

UNIVERSITE DE LIMOGES
Faculté de Droit et des Sciences Economiques

Bilan et perspectives
de la
démocratie représentative

Thèse présentée et soutenue publiquement
le 18 décembre 2007
pour l'obtention du grade de Docteur en Droit Public
par
Benoît SADRY

Directeurs de thèse

Madame. Christiane GOUAUD-TANDEAU de MARSAC,
Professeur émérite de Droit Public à l'Université de Limoges
Madame. Nadine POULET-GIBOT LECLERC,
Maître de conférences de Droit Public à l'Université de Limoges

Membres du jury

Monsieur Dominique BREILLAT, *Professeur émérite de Droit Public à l'Université de Poitiers,*
Doyen honoraire, rapporteur,
Monsieur Vincent DUSSART, *Professeur de Droit Public à l'Université des sciences sociales de*
Toulouse I, rapporteur,
Monsieur Jean-Pierre DUPRAT, *Professeur de Droit Public à l'Université de Bordeaux IV,*
Mademoiselle Clotilde DEFFIGIER, *Maître de conférences de Droit Public à l'Université de*
Limoges

SOMMAIRE

Partie 1 – La remise en cause de la démocratie représentative

Chapitre 1 – La crise de la représentation politique

Section 1 – Des fondements contestés

§1 – La contestation de l'élection

§2 – La contestation des représentants

Section 2 – Des fondements dépassés

§1 – L'interférence d'éléments nouveaux

§2 – Les conséquences sur le modèle classique de démocratie représentative

Chapitre 2 – La crise de la citoyenneté

Section 1 – L'évolution du concept classique de citoyenneté

§1 – Le dépassement du concept de citoyenneté politique

§2 – Le concept nouveau de citoyenneté

Section 2 – L'évolution des manifestations de la citoyenneté

§1 – Une dimension dépassée

§2 – Une nouvelle dimension

Partie 2 – L'émergence d'une nouvelle démocratie

Chapitre 1 – Une consolidation nécessaire de la démocratie représentative

Section 1 – Le caractère incontournable de la démocratie représentative

§1 – La force des principes

§2 – Des réajustements pratiques

Section 2 – Le concept renouvelé de citoyenneté

§1 – La représentativité des citoyens

§2 – Une participation électorale réformée

Chapitre 2 – Un approfondissement nécessaire de la démocratie représentative

Section 1 – Le rôle renforcé du citoyen

§1 – Une participation diversifiée à la vie politique

§2 – Une participation effective à la décision politique

Section 2 – Le statut renouvelé du mandataire dans la démocratie représentative

§1 – Un engagement politique facilité

§2 – Des responsabilités politiques assumées

Mes remerciements, pour la réalisation de cette thèse, s'adressent tout particulièrement à Mesdames Gouaud-Tandeu de Marsac et Poulet-Gibot Leclerc pour leur disponibilité, leurs conseils et leurs encouragements, ainsi qu'à ma famille et à mes amis.

Introduction

La richesse, tout autant que la complexité, de la notion de démocratie rendent sa définition particulièrement difficile¹. Ce travail laborieux – qui conduisit Georges Bernanos à penser que « le mot de démocratie a tellement servi qu’il a perdu toute signification »² –, laisse celui qui s’y consacre dans un état de pensée, à la fois étrange et amer, qui obligea d’ailleurs Alain à conclure, que, même en y ayant travaillé souvent, c’était « sans arriver à dire autre chose que des pauvretés, qui, bien plus, ne résistent pas à une sévère critique »³.

Pris dans son sens étymologique, le terme se compose de deux racines grecques accolées – *demos* et *kratos* – et signifie littéralement « le pouvoir du peuple », ou que « le pouvoir appartient au peuple ». De la lettre, se dégagent donc deux principes, quant à la source et à la légitimité du pouvoir, revenant à dire que, dans une démocratie, le pouvoir n’est légitime que s’il résulte de la volonté populaire.

