

**DROIT CONSTITUTIONNEL**  
**COURS DE MONSIEUR PATRICK GAÏA**  
**PROFESSEUR**

**TITRE II – L'ENCADREMENT POLITIQUE DU POUVOIR : LA DÉMOCRATIE**

>>> 2 chapitres >>>

**Chapitre I – Les conditions de la démocratie**

**Chapitre II – La crise de la démocratie représentative**

**Chapitre I – Les conditions de la démocratie**

On va procéder en 2 temps. On va d'abord définir la notion (Section 1) puis on va montrer quels en sont les critères (Section 2).

**2 sections >>>**

**Section 1- La définition de la démocratie**

**Section 2– Les critères de la démocratie**

Précisons d'abord le *sens et les usages du mot « Démocratie »* ;

Ensuite, mettons-nous d'accord sur ce qu'on entend par la *démocratie comme système politique et forme de gouvernement* ;

Après quoi et en troisième lieu, on pourra *identifier ses éléments constitutifs* c'est-à-dire *les composantes de la démocratie*.

>>>> 3 PARAGRAPHES >>>

**PARAGRAPHE 1 – Sens et usages du mot « démocratie »**

**PARAGRAPHE 2 – La démocratie comme système politique ou forme de gouvernement**

**PARAGRAPHE 3 – Les composantes de la démocratie**

PARAGRAPHE 1 – Sens et usages du mot « démocratie »

1- Le mot *démocratie* vient du grec ancien et ses deux composantes : *démoscad* « peuple » et *krátos*, « pouvoir », 'souveraineté' ou encore *kratein*, 'commander').

On peut donc proposer une première définition selon laquelle ***la démocratie est un système politique dans lequel le peuple est le titulaire du pouvoir, un système politique dans lequel le peuple détient la souveraineté.***

Le terme de démocratie désigne donc un *système politique ou une forme de gouvernement* qui a pour fondement la souveraineté collective et le suffrage universel.

On peut aussi entendre par là une *forme de société* fondée sur un certain nombre de valeurs ou de principes comme la liberté, l'égalité, le pluralisme, la tolérance... C'est notamment l'usage qu'en fait [Alexis de Tocqueville](#), qui s'attache plus aux dimensions sociales et culturelles de la démocratie qu'au système politique en lui-même. Il pense par exemple que *l'égalité des conditions* est la première caractéristique d'une société démocratique.

Plus proche de nous, c'est également à cet ensemble de valeurs que fait référence la Cour européenne des droits de l'homme – la juridiction qui est chargée de veiller au respect des droits de l'homme en Europe – pour désigner ce qu'elle appelle « *les valeurs et principes inhérents à toute société démocratique* » et dont justement, le respect des droits fondamentaux de la personne constitue à ses yeux un élément essentiel.

2- Mais, le mot *démocratie* et l'adjectif *démocratique* peuvent aussi être utilisés pour désigner d'autres situations fort nombreuses d'ailleurs.

Certains englobent dans la notion de démocratie des éléments sociologiques, des mécanismes institutionnels, des procédures qui vont bien au-delà des modes d'expression de la volonté du peuple.

On parle par exemple de *démocratie sociale*, de *démocratie administrative*, de *démocratie sanitaire* et même aujourd'hui, de « e. démocratie » dont internet et les réseaux sociaux seraient pour beaucoup, les nouveaux vecteurs.

Utilisés par les sociologues, les politologues et les philosophes, ces expressions font référence à des procédures de discussion, des modes de délibération et de participation publiques des individus à toute sorte de débats ou permettant d'associer physiquement les citoyens à des instances publiques. Dans ce sens, il y aurait démocratie partout où des citoyens seraient amenés à débattre, à discuter de la chose ou des affaires publiques cad celles qui intéressent la collectivité dans son ensemble mais aussi à débattre de questions d'ordre privé et donc, à donner leur avis tout simplement. Le Conseil d'État qui est la plus haute juridiction administrative en France a par exemple organisé récemment un cycle de conférences consacré à la « *démocratie environnementale* ». Celle-ci désigne des procédures de concertation, d'enquêtes publiques dans le domaine de la protection de l'environnement. La Constitution elle-même rend compte de ce phénomène puisque la Charte de l'environnement adoptée en 2005 et qui fait partie de la Constitution en vigueur énonce que « toute personne a droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

3- Plus généralement encore, le qualificatif ou l'adjectif *démocratique* peut aussi servir à caractériser le fonctionnement d'une organisation sociale (par exemple une association, une entreprise ou un organisme public – on parlera par exemple du « fonctionnement démocratique » d'une université ou d'un parti politique). On dira par exemple que la pratique des primaires inaugurée en France pour désigner les candidats des partis politiques à l'élection présidentielle notamment, est l'un des moyens de renforcer le fonctionnement démocratique des partis politiques. Ce qui demande à être discuté d'ailleurs même si on peut être d'accord sur l'objectif à atteindre : cela signifie que ce fonctionnement repose sur l'égalité des membres du groupe, sur des procédures de délibérations ou de votes pour la prise de décision ou l'élection de ses représentants.

Tous ces usages sont acceptables et se sont effectivement imposés dans la pratique. Mais il faut garder à l'esprit que tous ces usages sont dérivés de la fonction initiale c'est-à-dire historiquement première du terme de démocratie : *identifier et caractériser un système politique en général et une forme de gouvernement en particulier.*

## PARAGRAPH 2 – La démocratie comme système politique ou forme de gouvernement

Sous cet angle, la définition la plus simple de la démocratie est certainement celle qu'a donnée le président Abraham Lincoln (1809-1865) : « La démocratie, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Ce à quoi répondait sur le ton de l'ironie Oscar Wilde : « la démocratie ? C'est l'oppression du peuple par le peuple pour le peuple ». Enfin, de manière plus cynique, Nietzsche affirme que « la démocratie c'est la revanche des esclaves ».

C'est dire que la démocratie est loin de faire l'unanimité et que la manière dont elle fonctionne peut-être critiquée. Ce que nous ne manquerons pas de faire dans le cadre de ce cours en envisageant aussi les solutions possibles pour corriger les choses. Rousseau qui est sans doute l'auteur qui a le mieux théorisé et défendu la démocratie le concédait lui-même : « s'il existait un peuple de dieux, alors il se gouvernerait démocratiquement » L'auteur du *Contrat social* laisse entendre par là que la vraie démocratie n'existe pas et qu'elle est davantage un idéal, une aspiration, voire une utopie. Elle est d'ailleurs loin d'être la forme idéale de gouvernement ; Winston Churchill dira à ce propos que *la démocratie est le pire des régimes à l'exception de tous les autres.*

Tocqueville à nouveau, montre que la démocratie peut même comporter des dangers ou des risques. Le premier risque est celui de tomber dans *la tyrannie de la majorité*. Effectivement, un régime politique démocratique se caractérise par la règle de la majorité qui veut que, par le vote, la décision soit celle du plus grand nombre. Tocqueville relève alors que la démocratie comporte *le risque d'une toute-puissance de la majorité*. Parce qu'il s'exerce au nom de la majorité qui l'a élu, un pouvoir peut donc s'avérer oppressif à l'égard de la minorité, qui a nécessairement tort puisqu'elle est minoritaire. Il est évident que le vote traduit des divergences d'intérêt et de convictions au sein de la société. Il peut ainsi se faire que la poursuite de l'égalité s'exerce au détriment exclusif d'une partie de la population. Selon Tocqueville la démocratie engendrerait le conformisme des opinions dans la société cad une forme de standardisation des modes de pensée. Quand toutes les opinions sont égales et que c'est celle du plus grand nombre qui prévaut, c'est la liberté de l'esprit qui est menacée et avec elles, les autres droits et libertés. La puissance de la majorité et l'absence de recul critique des individus ouvrent donc la voie au danger majeur qui guette les sociétés démocratiques : *le despotisme*. C'est la raison pour laquelle, il faut impérativement que la liberté d'expression soit préservée coûte que coûte : seule la liberté de penser, de s'exprimer permet de critiquer, de dénoncer les abus et toutes les dérives du pouvoir en place.

Notre système politique actuel tel que défini par la C 58 témoigne – du moins formellement - de cet attachement à la démocratie : La C reprend la formule d'Abraham Lincoln : l'article 2 C 58 précise que le principe sur lequel est fondé la République est : « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Pourtant, le système politique de la Ve République est très critiqué par une partie de l'opinion, de la classe politique et même par certains membres de la doctrine constitutionnaliste. Certains hommes politiques de premier plan (Montebourg, Mélançon, Hamon) proposent tout simplement d'abolir la Ve République et de passer à la VIe république. Nous reviendrons sur ce débat bien entendu. Nos

institutions feraient notamment la part trop belle au pouvoir exécutif, en particulier, au PDR (certains auteurs ont d'ailleurs qualifié le PDR de « monarque républicain ») et au gouvernement.

