Certes, on sait que le tirage au sort est le procédé démocratique par excellence, puisqu'il évite le biais élitiste de l'élection. Mais il semble pertinent de souligner que c'est aussi un procédé parfaitement en adéquation avec les principes républicains. Le citoyen tiré au sort et associé à un exercice participatif réalise l'idéal républicain de la participation civique. On peut aussi suggérer que le tirage au sort en vue de la formation de conventions de ce type est aussi un procédé conforme à l'idée de souveraineté nationale. Le corps des tirés au sort peut s'envisager comme un échantillon de la Nation, il permet de la reconstituer de manière limitée dans le temps et les thèmes abordés. Ces limitations temporelles et matérielles, comme d'ailleurs le tirage au sort lui-même, respectent le principe d'inaliénabilité de la souveraineté nationale. On peut voir là une manière de représenter la nation qui évite les penchants « localistes » de l'élus, prompt à se considérer comme le représentant de sa seule circonscription ou à se placer au service d'intérêts sectoriels. Il n'y a donc pas d'incompatibilité de principe, bien au contraire, entre démocratie participative et souveraineté nationale.

b. Le pouvoir quasi décisionnel des conventions citoyennes

Aucun exercice de démocratie participative n'est associé à un quelconque pouvoir de décision au sens juridique du terme. Pourtant, on ne peut pas en rester à la démocratie participative « purement consultative », mâtinée de techniques de synthèse des opinions, ou d'agrégation des préférences, sur le modèle du Grand débat national. Les citoyens ne s'en contenteront pas. Cela n'apportera pas de solution à la crise du modèle représentatif.

De ce point de vue, l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat est instructive. Le président de la République lui avait confié un rôle que l'on serait tenté de qualifier de « quasi » ou « para-décisionnel » : « redessiner toutes les mesures concrètes » touchant à la transition climatique, « définir » des mesures « incitatives ou contraignantes », « proposer des financements ».

Le Président prenait aussi un engagement marquant : la promesse de soumettre « sans filtre » ce qui « sortira [it] » de la convention « (...) soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe ». Nous avons eu l'occasion, dans ces mêmes pages, de remarquer l'effet d'intoxication de la promesse de transmission sans filtre. Nous n'y reviendrons pas. Par-delà le « sans filtre », la véritable question est ici celle du sens des quasi décisions ainsi adoptées par les Convention citoyennes.

On a demandé aux citoyens de la Convention citoyenne pour le climat de faire des choix, d'ailleurs rassemblés dans des « paquets législatifs ». Ils étaient ainsi constitués en partenaires de la confection des politiques publiques. Mais ce n'étaient pas là de vraies décisions au sens normatif du terme, venant prendre place au sein du droit positif. Thierry Pech a parlé à ce sujet de « pré- législation » et d'une « contribution à la formation de la loi ». C'est là ce qui sépare ces conventions de simples organes consultatifs. Ajouté à notre premier point – la légitimité intrinsèque des citoyens à participer à la décision publique – ce second point dessine un type de mesures préparatoires inédites, quasi ou para décisionnelles, pour lesquelles notre droit public n'a pas encore de nom ni d'emplacement adéquat. On ne peut pas en dire tellement plus à ce stade. C'est là qu'il faut continuer à expérimenter. Disons simplement que ce type de pouvoir quasi ou para décisionnel ne peut être reconnu de manière universelle à tous les types de panels citoyens ou commissions citoyennes qui fleurissent çà et là. Il faut réserver cette prérogative à des expérimentations conduites avec beaucoup de soin sur des sujets appropriés, comme l'a été la Convention citoyenne pour le climat. [...]

Document 9 : R.David, « Jugé inapplicable, le référendum d'initiative partagée (RIP) peut-il être réformé ? », *Public Sénat*, 5 oct. 2023.

Le référendum d'initiative partagée (RIP) n'est jamais allé jusqu'à son terme depuis qu'il a été inscrit dans la Constitution. Ce mécanisme législatif est borné par de nombreux garde-fous. Mardi, Emmanuel Macron a évoqué la possibilité d'alléger certaines de ses modalités d'application.