Dans une approche plus politique, la démocratie se présente comme une référence mobilisatrice, « sa puissance d’évocation ne réside pas dans son aptitude à rendre compte littéralement des pratiques politiques effectives, sa vertu est plutôt d’alimenter une vision légitimatrice d’attentes, d’exigences et d’espérances »⁴. A cet égard, sa plus célèbre définition reste celle du président américain, Abraham Lincoln, qui, le 19 novembre 1863, sur le champ de bataille de Gettysburg, déclarait que « la démocratie, c’est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Cette formulation a d’ailleurs été reprise par les rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958, elle a valeur officielle en France ; en vertu de l’article 2 alinéa 5, elle constitue l’un des principes de la Vème République.

Dans sa dimension juridique, les auteurs de droit constitutionnel la définissent comme « le régime politique où, ni un individu, ni un groupe, ne s’approprie le pouvoir, ses titulaires sont

¹ ORWELL (G.), *Politics and the English language*, Selected essays, Baltimore, 1957, p.149 : « Dans le cas d’un mot tel que démocratie, il n’est pas de définition sur laquelle l’accord se fasse ; de plus, toute tentative d’en élaborer une rencontre de toutes parts des résistances [...]. Ceux qui défendent un régime, quel qu’il soit, le proclament démocratique et craignent de devoir cesser d’employer le mot démocratique dès lors qu’il n’admettrait qu’une seule signification ».

² BERNANOS (G.), *La liberté pour quoi faire ?*, Gallimard, 1953.

³ ALAIN, *Propos sur les pouvoirs*, Gallimard, 1985, p.213.

⁴ BRAUD (P.), *Science politique, La démocratie.*, Seuil, mars 1997, p.61.

désignés par le peuple, par voie d'élections périodiques et sont contrôlés par lui »⁵. Dès lors, « situant la source du pouvoir dans le peuple, la démocratie s'efforce de faire prévaloir la volonté des plus nombreux. Elle repose sur le suffrage universel et implique à la fois le pluralisme des formations politiques et la liberté des citoyens et des groupes »⁶. Pour cela, elle est le système où « les institutions politiques reposent sur les principes fondamentaux suivants : souveraineté populaire, élection, parlement, indépendance des juges, libertés publiques, pluralisme des partis » qui permettent d'« empêcher que le pouvoir politique ne soit trop fort, afin de préserver les libertés du citoyen »⁷. Par conséquent, « la démocratie est un système de libertés parce que les lois sont faites par tous ceux qui leur sont soumis »⁸.

La démocratie a ainsi pour principe fondamental la souveraineté du peuple, elle repose sur le suffrage universel, l'élection des gouvernants et le pluralisme, donc sur la liberté. Techniquement, elle peut prendre deux formes principales, elle est soit directe soit indirecte⁹. La première correspond à son état originel où « le peuple se gouverne directement lui-même par la participation de tous les citoyens »¹⁰, la seconde – qui est le modèle contemporain – est représentative, les citoyens transfèrent à d'autres individus la charge de diriger pour eux les affaires publiques. Cette dernière est démocratique puisque les citoyens participent effectivement, par l'élection, à l'exercice du pouvoir, toutefois, la représentation, en elle-même, puisqu'elle encadre strictement leur participation, peut sembler cependant limiter le caractère démocratique. La notion actuelle ne ressemble donc que de très loin à celle développée dans la Cité antique. Aussi, à travers les siècles, l'expérience démocratique a évolué, s'est enrichie, s'est modifiée, et, surtout, s'est lentement mais, sûrement, étendue, révélant espoirs, craintes, rêves, mais aussi illusions et complexité face à un idéal conceptuel.

⁵ ARDANT (P.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 18^{ème} éd., 2006, p.145.

⁶ PACTET (P.), *Institutions politiques, droit constitutionnel*, A. Colin, 26^{ème} éd., 2007, p.85. De façon proche, le professeur Gicquel écrit qu'un « Etat est démocratique, lorsque le peuple dispose de la souveraineté, que les gouvernés sont leurs propres gouvernants, en un mot, que le pouvoir est attribué à l'universalité des citoyens, conformément aux principes de l'égalité juridique et des droits fondamentaux » : GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 19^{ème} éd., 2003, p.186.