On voit bien que même dans les États qui se disent officiellement démocratique, on peut s'interroger : a-t-on affaire dans ces pays, à d'authentiques démocraties ou l'appellation « démocratie », lorsqu'on parle de la France, des USA, de l'Allemagne ou *a fortiori* de la Chine ou de la Russie (qui s'affirment comme des « démocraties » dites « de plein exercice ») n'est-elle qu'un vœux pieux, un vernis, une façade ou une étiquette ?

Aujourd'hui, il y a 197 États reconnus dans le monde dont 193 sont membres de l'ONU. Mais selon des études qui prennent en compte divers critères, comme l'élection, la place faite à l'opposition, le statut de la presse ou encore les moyens de contrôler le pouvoir en place, il y a moins d'une centaine d'États démocratiques dans le monde (un peu plus si l'on compte les pays inférieurs à un demi-million d'habitants). Signe encourageant : le nombre de démocraties ne cesse d'augmenter depuis la fin du Second Conflit mondial. En effet, à cette date, on ne comptait que vingt démocraties. Ce progrès est dû notamment à la fin de la Guerre froide et justement, le choix de la démocratie auquel ont tous adhéré les États de l'ancien bloc soviétique ; on peut ajouter à cela le mouvement de démocratisation qui s'est répandu sur les continents sud-américain et africain depuis la fin des années 1980 et dont les printemps arabes qui ont eu lieu en Tunisie et en Egypte notamment, sont les exemples les plus récents

Pour y voir clair - et on ne pourra pas faire l'impasse dans notre analyse sur les forces et faiblesses des démocraties – commençons par préciser de quoi on parle et pour cela, définir notre objet d'étude.

### PARAGRAPHE 3 – Les composantes de la démocratie

Le mot *démocratie* vient du grec ancien et ses deux composantes : *démoscad* «peuple» et *krátos*, 'pouvoir', 'souveraineté' ou encore *kratein*, 'commander').

De manière simplifiée, la démocratie c'est le pouvoir du peuple c'est à dire de l'ensemble des citoyens décidant majoritairement. Une Constitution sera donc démocratique si le pouvoir est entre les mains non d'une minorité mais du plus grand nombre (Thucydide).

Mais on le voit avec cette définition, on se heurte tout de suite à une double difficulté pcq on est renvoyé à deux autres termes que l'on doit également définir : *le peuple et la souveraineté*.

## >>>> Renvoi à PARTIE I, Chapitre 2, Section 3

### Section 2– Les critères de la démocratie

Trois éléments doivent donc être mis en avant lorsqu'on cherche à caractériser la démocratie

#### PARAGRAPHE 1 – La primauté de l'individu

L'individu est à la base de toute construction démocratique, pcq l'individu est au centre de la société. Il s'agit bien sûr d'une vision libérale et occidentale du rôle de l'individu en société qui n'est pas partagée par toutes les cultures. Dans certaines d'entre

elles, c'est le groupe ou la communauté qui domine l'individu et non l'inverse. Au contraire selon la vision libérale, les sociétés humaines se sont construites et elles n'ont de légitimité que pour permettre l'épanouissement et le bonheur de l'individu. (Cf Déclaration d'indépendance américaine du 4 juillet 1776 : « Nous tenons pour évidentes pour elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Les gouvernements sont établis parmi les hommes pour garantir ces droits, et leur juste pouvoir émane du consentement des gouvernés »).

Les conséquences qui en découlent sont les suivantes :

- *Tous les individus sont nés libres et égaux ; et en conséquence, ils doivent l'être aussi en droit cad devant la loi.*

- *Le libre jeu des intérêts personnels va dans le sens des intérêts de la société dans son ensemble. L'État doit intervenir le moins possible pcq sinon il risque de troubler les équilibres naturels de la vie en société ; il doit se borner à assurer les conditions minimales permettant à chacun de s'épanouir.*

- *La société est par nature une menace pour la liberté de l'individu et donc, l'individu doit être protégé contre la société, contre ses institutions et en particulier, contre ceux qui détiennent et exercent en fait le pouvoir.*

## PARAGRAPHE 2– La liberté et le pluralisme politique

### **A – La liberté et les libertés**

Le primat de l'individu suppose que l'organisation de la société s'appuie elle-même sur la *liberté de l'individu*. L'individu est libre par la naissance, il doit donc être libre en droit et l'organisation sociale et politique doit refléter cet état de chose.

*La liberté naturelle de l'homme doit trouver son prolongement dans sa liberté politique.*

Celle-ci implique à son tour trois exigences :

1. le droit pour le peuple cad les citoyens de choisir les gouvernants ;
2. Ensuite le droit de devenir soi-même gouvernant ;
3. Enfin, le droit de participer aux décisions et de contrôler l'exercice du pouvoir. Ce dernier point est essentiel : par le vote, le citoyen peut exprimer son désaccord avec les gouvernants et les renvoyer (les forcer à démissionner de leur fonction) en désignant d'autres représentants choisis dans l'opposition..

*La liberté politique se prolonge à son tour par les libertés individuelles – ce que l'on appelle les droits de l'homme ou les droits fondamentaux et qui regroupent les droits et libertés de toute personne humaine.*

La Déclaration américaine précitée ainsi que la DDHC de 1789, montrent bien ce lien étroit entre *liberté politique et respect des droits et libertés individuelles*. La DDHC commence par ces mots : « considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements » Elle énonce en conséquence les principales libertés reconnus à chaque être humain : liberté

d'aller et venir, liberté de conscience et de religion, liberté de réunion, liberté d'expression, droit de propriété....

Le respect de la liberté et des libertés vont ainsi devenir des sortes de tests de la démocratie : là où elles sont respectées la démocratie a toutes ses chances ; là où elles sont bafouées la démocratie n'a aucune chance.

La liberté et les libertés appellent dans le prolongement à un autre élément indissociable de toute démocratie : le pluralisme politique.

## **B – Le pluralisme politique**

Qui dit liberté, dit liberté de choix. Le libéralisme, qui est au fondement de la démocratie, implique en conséquence le rejet de la pensée unique, le rejet de l'exclusivisme du dogme, le rejet de la censure et de l'endoctrinement fondé sur une vérité « officielle » qui serait seule valable ; le libéralisme appelle au contraire l'admission du pluralisme des idées comme condition de la liberté des choix offerts aux citoyens. *Le libéralisme* débouche donc naturellement sur le *pluralisme politique*.

Autrement dit, au moment où il désigne ses gouvernants, le citoyen doit disposer de plusieurs possibilités concernant les choix qui seront faits pour l'avenir de leur pays, les réformes qu'il faudra réaliser, les orientations qu'il conviendra de suivre dans les différents secteurs de l'action gouvernementale.

Le pluralisme politique est donc fondé sur la liberté d'expression des différents courants de pensée et d'opinion et donc sur l'admission de la critique, de la contestation et donc de l'opposition au pouvoir en place.

L'idée est double : permettre aux citoyens de changer de gouvernement ; permettre à la minorité d'hier de devenir la majorité de demain, aux opposants de prendre la place des gouvernants.

*On aura compris qu'en démocratie, un des facteurs essentiels est la perspective d'une alternance politique.*

Pour cela, plusieurs éléments doivent être réunis : la liberté de constitution des partis politiques, des groupements et des associations ; ce sont eux qui peuvent ainsi constituer *l'opposition* et offrir aux citoyens une perspective d'alternance donc de changement ;

il n'y a pas de liberté de choix non plus s'il n'y a pas liberté d'expression et donc le droit de communiquer librement ses pensées et ses opinions, y compris celles qui dérangent et peuvent d'une certaine manière apparaître comme choquantes et provocantes. Dans ce domaine, la liberté de la presse et de la communication sous toutes ses formes joue un rôle essentiel dans la mesure où elle est simultanément un contre pouvoir et un moyen essentiel d'information et d'éducation du citoyen en vue d'éclairer ses choix. En même temps, elle offre à l'opposition les moyens de s'exprimer et de critiquer le pouvoir.

Cependant l'application de ces différentes exigences soulève aussi des difficultés. Par exemple, si les partis politiques doivent bénéficier de la plus grande liberté, que faire à l'égard de ceux qui prônent la remise en cause de la démocratie elle-même ? On peut être tenté de les interdire pour sauver la démocratie en appliquant la formule de Saint Just sous la Révolution : « Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ». Mais c'est très dangereux car cela peut sembler contraire aux principes tandis que les laisser faire c'est faire courir à la démocratie des risques. Le même raisonnement peut être tenu pour la liberté de la presse : la

liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui nous enseigne la DDHC. Cela laisse entendre que des limites peuvent s'imposer à la liberté d'expression, par exemple lorsque cela porte atteinte à la vie privée. Mais où commence la vie privée ? Est-ce que la vie privée d'un homme politique c'est la même chose que celle d'un autre citoyen ?