« On est sur une procédure qui parle de démocratie participative, mais pratiquement de manière virtuelle ». Constat amer que celui de Patrick Kanner, le président du groupe socialiste au Sénat. Nous sommes le 3 mai dernier, et le Conseil constitutionnel vient de rejeter, pour la seconde fois, la proposition de loi référendaire portée par les parlementaires de gauche pour empêcher l'entrée en vigueur de la réforme des retraites. La gauche espérait pouvoir enclencher un référendum d'initiative partagée (RIP) pour rejouer dans les urnes une bataille qui, quelques semaines plus tôt, au Parlement, s'était soldée par le recours à l'article 49.3 de la Constitution.

À l'époque, une partie de la classe politique s'interroge sur la nécessité de réformer ce mécanisme, qui n'est jamais allé au-delà de l'étape du recueil de signatures, quinze ans pourtant après son inscription dans la Constitution. Sur les quatre dernières années, cinq propositions de RIP ont été examinées par le Conseil constitutionnel. Mais une seule a été jugée conforme à la

Constitution, celle sur la privatisation des aéroports de Paris, qui a finalement échoué à obtenir le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Mardi 5 octobre, Emmanuel Macron a reconnu que la mise en œuvre du RIP devait « être plus simple ». S'exprimant devant le Conseil constitutionnel à l'occasion du 65e anniversaire de la Constitution, le chef de l'Etat a évoqué la possibilité de baisser les seuils qui permettent son usage. Fin août, à l'issue de sa rencontre avec les chefs de partis à Saint-Denis, il s'était engagé à formuler des propositions pour élargir le champ d'application du référendum et faciliter son recours, alors que la droite et l'extrême droite réclament une consultation des Français sur l'immigration.

« Le RIP a plus ou moins été fait pour ne pas être utilisé »

Le RIP est né des travaux de la commission Balladur, créée par Nicolas Sarkozy en 2007, et chargée de proposer des pistes de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la Cinquième République. Ils donnent lieu à un projet de loi constitutionnel, adopté par le Parlement réuni en Congrès à l'été 2008. Il faudra néanmoins attendre 2015 pour que les décrets d'application permettant l'entrée en vigueur du RIP ne soient publiés. Les mauvaises langues diront que la droite, qui perd la majorité en 2012, rechignait à déployer un outil législatif susceptible de devenir un contre-pouvoir.

Pensé pour associer de manière plus directe le citoyen à la fabrication de la loi, le RIP a pourtant été bornée par de nombreuses limitations dès sa création. L'objectif de ces différents freins : éviter que ce mécanisme n'entre directement en conflit avec le Parlement – d'autant que l'ambition de la réforme de 2008 était de revigorer le rôle des deux chambres -, et devienne indirectement un moyen de confrontation entre démocratie directe et démocratie représentative. « La réforme constitutionnelle a ouvert un chantier intenable. Le RIP a plus ou moins été fait pour ne pas être utilisé », reconnaît la constitutionnaliste Anne-Charlène Bezzina. Interrogée dans la matinale de Public Sénat, elle évoque une « concurrence des légitimités » et la nécessité de « retrouver une voie sereine de dialogue entre les pouvoirs publics et le peuple ».

« Il était quasiment de notoriété publique, en 2008, que le RIP ne pouvait pas fonctionner. Cela est apparu dès les travaux en commission », se souvient Benjamin Morel, constitutionnaliste et maître de conférences à l'université Paris II. « Ses conditions d'application sont clairement déraisonnables. À l'époque, les initiatives se multiplient un peu partout dans le monde. On a beaucoup parlé du modèle suisse, notamment. Les responsables politiques ont senti qu'il y avait un enjeu autour de la démocratie directe, ils ont fini par lâcher du lest avec le RIP, mais sans avoir vraiment envie de le faire. »

Une procédure longue et complexe

La procédure d'enclenchement du RIP passe par de nombreuses étapes, chacune étant susceptible, si elle ne remplit pas les conditions prévues par l'article 11 de la Constitution, de mettre fin au processus.

Pour lancer ce mécanisme, au moins un cinquième des parlementaires, soit 185 élus, doivent signer une proposition de loi dite « référendaire ». Celle-ci ne peut concerner que cinq domaines : l'organisation des pouvoirs publics, les réformes économiques, sociales ou environnementales, les services publics ou la ratification d'un traité. En outre, la proposition de loi ne peut viser l'abrogation d'un texte promulgué depuis moins d'un an. Le Conseil constitutionnel veille à ce que ces différentes conditions soient remplies.

Si les sages valident le texte, celui-ci doit, dans un second temps, recueillir le soutien d'un moins un dixième du corps électoral – soit environ 4,7 millions de signatures de citoyens inscrits sur les listes électorales – dans un délai de six mois.