⁷ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, PUF, 1980, pp.53 et 81.

⁸ BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 27^{ème} éd., 2001, p.86.

⁹ Il existe aussi une troisième forme, complémentaire des deux précédentes, qui est désignée sous le nom de démocratie semi-directe : les citoyens y élisent toujours des représentants mais sont, parallèlement, appelés régulièrement à se prononcer eux-mêmes sur certaines questions.

¹⁰ ARDANT (P.), *op.cit.*, p.164.

Pour ces raisons, elle recouvre aussi une dimension mythique. Jacqueline de Romilly souligne d'ailleurs qu'« autant les institutions ont changé, autant l'idéal demeure et nous touche encore [...]. Je ne dis pas qu'il soit réalisé – un idéal est toujours à refaire ; mais il est quelque chose sur quoi on peut garder les yeux fixés »¹¹. Dans un sens proche, le professeur Ardant précise que « la démocratie est un régime idéal qui ne fonctionne nulle part conformément aux modèles échafaudés par les théoriciens », et qu'en définitive, « même s'il s'agit d'une utopie, celle-ci a sa grandeur et elle imprègne profondément les luttes politiques »¹².

Il y a donc un monde entre la croyance en la démocratie et la réalité du quotidien. Dès lors, cette étude ne pouvant embrasser l'ampleur de la notion se cantonnera plus précisément à ce qui pourrait être appelé la « superstructure », c'est-à-dire la démocratie entendue comme forme de gouvernement actuel – la démocratie représentative. Dans ce but, nous réfléchirons à ses origines à travers l'histoire de ses expériences et de son concept (Section 1) pour ensuite envisager ses difficultés et ses enjeux (Section 2).

Section 1 – Les origines de la démocratie représentative

Dans cette réflexion historique, deux périodes peuvent être distinguées. La première consiste dans la recherche d'un système de gouvernement idéal (A), la seconde s'identifie, quant à elle, à sa mise en œuvre (B).

A – La recherche d'un système de gouvernement idéal

Cette quête d'un système de gouvernement idéal se réalise en deux étapes, l'une correspond tout d'abord à l'existence, puis à la disparition, d'une forme de démocratie directe – elle est courte, nous écrirons sur « les étoiles » – jusqu'à la redécouverte de la notion d'Etat au Moyen Age (1), la seconde, moins longue, s'identifie à la période de conceptualisation des principes qui vont être à l'origine de la démocratie moderne (2), c'est-à-dire de la démocratie représentative.

¹¹ ROMMILLY (de) (J.), *démocratie et démagogie au siècle de Périclès*, voir le site Internet pour la sauvegarde de l'enseignement littéraire : www.sel.asso.fr/grec/litterature/litterature.html

¹² ARDANT (P.), *op.cit.*, p.145.

1 – Des Etoiles aux Ténèbres

La pensée occidentale estime que l'idéal démocratique a été originellement forgé en Grèce au Vème siècle avant Jésus-Christ, sous la forme d'un système de gouvernement direct des citoyens ; cette expérience, même si elle fut brève, aura une influence considérable dans l'histoire des idées politiques. Toutefois, après cette phase de « lumières », elle connaîtra une longue période de « ténèbres » avant de réapparaître, plusieurs siècles plus tard, dans la pensée politique.

Au départ, l'invention de la démocratie permet l'organisation du gouvernement direct des individus vivant dans la « cité terrestre ». Dans ce but, en faisant de tous les hommes libres de la Cité des citoyens destinés à se gouverner eux-mêmes, les réformes de Clisthène et Solon posent les bases de la démocratie athénienne. Périclès, dans l'oraison funèbre des premiers morts de la guerre du Péloponèse, en fait un vibrant éloge et explique qu'elle a suscité des qualités d'innovation chez les citoyens et a apporté la puissance à Athènes. Pour lui, elle s'identifie à la souveraineté de la multitude, elle garantit l'égalité devant la loi, assure les libertés, exige une attention constante des citoyens, et récompense l'individu en fonction de ses mérites¹³.