### PARAGRAPH 3– L'élection et le principe majoritaire

La démocratie directe étant difficilement praticable comme on le verra, seule la démocratie représentative a fini par s'imposer comme seule forme de démocratie admissible. Mais cela comporte des exigences particulières.

- D'abord il faut rester fidèle aux principes de base de la démocratie : le pouvoir n'est légitime que s'il vient du peuple cad au fond que le plus grand nombre de citoyens acceptent d'être gouvernés par un petit nombre de gouvernants ;

- Ensuite, pour que tout cela ait un sens, il faut recourir à l'élection et donc au suffrage universel grâce auquel le droit de vote appartient au plus grand nombre possible de citoyens ;

- Enfin, il faut que les élections soient prévues et organisées de telle manière qu'elles soient elles-mêmes comme on dit « démocratiques ». Cela veut dire qu'elles doivent avoir lieu à intervalle régulier ; que le suffrage doit être égal – selon le principe « un homme une voix » - et que le vote soit secret – « vote à bulletin secret ».

Le principe « un homme une voix » conduit au *principe majoritaire* selon lequel c'est l'addition des voix qui va permettre de dégager une majorité. C'est la majorité qui se dégage des élections qui va permettre à ceux qui ont recueilli le plus grand nombre de vote en leur faveur de gouverner. Et inversement, la minorité doit accepter de s'incliner devant le résultat des élections et accepter les décisions prises par les gouvernants en attendant les prochaines élections.

Tous ces éléments constituent certes autant de critères formels de la démocratie, une sorte de terrain favorable à l'implantation de la démocratie. Cela suffit-il pour autant ? Certainement pas, car il fut aussi comme on dit juger sur pièces cad montrer aussi comment tout cela fonctionne concrètement. C'est ici aborder les conditions matérielles de la démocratie autrement dit le contexte qui l'entoure. Or, sous cet angle, force est de constater que la démocratie est en quelque sorte contrainte de s'adapter à de nouveaux défis, ce qui a conduit à sa transformation, voire à sa déformation soulignant par là-même les limites de la démocratie.

**CONCLUSION** - la démocratie est aussi une affaire de contexte, de culture et de pratique

On peut dire qu'il existe un certain nombre d'éléments qui sont favorables à l'émergence et au bon fonctionnement de la démocratie. On en retiendra trois principaux :

- Le premier est la limitation du nombre partis politiques. Un trop grands nombre de partis politique nuit en effet à la clarté des choix offerts aux électeurs et contribue à brouiller le jeu politique en empêchant en particulier la constitution de majorités stables. En pratique, on constate que c'est dans les pays dans lesquels quelques grands partis politiques se partagent le pouvoir que la démocratie fonctionne le mieux et où elle est la plus stable. Ainsi,

dans des pays comme les USA et le RU, l'existence de deux partis dominants (bipartisme) – Républicains et Démocrates aux USA, Conservateurs et Travailleurs dans le second – correspond à une culture politique ancrée dans l'histoire nationale et facilite grandement le jeu démocratique en offrant au citoyen des choix simples et clairs.

Bien sûr, il ne faut pas exagérer cette concentration des partis politiques : la démocratie est en effet incompatible avec l'existence d'un parti unique – comme cela a été le cas dans les systèmes communistes - ou même d'un parti dominant comme c'est encore le cas dans nombre de pays en développement.

Quant au multipartisme, c'est la forme la plus couramment pratiquée dans les démocraties occidentales mais elle n'est pas sans dangers. En apparence, le multipartisme offre à l'électeur un choix plus large et mieux adapté à la diversité des opinions qui traversent la société. Mais inversement, le choix est moins clair et plus difficile car les programmes politiques des différents partis sont souvent proches et les différences moins marquées. Surtout, au niveau de la constitution des majorités politiques et de l'exercice du pouvoir, les choses peuvent s'avérer plus compliquées : le multipartisme favorise l'éparpillement des voix des électeurs entre de multiples formations. Aucune d'entre elles ne disposant alors de la majorité des sièges au parlement, il faut réaliser des coalitions de plusieurs partis pour constituer le gouvernement. C'est alors un jeu à quitte ou double : le multipartisme peut conduire à une grande stabilité gouvernementale mais le plus souvent, il conduit à l'instabilité gouvernementale.

- Le deuxième élément concerne le citoyen lui-même. L'apprentissage de la démocratie suppose un certain niveau d'éducation et d'information du citoyen afin que celui-ci soit éclairé dans ses choix et puisse mesurer ses conséquences. Le rôle des partis politiques est ici essentiel mais c'est aussi le rôle de la presse et des différents supports médiatiques que de contribuer à l'éducation citoyenne et ce, de manière responsable et non par la simplification à outrance et la caricature.

- le troisième élément tient au niveau de prospérité économique. Il est plus facile de faire l'apprentissage de la liberté dans les pays ayant atteint un certain niveau de développement économique dans lesquels les besoins élémentaires de la population sont satisfaits. Mais il faut se garder d'opposer démocratie et développement. Il ne peut y avoir de véritable progrès économique que là où les libertés de la personne humaine sont reconnues et garanties. La liberté politique n'est pas un frein au développement et au progrès économique mais l'une de ses conditions.

## **Chapitre 2 – La crise de la démocratie représentative**

La démocratie n'est pas un système politique parfait, loin s'en faut (le mot de Churchill est-il toujours valable ?). Dans le passé (cf. par exemple la critique marxiste) elle a fait l'objet de contestations multiples. Aujourd'hui, on n'hésite plus à parler de crise de la démocratie représentative. Les citoyens ne se reconnaissent plus dans cette forme de gouvernement telle qu'elle fonctionne dans le cadre des institutions de la Ve République. Il n'y a certes pas de crise institutionnelle comme on en a connu sous la IVe République par exemple ; mais il est souvent avancé – depuis bien longtemps déjà et le mouvement de contestation des GJ en est la dernière manifestation en date - que la C<sup>o</sup> de la Ve République est un révélateur parmi d'autres de la crise de la démocratie représentative en général, un phénomène qui dépasse les frontières de l'hexagone et touche de nombreux pays, en Europe



et hors d'Europe. Deux principaux reproches sont adressés à la Ve République : le fait que les citoyens ne soient pas consultés en dehors des élections ; l'absence de contrôle parlementaire efficace sur des décisions politiques monopolisées par le pouvoir exécutif et un PDR surpuissant.

La démocratie est donc en crise parce qu'elle fonctionne mal. Mais pourquoi fonctionne-t-elle mal ? Répondre à cette question présente une double difficulté car d'une part le diagnostic fait intervenir une multitude de paramètres ; d'autre part, il n'y a pas une mais un ensemble de réponses à cette crise et certaines de ces réponses soulèvent à leur tour de nouveaux questionnements.

>>> 2 sections

### **Section 1 – (Tentative de) Diagnostic**

### **Section 2 – Quelles réponses ? Quelles solutions ?**

#### **Section 1 – (Tentative de) Diagnostic**

« Le malaise démocratique », le désenchantement démocratique » que les citoyens et les observateurs de la vie politique ressentent depuis un certain temps se nourrit de *causes multiples*.

On peut s'essayer à en identifier les principales. Mais auparavant il faut montrer comment cela se manifeste.

#### §1 - *Comment se manifeste le malaise démocratique ?*

Les citoyens sont de plus en plus critiques vis-à-vis de la politique, de nos institutions et des hommes et femmes politiques qui les incarnent et les font vivre. Les principaux révélateurs de cette crise sont désormais bien connus : l'abstention qui ne fait que croître aux différentes élections ; la perte de confiance des citoyens dans la parole publique et plus largement dans les corps officiels et intermédiaires (médias, syndicats, partis politiques institutions religieuses, justice, école ...) ; le décalage pointé entre les programmes électoraux (les promesses) et leurs réalisations concrètes, la montée en puissance des théories « complotistes » et « conspirationnistes », les multiples scandales touchant le personnel politique à tous les niveaux du pouvoir, national (affaire Cahuzac, Fillon) et local (), la multiplication des « affaires » et leur prolongements judiciaires, la conviction que ce sont les puissances de l'argent qui gouvernent la planète, que ce sont les plus riches qui tirent les bénéfices de la croissance tandis que de plus en plus de citoyens sont dans la difficulté et laissés au bord du chemin. De manière significative, les citoyens pensent que les politiques sont indifférents et corrompus. Au niveau des élus, une seule institution s'en sort mieux que les autres du point de vue de la confiance que leur portent les citoyens – c'est le maire à l'égard duquel le baromètre de la confiance atteint les 60%. En revanche, et à l'inverse, les partis politiques, les médias, les banques et les syndicats sont les acteurs politiques et sociaux qui ont connu les plus bas taux de confiance au cours de la décennie 2009-2019.