Passé cette étape, l'Assemblée nationale et le Sénat ont la possibilité de s'emparer du texte : les

deux chambres disposent de six mois pour l'inscrire à leur ordre du jour. Le cas échéant, la piste référendaire est écartée, quelle que soit l'issue du parcours parlementaire (adoption ou rejet du texte). Si passé six mois le Parlement ne s'est toujours pas penché sur la proposition de loi, le président de la République est tenu de la soumettre au référendum.

Réduire le nombre de signatures

La baisse du nombre de soutiens électoraux n'est pas une idée nouvelle. Emmanuel Macron s'était déjà engagé sur ce terrain en 2019. Lors de la conférence de presse conclusive au Grand Débat, parmi les réponses qu'il entendait apporter à la crise des Gilets Jaunes, le chef de l'Etat avait expliqué vouloir passer à un million de signatures sur le RIP. Du même coup, il fermait aussi la porte au référendum d'initiative citoyenne (RIC), principale revendication du mouvement : à savoir le déclenchement automatique d'une consultation à partir d'un certain nombre de signatures, sans avoir, cette fois, à passer par le filtre parlementaire. « Ce type de référendum peut fonctionner comme un droit de veto populaire, dans la mesure où il est plus facile de mobiliser pour rejeter un texte. Mais rédiger et porter une proposition de loi nécessite d'avoir une société civile très organisée », observe Benjamin Morel. [...]

Redonner l'initiative aux citoyens

En plus du nombre de signatures, Benjamin Lecoq propose de faire sauter deux autres verrous. Notamment celui de l'initiative parlementaire. En l'état, l'enclenchement du RIP ne peut se faire qu'à partir d'un texte porté par les élus, le soutien des citoyens intervenant dans un second temps. L'idée serait de pouvoir aussi engager la procédure à l'initiative d'un certain nombre d'électeurs. « L'ouverture d'une véritable initiative électorale en parallèle de l'initiative parlementaire [...] présenterait le mérite de ne pas laisser ce mécanisme aux mains des seuls partis, qui l'emploient souvent comme une forme de démission de leur fonction de représentation lorsqu'ils ne disposent pas d'une majorité suffisante pour l'emporter au sein de l'une des deux Chambres », écrit l'universitaire.

Enfin, il souhaite que le Parlement, si celui-ci décide de se saisir du projet de loi pour mettre fin au processus référendaire, soit tenu d'aller jusqu'au bout de l'examen du texte dans les six mois. Ceci afin d'éviter qu'une simple inscription à l'ordre du jour, sans réelle volonté d'examen de la part de l'une ou l'autre des assemblées, ne fasse sciemment capoter la consultation.

Pour Benjamin Morel, l'un des principaux freins au RIP réside précisément dans ce pseudo-droit de veto indirectement accordé au Parlement. « Il place les élus dans une situation très malaisante. D'un côté, ils courent le risque de déclencher une crise démocratique en évacuant la demande de 5 millions d'électeurs, ce qui est considérable. De l'autre, ce sont leurs propres travaux qui pourraient être détricotés par le référendum ». Ce qui, par extension, pourrait aussi ébranler leur légitimité de représentant du peuple.

Un référendum sur le référendum

Quelle que soit la forme qui sera retenue pour réformer le RIP, celle-ci devra être soumise à une révision constitutionnelle. Dans un contexte de forte fragmentation politique, c'est un autre chemin de croix qui s'ouvre. Selon l'article 89 de la Constitution, toute modification de la loi fondamentale doit être approuvée « en termes identiques » par le Sénat et l'Assemblée nationale, avant un vote d'au moins trois cinquièmes des parlementaires réunis en Congrès. À moins qu'Emmanuel Macron ne choisisse de passer par... un référendum.

[Avertissement : au surplus, les consultations que le président Macron a menées à Saint-Denis avec les représentants de certains partis le 17 novembre 2023 n'ont pas abouti à relancer l'extension du référendum. Voy sur cette question « Rencontre de Saint-Denis : vers un abandon du référendum sur l'immigration », *FranceInfo*, 18 nov. 2023 - en ligne : https://www.francetvinfo.fr/politique/emmanuel-macron/rencontre-de-saint-denis-vers-un-abandon-du-referendum-sur-l-immigration_6191520.html].