Dans le cadre de la Cité, chaque citoyen peut, directement et effectivement, participer à l'exercice du pouvoir ; la grande distribution du pouvoir, ainsi que la rotation des charges, assurent en pratique leur égalité, laissant espérer à chacun la possibilité d'obtenir une magistrature¹⁴. Cependant, si l'expérience d'Athènes s'entend comme un système de

¹³ THUCYDIDE, *Histoire de la Guerre du Péloponèse*, Chap.XXXVII, Livre II, trad. J. de Romilly, Les Belles Lettres, 1962 : « Notre régime politique [...] : pour le nom, comme les choses dépendent non pas du petit nombre mais de la majorité, c'est une démocratie [...]. La loi, elle, fait à tous [...] la part égale, tandis que pour les titres, si l'on se distingue en quelques domaines, ce n'est pas l'appartenance à une catégorie, mais le mérite qui vous font accéder aux honneurs ; inversement la pauvreté n'a pas pour effet qu'un homme, pourtant capable de rendre service à l'Etat, en soit empêché par l'obscurité de sa situation. Nous pratiquons la liberté [...] : nous n'avons pas de colère envers notre prochain, s'il agit à sa fantaisie, et nous ne recourons pas à des vexations, qui, même sans causer de dommage, se présentent en dehors comme blessantes ».

¹⁴ Pour éviter le professionnalisme, des conditions étaient posées : impossibilité d'exercer plus d'une fois la même magistrature pourvue par le sort, interdiction d'entrer dans une nouvelle fonction sans avoir rendu compte pour celle exercée précédemment, ce qui empêchait tout citoyen d'être magistrats deux années de suite. Une fois tiré au sort, le citoyen désigné subissait aussi l'épreuve de la *dokimasia* qui avait pour objectif de vérifier qu'il présentait les conditions légales pour exercer sa charge, mais non d'éliminer les incompetents. Enfin, pendant la

gouvernement direct, celui-ci n'est pourtant le fait que d'une minorité d'habitants, la Cité n'ayant jamais compté plus de 40 000 citoyens sur 400 000 résidents.

Son fonctionnement repose sur une assemblée législative, l'*Ekklesia*, qui est l'organe principal de participation à la vie publique, tous les citoyens peuvent y assister et y participer. Souveraine, elle intervient dans la quasi-totalité des affaires, élit les magistrats et contrôle leur gestion¹⁵. A ses côtés, la *Boulè*, dont les 500 membres sont tirés au sort annuellement parmi les citoyens, exerce le rôle d'organe exécutif et supervise l'administration. Enfin, le Tribunal de l'Héliée, composé de 6 000 citoyens tirés au sort chaque année, assure la fonction judiciaire dans la Cité.

La démocratie athénienne repose ainsi sur un certain nombre de principes fondamentaux que sont l'égalité devant la loi (*isonomie*), la liberté d'opinion et de pensée (*iségorie*), la participation aux affaires publiques (*isogonie*), l'alternance des magistratures et la reddition de compte en fin d'exercice d'une charge, c'est-à-dire la responsabilité.

Cette expérience de l'Antiquité grecque laisse certes, en héritage, l'invention des mécanismes de « l'auto-gouvernement populaire, l'exercice des fonctions exécutives par des délégués du *demos* sous le contrôle permanent du peuple, la mise en accusation des magistrats, les contrôles de constitutionnalité et de légalité des décrets », mais elle laisse aussi des traits plus sombres¹⁶. Elle a, en effet, connu l'instabilité politique, la précarité dans le fonctionnement de ses institutions, la versatilité du *demos* en proie aux passions et aux séductions des orateurs, la tyrannie de la majorité ou le penchant à l'anarchie, ainsi que l'incompétence des magistrats non-professionnels et le versement de l'obole pour encourager la présence et la participation des citoyens à l'assemblée¹⁷.