#### § 2 *Les causes du malaise démocratique*

Quelle est la situation actuelle de la démocratie ? Elle est éminemment paradoxale puisque jamais la démocratie ne s'est aussi bien portée. Le principe de la démocratie a gagné la planète entière. Tous les peuples aspirent à la démocratie et tous les États n'osent plus se qualifier autrement que comme démocratiques. Le principe démocratique a triomphé dans les esprits à défaut d'avoir gagné dans les faits. Dans le principe, elle n'a plus de véritables adversaires ni personne pour prétendre lui substituer un régime meilleur. La vitalité de la revendication démocratique n'a jamais été aussi vigoureuse.

Mais, d'autre part, les citoyens de nos démocraties solidement installées sont en proie à un malaise profond. Un malaise très difficile à cerner dans ses causes tant celles-ci sont multiples et enchevêtrées. Ce malaise ne se réduit évidemment pas à l'abstention électorale ou à la perte de confiance dans les institutions et les professionnels de la politique. Le malaise est plus profond : *c'est le sentiment de déposssession et d'impuissance*. En bref, alors que le peuple continue d'être le souverain dans la théorie démocratique, le peuple a la conviction qu'il a été dépossédé de sa souveraineté.

Pour le traduire en des termes plus théoriques ce malaise est le résultat d'un divorce entre la liberté et le pouvoir. Nous sommes de plus en plus libres à titre individuel mais cette liberté compte de moins en moins dans le façonnement du destin collectif. Nous avons de moins en moins de pouvoir collectivement parlant. C'est ce en quoi la démocratie perd son sens car *elle est proprement la conversion de la liberté de chacun en pouvoir de tous*. Rousseau a bien traduit cela avec sa théorie de la volonté générale. La volonté générale, ce n'est pas bien sûr la somme des volontés individuelles – ce serait confondre *volonté générale et volonté de tous*. La volonté générale s'oppose à la volonté particulière de chacun. La volonté générale c'est la volonté du citoyen qui veut ce qu'il doit vouloir pour le **bien de tous**, et non seulement pour son bien propre (intérêt personnel). C'est cela que nos démocraties ne savent plus faire.

Pour le dire d'une manière plus complète : la démocratie rassemble deux choses comme le montre l'expression de démocratie libérale. La première, la composante libérale : les libertés privées des personnes, leurs droits et leurs garanties et la seconde, la composante proprement démocratique cad la transformation de ces libertés en puissance collective, en auto-gouvernement. L'étrange phénomène dont nous sommes témoins est que la signification même du mot de démocratie a changé. Dans l'acception de tous les jours, dès qu'on prête attention au phénomène, on a d'innombrables témoignages où *le mot démocratie ne désigne plus que la garantie des libertés privées*. Nous avons oublié le second volet dans le couple : la puissance publique. L'idée libérale l'a emporté sur le versant démocratique : le gouvernement du peuple par lui-même. Voilà, ce qui constitue le vif de la crise dans la démocratie dont nous sommes les acteurs et les témoins.

Dans le prolongement, la démocratie représentative est aujourd'hui confrontée à deux défis majeurs.

Les citoyens veulent pouvoir peser davantage sur les décisions qui les concernent et pourquoi pas les infléchir sans attendre les élections suivantes lorsqu'ils jugent certaines lois mauvaises ou insuffisantes.

Mais cette aspiration à davantage de contrôle et moins d'unilatéralité remet en cause le principe même du système représentatif en prônant l'intervention directe des citoyens dans l'élaboration des lois et leur mise en œuvre. Pourtant cette revendication n'est a priori pas fondamentalement contraire à la C<sup>o</sup> qui dit bien que la souveraineté nationale appartient au peuple et qu'il peut l'exercer de manière parfaitement égale et alternative par leurs représentants et par le référendum. Le problème c'est que cela fonctionne de manière inégale :

d'abord parce que l'initiative du référendum est entre les mains des représentants et que son champ d'application est trop restreint. De plus quand il est utilisé, ce que veut le peuple n'est pas toujours suivi d'effet (cf le référendum de 2005 sur la C° européenne rejetée par les Français mais reprise dans le Traité de Lisbonne, adopté cette fois sans consultation du peuple ; autre exemple on parle de faire revoter les citoyens du RU pour savoir s'ils veulent toujours le Brexit))

Le second défi est que les citoyens veulent pouvoir désigner des députés qui leur ressemblent cad qui soient vraiment représentatifs de ce qu'ils sont et de ce qu'ils veulent ; ils veulent surtout des représentants qui soient exemplaires dans leur pratique et leur comportement et qui n'utilisent pas le pouvoir comme un paravent pour dissimuler passe-droits, avantages et pratiques douteuses ou comme un moyen de se protéger du regard des citoyens. Ce qui est en cause ici c'est la dérive oligarchique du pouvoir, quelle que soit le cadre dans lequel il s'exerce (public privé >>>cf les parachutes dorés des dirigeants des grandes entreprises, la fortune de Mme Bétancourt, le salaire du défenseur des droits (Toubon > 30 000 € /mois). L'oligarchie se définit en effet comme le pouvoir de quelques uns cherchant à satisfaire leurs intérêts personnels. L'accaparement du pouvoir politique par une minorité a d'abord été dénoncée au travers de la pratique du cumul des mandats électifs ; elle vise aujourd'hui la professionnalisation de la vie politique (le fait que la politique soit pour certains un métier à vie) ou la multiplication des conflits d'intérêt ou des pratiques de corruption. De manière plus générale encore, la dégradation de l'action publique se nourrit de l'action de plus en plus ouverte des groupes de pression (*Lobbying*) qu'ils soient familiaux ou institutionnels (cf les pressions exercées par les milieux agricoles pour empêcher l'interdiction du Glyphosate, le poids excessif des hauts fonctionnaires dans les cabinets ministériels qui au nom de leurs compétences techniques - on appelle cela le pouvoir technocratique, en France, « l'énarchie » - imposent leurs choix aux ministres cad aux politiques sans aucun contrôle des citoyens). Les citoyens exigent en somme plus de vertu civique de la part des représentants du peuple et du personnel politique en général. S'exprime ici l'exigence d'une normalisation de la vie publique à la scandinave où l'élu, le ministre ou le haut fonctionnaire doivent rendre compte scrupuleusement de l'utilisation de chaque centime dépensé sur « l'argent du contribuable ». Dans ce contexte, l'élu perd son statut privilégié pour devenir un « salarié ordinaire » exerçant une fonction d'utilité générale ; c'est sans doute là un marqueur puissant de désacralisation du pouvoir.

Enfin dans toutes les démocraties, la crise de la représentation se nourrit de la fracture sociale dont elle l'un des effets. On le voit par exemple avec le vote. L'abstention est très forte chez les ouvriers et les employés et les classes sociales modestes et pauvres. On constate également de manière intéressante que les ressources sociales jouent un rôle important dans la conception que les citoyens se font de la représentation et dans la confiance qu'ils placent dans le personnel politique et dans la manière de participer à la vie démocratique. Or, en dépit de l'importance considérable en France des revenus dits « sociaux » (ils représentent en France 30% des revenus des ménages) qui permettent de réduire en partie les inégalités de revenus, les citoyens constatent que les écarts de revenus entre les plus riches et les plus modestes demeurent considérables et que les politiques économiques et fiscales menées par les gouvernements successifs favorisent davantage les premiers que les seconds.

[2°/Une autre évolution a concerné un certain nombre de dérives susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la démocratie et d'en saper les fondements : c'est par exemple la tendance à la *technocratie* et à la *bureaucratie* très présentes dans les démocraties dites développées cad en clair dans les pays riches.

*La technocratie* – Elle caractérise les sociétés confrontées à des problèmes complexes sur les plans économiques, financiers, monétaires et pour la solution desquels il convient de faire appel à des techniciens ou des experts étroitement spécialisés et spécialement formés pour apporter des solutions aux différents problèmes que doit affronter le gouvernement. Le terme même de « technocratie » trouve d'ailleurs ses origines dans les années 1920, avec l'industrialisation, la crise économique et la grande dépression. Parmi les traits caractéristiques et récurrents de la technocratie, on trouve la mise en avant de la compétence et des méthodes techniques et scientifiques identifiées à la notion de rigueur et de rationalité, associée à la critique de l'homme et du système politiques incapable compte tenu de « son amateurisme » – son manque de spécialisation justement – de répondre correctement aux attentes du corps social et d'ouvrir en faveur du progrès de la société tout entière. Face au nombre et la complexité des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés modernes et post industrielles, l'amateurisme politique qui caractérise le personnel politique en général et les parlementaires en particulier ne suffit plus ; il faut faire appel aux spécialistes, aux experts (qu'on appelle alors les technocrates). Le risque est alors que les décisions politiques que doit prendre un gouvernement soient abandonnées aux experts, que ceux-ci décident à la place des autorités élues et que la *techno structure* prenne le dessus sur le pouvoir politique incarné par les gouvernants et les élus du peuple.