La démocratie grecque vacillera sous la pression des luttes sociales entre riches et pauvres, générées par la confiscation de la richesse pour compenser l'insuffisance de la production, et disparaîtra totalement sous le coup des guerres et des grandes invasions, en 338 avant Jésus-Christ. De même, le modèle de *res publica*, établi à Rome, périra avec l'Empire qui deviendra un gouvernement aristocratique.

durée de leur charge, les magistrats demeuraient placés sous le contrôle de l'Assemblée et des tribunaux, un vote de censure à l'*Ekklesia*, à l'initiative d'un citoyen, pouvait être proposé contre tout magistrat.

¹⁵ ROMILLY (de) (J.), *L'élan démocratique dans l'Athènes ancienne*, De Fallois Editions, 2005.

¹⁶ LAVAU (G.), *La démocratie*, in GRAWITZ (M.), LECA (J.), *Traité de science politique, Les régimes politiques contemporains*, t.II, P.U.F., juin 1985, p.44.

¹⁷ PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 13^{ème} éd., août 1997, p.54.

Commence alors une longue période de treize siècles de Ténèbres, dans laquelle, tour à tour, l'avènement du christianisme, la chute de l'Empire romain et la théocratie médiévale ne fournirent pas « à la conscience politique, ni dans l'histoire occidentale, ni dans celle des idées, les occasions favorables à un réveil ou, simplement, à la maturité de l'idéal démocratique »¹⁸. Dès le Ier siècle après Jésus-Christ, un changement radical des préoccupations politiques s'opère, ce n'est plus l'homme et son existence terrestre qui sont privilégiés, mais, au contraire, le chrétien et son salut, la cité terrestre n'étant envisagée que comme passage et préparation vers la cité céleste.

Du système romain disparu, sous le coup des Germains et des invasions barbares, il ne subsiste plus que de fragiles royaumes constitués par des regroupements de seigneuries ; mais, de l'ancien Empire converti au christianisme depuis 313 après Jésus-Christ, la structure ecclésiastique prend toute la place dans le vide politique, celle-ci va servir de relais et devenir le seul élément d'unification pour la population. Par son alliance avec les chefs barbares, que concrétisera le baptême de Clovis en 498, puis le sacre de Charlemagne en 800, l'Eglise va habilement jouer le jeu du pouvoir. Les papes successifs, exerçant un magistère puissant sur la chrétienté vont, dès lors, travailler à compléter leur autorité religieuse par la puissance politique. Ils font et défont rois et empereurs. Dès lors, disparaît l'idée même du citoyen. Ce dernier n'est qu'un pêcheur qui « traverse » la vie n'ayant d'autre objectif que de se préparer au mieux à l'au-delà, la cité terrestre n'a plus d'importance, le pouvoir civil n'a aucun intérêt ; seul compte l'au-delà personnifié par la hiérarchie ecclésiastique.

De la sorte, même si Saint-Augustin, au Vème siècle après Jésus-Christ, dans la *Cité de Dieu*, parle de deux cités différentes, l'éternité de la Cité céleste et la volonté de faire triompher l'ordre divin annoncent le sacerdotalisme politique qui va conforter la toute puissance de la papauté. Saint Bernard de Clairvaux, avec la théorie des deux glaives, explique ainsi que l'Eglise détient un véritable pouvoir civil de commandement. Pour lui, « le glaive spirituel et le glaive temporel appartiennent l'un et l'autre à l'Eglise ; mais celui-ci doit être tiré pour l'Eglise et celui-là par l'Eglise ; l'un dans la main du prêtre, l'autre dans la main du soldat

¹⁸ GOYARD-FABRE (S.), *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Armand Colin, novembre 1998, p.63.

mais à l'ordre du prêtre et au commandement de l'empereur »¹⁹. Les papes, à l'instar de Grégoire VII, peuvent dès lors affirmer leur supériorité et établir la théocratie médiévale²⁰.