*La bureaucratie* – qu'on pourrait aussi qualifier de « pouvoir des bureaux » - est souvent présentée comme l'une des plaies de la démocratie même si cette tendance déviante se rencontre aussi dans des formes de gouvernement autoritaire (la bureaucratie a par exemple caractérisé jusqu'à la caricature l'US – « la bureaucratie soviétique » justement).

En politique, *la bureaucratie désigne une forme d'État ou de gouvernement où le pouvoir est exercé par un appareil administratif largement autonome du pouvoir politique* ; un pouvoir constitué par les fonctionnaires et surtout les hauts fonctionnaires, cad ceux qui travaillent dans les cabinets ministériels directement au côté des ministres. Dans un système bureaucratique, les missions confiées à l'administration sont particulièrement nombreuses et techniques et il est difficile pour le pouvoir politique d'exercer un véritable contrôle sur l'administration, celle-ci se voyant déléguer de nombreuses parcelles de pouvoir.]

Au-delà de ces multiples manifestations, c'est l'idée même de représentation basée sur le vote qui est le cœur du fonctionnement de la démocratie qui semble être remis en cause.

La démocratie utilise comme on le sait et principalement le recours à l'élection comme mode de participation des citoyens au gouvernement. Mais on voit bien que cela ne suffit pas.

D'abord, le vote est lui-même sujet à débat. Comme on le verra, la représentativité des élus cad leur capacité à incarner ou refléter correctement leurs électeurs dépend étroitement du choix du mode de scrutin lequel va permettre de déterminer comment les représentants du peuple sont élus (v. chapitre 3) ; et selon le choix qui sera opéré, on peut faire dire au vote tout et son contraire.

Par exemple si on choisit le scrutin majoritaire cela tend à marginaliser les petits partis politiques, voire à les éliminer de toute représentation au Parlement et empêche que des électeurs pourtant en nombre appréciable qui vote pour eux aient des députés. Comment s'étonner alors que, privés de représentants alors qu'ils sont allés voter, ces électeurs finissent par s'abstenir aux élections ? (voir le slogan de mai 1968 : « élections, piège à cons ») ;

Ensuite, l'élection ne remplit véritablement son rôle que si le niveau de la participation des citoyens aux consultations électorales est suffisamment élevé. Quelle est la

légitimité d'un député qui est élu par une minorité d'électeurs ? Le référendum qui a eu lieu en 2017 en Catalogne pour ou contre l'indépendance n'a mobilisé que 42% des 5 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales et qui avaient donc le droit de voter.

Ce phénomène n'est pas isolé. On constate en effet que pour la majorité des élections qui ont lieu en France par exemple, les taux d'abstention – les citoyens qui ne votent pas – sont de plus en plus élevés (sauf pour l'élection présidentielle). (Ainsi pour les élections législatives, le taux d'abstention était de 25 % en 1958 et il est passé à 43% en 2012 et a atteint un record en 2017 avec plus de 56% d'abstention). Or, plus il y a d'abstentions plus la représentativité de l'élu est faible. De plus, la non-représentativité au sein du Parlement concerne, entre autres, les catégories socioprofessionnelles. Ainsi, les ouvriers et les employés, qui constituent la moitié des actifs en France, ne représentent que 5 % des députés. La non-représentativité affecte également les jeunes, les femmes, les minorités. Elle concerne l'ensemble des institutions politiques où ces catégories font rarement partie du personnel dirigeant, y compris dans les partis politiques, ce qui les exclut des positions de pouvoir politiques (voir le chiffres ci-joint : en 2012 par exemple le nombre de femmes élues à l'AN était de 155, soit 26,9 % (autant qu'au Soudan) ; en 2017 le pourcentage atteint près de 40% soit 224/577 ; En 2012, après les [élections législatives](#), la France se situe au 34<sup>e</sup> rang mondial (elle était précédemment au 69<sup>e</sup>), soit entre l'[Afghanistan](#) et la [Tunisie](#), et au 9<sup>e</sup> rang européen).

Enfin, bien qu'il y ait en France ou dans les autres démocraties comparables de nombreuses élections (il y a eu par exemple 19 scrutins en France entre 2007 et 2017), l'électeur est tout de même cantonné dans un rôle passif pendant la période qui sépare les différents scrutins. L'ensemble de ces facteurs crée une coupure entre les professionnels de la politique et ceux qu'ils sont censés représenter et défendre. Au total cela veut dire que la démocratie représentative – on parle aussi de démocratie élective – souffre malgré tout d'un défaut majeur : *l'élection ne permet pas à elle-seule de faire participer de manière suffisamment active le citoyen aux décisions et à la vie politique de son pays*. La démocratie représentative est une démocratie formelle et pas une démocratie vivante.

S'ajoute à cela que le désintérêt des citoyens pour la chose publique est, pour une large part, dû aux dérives médiatiques de l'État spectacle. L'image personnelle des acteurs politiques prend le pas sur le fond. Les médias ont néanmoins une grande part de responsabilité dans cette dégradation de l'image des hommes politiques : *Les « affaires » révélées par la presse finissent par prendre le pas sur les programmes* des candidats comme l'a montré le traitement médiatique désastreux de l'affaire Fillon en 2017.

## **Section 2 - Quelles réponses ? Quelles solutions ?**

Pour revivifier la démocratie, il faut inventer des modes de participation des citoyens qui viennent compléter le recours – indispensable certes mais insuffisant - aux élections.

Un des moyens qui peut être utilisé en ce sens est le référendum qui permet aux citoyens de trancher une question et de décider directement du choix à faire et de la solution à apporter. Mais cela reste insuffisant en partie pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment (Taux de participation et abstentions) ; et aussi, parce que, comme on l'a vu précédemment, il est facile d'orienter les réponses à travers la question posée. Par exemple, le référendum qui a été organisé le 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel à cinq ans a été marqué par un taux d'abstention record de près de 70 %. Et puis, le référendum peut comporter des risques y compris pour la démocratie car toutes les questions

ne sont pas bonnes à poser au peuple et pcq pour beaucoup d'entre elles, les données sous-jacentes sont trop complexes pour permettre aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause ou encore, pcq il s'agit d'une question qui se pose dans un climat trop passionnel et qui peut donc donner lieu à des dérives dans le sens de la démagogiques et populistes.

Enfin si l'on fait le bilan de l'utilisation du référendum sous la Ve République, on s'aperçoit qu'il a été finalement peu utilisé (10 fois depuis 1958, soit une moyenne très faible de 1/5,5 ans environ). Pire encore, certaines procédures prévues par la Constitution et introduite récemment n'ont jamais été utilisées. Il en va ainsi par exemple de la procédure de référendum d'initiative partagée prévu par l'article 11 de la Constitution et qui permet des citoyens de proposer l'organisation de référendum sur un certain nombre de sujets.

**Que penser du RIC ?** C'est devenu l'une des revendications phares du débat actuel. L'objectif est triple : 1 / Redonner la parole au peuple (plus souvent) en lui permettant au peuple de s'emparer d'une question, de se la poser à lui-même et d'y répondre en décidant lui-même de ce qu'il faut faire. 2/ le RIC est présenté comme un moyen de passer par-dessus la tête des représentants et d'investir les citoyens du pouvoir de prendre les décisions – et donc de poser des normes – à leur place. 3/ Balayer le verrou parlementaire (et présidentiel) qui existe aujourd'hui dans l'article 11 et l'article 89 de la Constitution. On aura compris que *le RIC n'a que peu de points communs avec le référendum d'initiative partagée prévu à l'article 11 C* et qui a été inséré dans cet article par la révision constitutionnelle de 2008, justement pour ... redynamiser le référendum. Résultat : la procédure est tellement compliquée, qu'en 10 ans il n'a jamais été mis en œuvre une seule fois.

En définitive, le RIC se résume en une phrase : *faire en sorte que le référendum ne soit plus dépendant des politiques mais des citoyens cad leur donner en quelque sorte le droit de s'auto consulter et de décider seul.*

Dans cette perspective, il est réclamé que le champ des questions posées devrait être sans limites : aucune question ne devrait par principe être exclue ; aucun sujet ne devrait être tabou (avortement, peine de mort, immigration, PMA, GPA...) ; le peuple pourrait même se prononcer pour l'abrogation de certaines lois, proposer et adopter une révision de la C°, voire - proposition qui effraie les élus - mettre fin à un mandat en cours (Destitution d'un élu par référendum pendant l'exercice de son mandat ou *Recall*).

Sur le principe, l'idée est séduisante : redonner la parole aux citoyens c'est leur permettre de peser davantage sur la politique nationale et leur redonner le sentiment que leur parole compte. L'idée du RIC n'est d'ailleurs pas si révolutionnaire que cela puisque d'une part certains États le pratiquent déjà : la Suisse, les USA (dans plus de la moitié des États fédérés), l'Italie, l'Irlande et que d'autre part, l'idée est déjà présente dans la DDHC où il est écrit que « les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à la formation de la loi » (art 6).

**Néanmoins plusieurs difficultés surgissent, à la fois sur les plans, juridiques et politiques**

**Sur le plan juridique**, le RIC peut entraîner un risque de dérive liberticide en permettant par exemple de supprimer des droits et libertés consacrés soit par la C° (y compris des principes affirmés par la DDHC) soit par des normes internationales comme la CEDH. Ce serait par exemple le cas si une loi adoptée par référendum supprimait le droit à l'avortement, décidait le rétablissement de la peine de mort ou encore revenait le droit au

mariage entre personnes du même sexe Cette éventualité pourrait déboucher sur un véritable casse-tête juridique.

Prenons l'exemple de la peine de mort ; celle-ci est prohibée par la C° et par la CEDH. Si une loi est votée par le peuple en faveur de son rétablissement, elle sera donc d'abord contraire à la C°. Mais quelle serait alors la sanction de cette inconstitutionnalité ? Aucune ! Du moins en l'état actuel parce que le CC s'est dans le passé déclaré incompétent pour contrôler la constitutionnalité d'une loi adoptée par référendum en la qualifiant d'expression directe de la souveraineté (décision du 6 novembre 1962). Alors que dans d'autres États – en Allemagne par exemple, on a vu (supra) que la Cour constitutionnelle n'hésite pas à se déclarer compétente pour contrôler les lois constitutionnelles. Donc pour faire correctement les choses il faudrait d'abord que le peuple adopte une loi constitutionnelle qui révisé la C° et d'autre part qu'il adopte ensuite une loi ordinaire décidant le rétablissement de la peine de mort. Tout ceci pourrait se faire par un seul et même référendum (référendum à questions multiples). Le problème serait-il réglé pour autant ? Non car le rétablissement de la peine de mort serait, cette fois, contraire aux règles de la CEDH et à la jp de la Cour EDH. Or pour la Cour EDH, la CEDH prévaut sur la Constitution - ce que les juges français n'acceptent pas - et sur les lois nationales même si elles sont l'émanation du peuple. Résultat : la France pourrait être condamnée par les juges européens pour avoir violé la CEDH en rétablissant la peine de mort. La seule porte de sortie serait ... la sortie de la CEDH, un choix politiquement difficile pour la patrie des DH mais qui pourrait être décidé à son tour par ... un RIC

**Il y a aussi des risques sur le plan politique.** Le plus important d'entre eux est le risque de dérives populistes. Le populisme c'est cette idéologie qui prétend d'une part qu'il est par principe bon et sur n'importe quel sujet de donner la parole au peuple pour trancher une question (lequel est supposé avoir toujours raison parce qu'il est pur et vertueux) et d'autre part, que les élites sont par principe condamnables parce qu'elles sont corrompues ; le populisme affirme que la politique devrait être toujours l'expression de la volonté générale du peuple (entendue ici comme la volonté majoritaire). Les populistes opposent donc systématiquement, selon une vision antagoniste de la société, le peuple contre les élites qui sont aussi bien les politiques, les élus, les corps intermédiaires, les médias, les intellectuels... L'histoire, on le sait, a définitivement disqualifié cette approche parce que les nazis et les fascistes avant eux sont arrivés au pouvoir par des voies légales cad démocratiques.

Le second risque politique, c'est le choix du tout ou rien ou si l'on préfère jouer le RIC (la démocratie directe) contre la démocratie représentative. Prétendre que les deux formes de gouvernement sont exclusives l'une de l'autre. C'est inexact. Le RIC ne peut pas conduire à se passer de la démocratie représentative et encore moins prétendre l'éliminer. Le contraire serait très dangereux : la démocratie représentative, c'est la stabilité et la conduite d'actions politiques sur le moyen ou long terme avec la garantie que cette action ne soit pas contrariée par des initiatives populaires successives et désordonnées. C'est pourquoi, le RIC ne peut se passer d'un minimum de procédures de filtrage. Il faut donc trouver – ce qui n'est pas simple – un juste milieu entre l'appel au peuple et le recours aux élus.

Quelques pistes de réflexion ont déjà été proposées en ce sens en s'appuyant sur les expériences étrangères, notamment suisse et italienne.

D'abord, il faut un minimum de signatures pour déclencher le référendum (en France, ce pourrait être entre 700 000 et 1 million). Et il faudra un nombre de pétitions d'autant plus élevé que l'enjeu du référendum sera fort. On ne peut en effet organiser un référendum que si le sujet en vaut la peine. Et tous les sujets soumis à référendum ne se valent pas. Certains domaines peuvent être très techniques (fiscalité, environnement, nucléaire...), d'autres peuvent véhiculer des enjeux politiques (immigration, port d'insignes religieux, laïcité,

terrorisme...) ou éthiques (GPA, PMA, peine de mort...) très sensibles. Il faut donc que le thème soit suffisamment mobilisateur faute de quoi les citoyens ne se déplaceront pas et dans ce cas, la pratique du référendum risque de conduire à un fort taux d'abstention. Ce qui apparaît certain, c'est que plus l'enjeu est important plus le nombre de pétitionnaires doit être élevé. Il faudrait par exemple un très grand nombre de signatures pour proposer au référendum une révision de la Constitution (par comparaison, en Suisse, il faut seulement 2% du corps électoral, soit 100 000 électeurs) ; beaucoup moins s'il s'agit seulement de révoquer un élu. (voir sur ces aspects comparatifs, la note de synthèse du Sénat : <https://www.senat.fr/lc/lc110/lc1100.html>).

Ensuite, il ne faut pas dissocier le RIC du processus législatif habituel. Il faut au contraire les associer et donc associer le Parlement à la finalisation du projet soumis à référendum. Autrement dit, dans ce domaine également, il faut combiner démocratie directe et démocratie représentative et non point jouer l'une contre l'autre. Le projet doit en effet être rédigé correctement, la question posée doit l'être en termes suffisamment clairs et précis pour éviter les risques de manipulation du vote ; il faut aussi vérifier la compatibilité du texte avec les normes internationales et européennes, éviter que des avancées en matière de respect des droits de l'Homme ne soient remis en cause... Sans doute conviendrait-il de faire intervenir le Conseil constitutionnel dans le déroulement du processus référendaire.

### ***Autre voie à explorer pour redynamiser la démocratie : ne faut-il pas rendre le vote obligatoire ?***

Le vote obligatoire consiste à obliger les citoyens à aller voter sous peine d'amende. En France, le vote est un droit et un devoir civique mais ce n'est pas une obligation stricte. En réalité, un seul type d'élection comporte l'obligation de vote : ce sont les élections sénatoriales. Les députés, les conseillers régionaux, les conseillers départementaux, les maires des communes et les délégués des conseils municipaux qui élisent les sénateurs, ont l'obligation de participer aux opérations électorales faute de quoi, ils seront condamnés à payer une amende.

Pour comprendre les enjeux de ce débat, il faut revenir aux théories du droit de vote dans le contexte français.

Au moment de la révolution de 1789 deux conceptions du droit de vote se sont opposées.

Pour certains, qui s'appuient sur Jean-Jacques Rousseau, le vote est un droit c'est ce qu'on appelle la théorie de l'électorat droit dont dispose tout citoyen ;

Pour d'autres comme Sieyès, il faut mettre en œuvre la théorie de l'électorat fonction ; selon cette conception le vote appartient à la Nation et c'est donc à cette dernière qu'il revient de déterminer quels sont les citoyens aptes à remplir cette fonction.

L'électorat n'est donc qu'une fonction, autrement dit une compétence. Et selon le droit, celui qui détient une compétence ne peut pas en disposer ; il doit l'exercer.

Appliquée aux citoyens, cela veut dire que chaque citoyen ne peut exiger de disposer de son droit de vote. Et c'est ce qui permettra dans la constitution de 1791 de justifier le suffrage



censitaire, C'est-à-dire de réserver le droit de vote aux seuls citoyens actifs autrement dit à ceux qui acquittent un impôt d'un certain montant.

Dans le prolongement et selon certains juristes, cette théorie de l'électorat fonction justifie la mise en place du vote obligatoire. C'est en effet la nation qui confie à certains citoyens le soin de constituer l'électorat et ces citoyens vont donc être investis d'une fonction essentielle dans l'Etat .

Ils doivent donc impérativement remplir cette fonction.

C'est ce que soutient le grand juriste Carré de Malberg dans son ouvrage *Contribution à la théorie générale de l'État*. Il écrit que l'électorat n'est pas l'exercice d'un pouvoir propre du citoyen mais l'exercice d'un pouvoir de la collectivité. N'ayant qu'une compétence constitutionnelle, le citoyen ne peut exercer cette compétence que dans les limites et sous les conditions que la Constitution à elle-même déterminées.

Après avoir rappelé la théorie classique de l'électorat fonction Carré de Malberg se demande alors s'il ne conviendrait pas de traiter l'abstention non justifiée de l'électeur comme une infraction c'est-à-dire une infraction à la loi constitutionnelle.

Toutefois, en France, ces propositions n'ont jamais été mises en pratique sauf pour les élections sénatoriales ainsi qu'on l'a indiqué précédemment.

En revanche, et dans certains Etats, le vote est obligatoire. Ce système est l'application de la théorie de l'électorat fonction.

Ce système de vote obligatoire existe notamment en Belgique, au Luxembourg, en Australie, en Grèce ou en Autriche.

Mais pour que cela fonctionne, il faut que les peines d'amende soient dissuasives si, c'est-à-dire suffisamment élevées pour convaincre les électeurs de ne pas s'abstenir. Effectivement on constate que dans les pays où le vote est rendu obligatoire l'abstention est moins élevée qu'en France.

Cependant rendre le vote obligatoire, c'est plutôt s'attaquer aux effets plutôt qu'à la cause.

L'abstention traduit en effet une crise de la représentation politique et donc le vote obligatoire apparaît comme une solution limitée dans ses effets et insuffisante.

Le problème sur lequel il faut réfléchir est en effet celui des causes de l'abstention. Or, le comportement abstentionniste peut résulter de causes multiples. Ce peut être dû au fait que les citoyens ne s'intéressent pas à la vie politique ou encore en raison d'une insertion sociale limitée. Quel intérêt par exemple peut avoir à voter une personne qui est en situation d'exclusion ? Une jeune sans diplôme.

Mais l'abstention peut aussi revêtir un choix conscient et parfaitement motivé. Elle peut présenter un caractère actif et militant ; l'abstention traduit alors un refus de choisir, un rejet ou un désintérêt pour la politique et le personnel politique en général. Ou encore, elle augmente parce que l'offre politique c'est-à-dire ce que proposent les candidats qui se présentent ne correspond pas à ce que les électeurs recherchent.

Elle peut enfin résulter d'une opposition plus radicale au régime politique en place et aux institutions et même être le signe d'un rejet radical de la démocratie. En 1968 par exemple, l'un des slogans utilisés par les manifestants était « élection piège à cons ».

Pourtant il faut se garder de simplifier. La dimension contestataire que revêt l'abstention ne concerne pas uniquement la représentation politique mais également les représentations syndicales et professionnelles. Par exemple à l'université, La participation des étudiants aux élections est toujours très faible. Il n'y a donc pas seulement une crise de la représentation politique mais plus généralement une crise des représentations en général.

Cette crise de la représentation peut cependant avoir des effets positifs en contraignant les responsables politiques et les citoyens à imaginer de nouvelles pratiques de la citoyenneté.

Il est révélateur à cet égard que l'abstentionnisme lors de certains scrutins ne coïncide pas avec un déclin de l'expression des mécontentements des citoyens à travers les grèves et les manifestations par exemple.

Le développement des forums de discussion sur Internet ou des mobilisations transnationale anti mondialisation organisés également via le net, semblent confirmer cette hypothèse et dément celle d'une remise en cause de la démocratie dont l'abstention serait un indicateur.

La revendication par une partie de l'électorat de la comptabilisation des **votes blancs** dans les résultats des élections constitue aussi un signe de cette volonté de faire changer les règles du jeu.

### **La prise en compte du vote blanc est-elle le signe d'une avancée démocratique ?**

#### **Blanc ou nul, quelle est la différence ?**

A chaque élection sont comptabilisés les inscrits sur les listes électorales, les abstentionnistes (ceux qui ne se sont pas déplacés pour voter), les suffrages exprimés et les votes blancs et nuls. La différence entre les deux, parfois ténue, est précisée dans le [code électoral](#) :

- **le vote nul** est souvent présenté comme une « erreur de manipulation ». Volontairement ou non, il comporte un signe de reconnaissance, qui contrevient au secret du vote. Il peut s'agir d'un bulletin annoté ou déchiré, non réglementaire (format, couleur, papier...) ou déposé sans enveloppe ;
- **le vote blanc** est une absence de choix d'un candidat ou d'une liste, qui reste neutre. Il peut prendre la forme d'une enveloppe vide ou d'un bulletin vierge qui doit avoir les mêmes caractéristiques (taille, couleur, grammage) que les bulletins des candidats.

Dans les faits, seules les machines électroniques proposent réellement une option « vote blanc », car dans les bureaux de vote classiques, les bulletins blancs ne sont pas distribués. Certains électeurs s'inquiètent qu'une enveloppe vide puisse être facilement repérée par les assesseurs.

## Que dit la loi actuelle ?

Les bulletins blancs et nuls ont longtemps été traités de la même façon. Mais les choses ont changé depuis la loi du [21 février 2014](#). Désormais, « *les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins* ».

Pour Jérémie Moualek, chercheur en sociologie à l'université d'Evry, spécialiste du vote blanc et nul, cette distinction n'a pas de sens tant que des bulletins blancs ne sont pas distribués dans les bureaux de vote. « *Pour ma thèse, j'ai étudié seize mille bulletins nuls, explique le doctorant. Or, 90 % d'entre eux ont le même esprit qu'un vote blanc. En divisant en deux la même expression volontaire, la loi euphémise le phénomène et ajoute de la confusion.* »

La tribune de Jérémie Moualek : [« Le vote blanc : de l'anti-vote à l'alter-vote ? »](#)

Par ailleurs, la prise en compte des votes blancs n'est que symbolique puisqu'ils ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés et n'ont donc aucun poids dans le scrutin. S'ils étaient décomptés comme tels, on aboutirait à des situations où le candidat arrivé en tête obtiendrait moins de 50 % des voix, ce qui « *peut ouvrir une vraie crise de légitimité du président ainsi élu* », estime Martial Foucault, directeur du Cevipof, dans un tchat sur Le Monde.fr. De plus, selon l'article 7 de la Constitution, « *le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés* ». Reconnaître le vote blanc pour cette élection nécessiterait donc une réforme constitutionnelle.

Le compte-rendu du chat avec Martial Foucault : [« La reconnaissance du vote blanc peut ouvrir une vraie crise de légitimité »](#)

## Quel est le poids du vote blanc ?

Depuis les années 1980, le nombre de votes blancs et nuls augmente régulièrement. En 2012, au second tour de la présidentielle, 2 154 956 électeurs (soit 5,82 % des votants) s'étaient déplacés aux urnes sans choisir entre François Hollande et Nicolas Sarkozy. En 2015, au second tour des départementales, où la mobilisation est plus faible, les bulletins blancs avaient atteint à eux seuls 5,69 % des voix, auxquels s'ajoutaient 2,63 % de nuls.

## Présidentielle 2017 : les votes blancs et nuls explosent

Proportion de votes non exprimés lors des derniers scrutins. Les votes blancs et nuls sont comptés séparément depuis le 1er avril 2014.

0 2 4 6 8 10 12 14 % de blancs et nuls parmi les votants  
% de nuls parmi les votants  
% de blancs parmi les votants  
présidentielle 2012 1er tour  
présidentielle 2012 2d tour  
législatives 2012 1er tour  
législative 2012 2d tour  
municipales 2014 1er tour  
municipales 2014 2d tour  
européennes 2014  
départementales 2015 1er tour  
départementales 2015 2d tour  
régionales 2015 1er tour  
régionales 2015 2d tour  
présidentielle 2017 1er tour  
présidentielle 2017 2d tour  
**régionales 2015 2d tour**

- % de blancs parmi les votants: 2,80 % des votants  
soit 740 458 votes blancs et 547 188 votes nuls

Source : Ministère de l'intérieur

La prise en compte du vote blanc comme des suffrages exprimés fait son chemin dans l'opinion. Une pétition en ligne a rassemblé [272 000 signataires](#). Selon un [sondage réalisé par l'IFOP pour Synopia](#) en mars, 86 % des personnes interrogées y étaient favorables et 40 % se déclaraient prêtes à glisser un bulletin blanc dans l'urne le 23 avril. Un candidat, Stéphane Guyot, s'est même déclaré à la présidentielle au nom du [Parti du vote blanc](#), mais a échoué à recueillir les cinq cents parrainages d'élu.

### Qu'est-ce qui existe ailleurs ?

Derrière l'expression « reconnaître le vote blanc » se cachent différentes réalités. Le simple fait de distinguer blanc et nul, comme en France, est une première étape. C'est aussi le cas au Costa Rica ou au Brésil. L'Espagne considère les votes blancs comme « valides », c'est-à-dire qu'ils comptent mais sans être inclus dans les suffrages exprimés. Cela conduit à augmenter le seuil à atteindre pour qu'un parti ait un représentant, sans changer les résultats calculés à la proportionnelle des suffrages exprimés.

En Suisse, les bulletins blancs sont comptabilisés, mais au second tour, seule une majorité relative suffit. La Suède reconnaît le vote blanc comme valide uniquement pour les référendums. Pour que le non l'emporte, il doit dépasser la majorité absolue des suffrages, votes blancs compris.

Il est aussi possible de voter pour « aucun des candidats » dans le Nevada ou en Inde, mais cela ne fournit qu'une indication du mécontentement des électeurs, sans modifier le résultat du vote.

C'est en Amérique latine que le vote blanc est le plus développé. En Colombie, le vote blanc peut invalider une élection (mais pas la suivante). Ainsi, dans la ville de Bello, un candidat qui se présentait pourtant sans adversaire a été [rejeté en 2011](#) par une majorité de 56,7 % de votes blancs et n'a pas pu se représenter. Au Pérou, le vote blanc peut aussi invalider une élection s'il représente les deux tiers des suffrages.

Un des moyens sur lesquels on a réfléchi pour améliorer la *démocratie représentative* a été de la transformer en *démocratie participative*. Le but est de faire participer davantage le peuple et les citoyens à la vie politique et démocratique de leur pays en les associant plus étroitement à la décision publique. On parlera volontiers pour exprimer cet impératif de « participation citoyenne ». Il s'agit en quelque sorte de « démocratiser la démocratie ».

La démocratie participative est donc une forme de partage et d'exercice du pouvoir qui s'appuie sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique. On parle également de « *démocratie délibérative* » pour mettre l'accent sur les différents processus permettant la participation des citoyens à l'élaboration des décisions, pendant la phase de délibération. Apparu à la fin des années 1960, le concept de démocratie participative fait suite aux interrogations croissantes sur les limites de la démocratie représentative, du fait majoritaire (v. infra), de la professionnalisation de la politique et de la domination exercée sur le politique par la technocratie (technocrates et experts). Ainsi s'est affirmé l'impératif de mettre à la disposition des citoyens les moyens de débattre, d'exprimer leur avis et de peser dans les décisions qui les concernent.

L'idée est venue d'Allemagne et a été formulée par le philosophe allemand *Jürgen Habermas*. Celui-ci a proposé la mise en place de nouveaux mécanismes de formation de la décision politique et des règles de droit afin de renforcer leur légitimité et pour faire en sorte qu'elles soient mieux acceptées par les citoyens.

Mais comment s'y prendre ? Une première piste consiste à renforcer le jeu de ce qu'on appelle *les procédures délibératives* ; avec pour fil conducteur une idée simple : Plus la qualité du débat est élevée, plus légitimes et efficaces sont les décisions qui en découlent. Il s'agit donc de donner davantage de place à la discussion, aux échanges de point de vue et d'idées avant que la décision ne soit arrêtée. On peut par exemple, créer des forums de discussion sur internet où chacun peut exprimer librement son point de vue et échanger avec d'autres ; après quoi, une synthèse de ces différents échanges sera effectuée et des propositions censées refléter ces points de vue seront soumises à l'adoption des électeurs. C'est ce que propose le grand débat initié en France à la suite de la crise dite des gilets jaunes.

On peut aussi mettre en place des *mécanismes de concertation* qui vont consister à réunir les partenaires sociaux avant de prendre une décision (on parle alors de *concertation sociale ou politique* qui peut elle même prendre des formes plus ou moins élaborées qui vont de la simple consultation des partenaires sociaux ou des formations politiques jusqu' à la négociation et l'adoption en commun d'un accord global qui fixe les règles applicables – co-écriture des textes).

En France certaines communes ont par exemple mis en place l'idée de *budget participatif* ou des procédures de « tirage au sort ». De quoi s'agit-il ? *Le budget participatif* par exemple consiste à définir une fraction du budget général qui va relever de décisions prises collectivement. Ce sont les citoyens qui vont décider comment utiliser les crédits correspondants. *Les conférences de citoyens* représentent une autre forme de co-élaboration. Si les instances décisionnaires ne suivent pas les conclusions de la conférence, elles sont tenues d'en fournir les justifications. Le principe des conférences de citoyens est fréquemment utilisée dans des pays comme le Danemark ou le Canada, mais en France, peu de conférences de citoyens ont été organisées à l'échelle nationale : en 1998, l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a organisé une conférence citoyenne sur les OGM ; en 2002, la Commission française du développement durable a organisé une conférence sur les changements climatiques. En 2012, l'Institut Montaigne a organisé une conférence avec 25 citoyens pour répondre aux questions « Quel système de santé voulons-nous ? Comment souhaitons-nous l'utiliser et le financer pour qu'il soit viable ? ».

*La démocratie participative*, loin de s'opposer aux fondements de la représentation, se présente donc comme forme complémentaire de partage des décisions, conservant l'importance de l'élu mais associant plus largement et plus directement les citoyens à l'élaboration des décisions publiques. Ses effets sont néanmoins limités. Dans les faits il s'agit le plus clair du temps de pseudo consultations pour faire valider des décisions déjà prises. Selon certains auteurs, la plupart des tentatives de démocratie participative n'ont produit que des changements limités dans les rapports de pouvoir. La force d'inertie des institutions et des groupes dominants est telle que rien de substantiel ne change. Enfin, les classes défavorisées, déjà sous-représentées au Parlement, ne disposent souvent pas des moyens culturels de participer aux processus délibératifs. Cela peut déboucher alors sur des formes d'expression plus radicales ou plus violentes ce qui ne fait que susciter de nouvelles interrogations. En France par exemple, plusieurs réformes mal préparées (sous des gouvernements de gauche comme de droite) ont dû être retirées à la suite notamment de manifestations de rue. Mais ces expressions de débordement de la démocratie posent d'autres questions tout aussi redoutables. On peut certes considérer que le droit de manifester son mécontentement fait partie du jeu démocratique et il ne s'agit pas de l'empêcher d'autant que la liberté de manifestation fait partie de la liberté d'expression qui est une liberté fondamentale protégée par la Constitution. Mais d'un autre côté on ne peut mettre sur le même plan manifestations et élections. Les manifestants mêmes lorsqu'ils sont très nombreux, ne peuvent par définition exprimer à eux

seuls la volonté de la majorité des citoyens. En quoi, la rue aurait elle plus de légitimité que les élus ? D'autant qu'il est facile de manipuler des foules et il faut donc faire attention aux risques de démagogie et de populisme vers lesquels il est facile d'entraîner les personnes. La démocratie est justement fondée sur l'existence de voies légales qui permettent de résoudre les problèmes. La substitution de pouvoirs de fait aux pouvoirs légaux est donc dangereuse car à terme elle peut conduire à légitimer l'action violente et saper les fondements de la démocratie. Le propre de la démocratie est justement qu'elle permet de traiter des problèmes qui intéressent la population par des voies pacifiques basées sur le débat, la contradiction en vue de dégager des solutions consensuelles. C'est imparfait mais il n'y a pas d'autres solutions sauf à sombrer dans l'anarchie et le chaos politique.

La recherche de toutes ces voies alternatives ne font que souligner les paradoxes et les faiblesses de la démocratie représentative. Il faut bien comprendre en effet que ceux qui ont fait la Révolution pour abolir l'Ancien Régime n'avaient pas comme idéal l'auto-gouvernement du peuple mais l'aristocratie élective cad le gouvernement des élites. La dualité de la démocratie représentative ressort ici en pleine lumière : elle est démocratique en ce que chaque citoyen peut faire valoir sa voix ; elle est aristocratique en ce que « l'élection sélectionne nécessairement les élites » qui vont gouverner. Aujourd'hui force est de constater que c'est le second volet qui a pris le dessus sur le premier et que cela aboutit à une situation dans laquelle les citoyens ont perdu confiance en la démocratie représentative parce que la démocratie s'est trop éloigné des citoyens.