Mais, petit à petit, à cause des dérives outrageantes du sacerdotalisme et des scandales de la Cour papale, des auteurs dissocient les deux glaives et reconnaissent peu à peu une forme de glaive d'autorité civile qui aura pour fin la réalisation du bien commun puisque l'Eglise a fauté. C'est ainsi que la pensée politique s'affranchit peu à peu de l'origine divine de la Cité et que l'individu peut enfin retrouver un destin « civil ».

Au XIIIème siècle, Saint Thomas d'Aquin ressuscite l'Etat et permet à la pensée politique de s'intéresser à nouveau aux formes de gouvernement civil. Pour lui, l'homme a naturellement besoin de la société – orientée vers le bien commun – pour se développer. Dès lors, le fait que les hommes vivent en communauté implique qu'il y ait quelque chose qui les organise et les dirige, c'est l'Etat – indépendant et autonome parce qu'il est une oeuvre de la nature et de la raison –, qui va structurer cette recherche du bien commun. Cette réhabilitation de la « Cité terrestre » implique aussi celle du pouvoir temporel et, pour organiser ce dernier, Saint Thomas se réfère aux penseurs antiques. S'il reprend, dans la *Summa theologiae*, la classification des formes de gouvernement d'Aristote, il a cependant une prédilection pour la monarchie, mais persuadé qu'elle peut dévier, il lui préfère, comme Cicéron, un système mixte où l'homme participe au gouvernement, tant par l'élection de ses dirigeants que par son éligibilité aux fonctions²¹. Sa définition du gouvernement idéal pose ainsi les fondements de la démocratie moderne, et c'est en ce sens que Jacques Maritain put écrire que « c'est la philosophie de Saint Thomas qui a été la première philosophie authentique de la démocratie »²².

¹⁹ LAVROFF (D.), *Les grandes étapes de la pensée politique*, Précis Dalloz, août 1993, p.107.

²⁰ Cette dictature des papes sur le pouvoir temporel, qui se manifeste par le fait est d'ailleurs illustrée par le serment que l'empereur fait lors de son sacre. Celui-ci est à la fois un serment de fidélité chrétienne mais également un véritable serment féodal par lequel l'empereur reconnaît la supériorité politique du pape.

²¹ Pour Saint Thomas, l'organisation idéale de l'Etat est ainsi celle où « un chef unique, choisi pour sa vertu, est à la tête de tous, puis, au dessous de lui, quelques chefs choisis pour leur vertu [...]. Elle est bien dosée : de royauté, en tant qu'un seul y commande ; d'aristocratie, en tant que plusieurs y exercent le pouvoir en raison de leur vertu ; de démocratie, enfin, c'est-à-dire du pouvoir du peuple, en tant que les chefs peuvent y être choisis dans les rangs du peuple et que c'est au peuple qu'appartient l'élection des chefs » : D'AQUIN (T.), *Summa theologiae*, Ia, IIae, 105, trad. E. Gilson, in *Le Thomisme*, Vrin, p.451.

²² MARITAIN (J.), *Principes d'une politique humaniste*, Paris, L'Harmattan, 1945, p.41.

A leur tour, au XVI^{ème} siècle, Machiavel et Bodin s'attachent à conforter la théorie de l'Etat qui servira, plus tard, de cadre à la démocratie moderne. Avec le *Prince*, le secrétaire florentin introduit une rupture décisive dans la pensée politique. S'il crée le terme « Etat », il l'emploie surtout dans son sens moderne, c'est-à-dire laïcisé, autonome et indépendant de tout fondement divin et de toute autorité spirituelle. Le pouvoir politique quitte le champ du sacré pour celui du profane. L'œuvre de Machiavel, qui a pour objectif l'unification de l'Italie, ne tend pas à la réalisation d'un idéal, mais vise, au contraire, à une exaltation de l'Etat, dont la nécessité, comme Saint Thomas, est d'organiser la multitude. Toute l'action du Prince, quels que soient les moyens utilisés, doit être motivée par la fondation de l'Etat et par l'institution de lois bonnes pour la multitude. Si Machiavel fait l'éloge de la démocratie²³, le gouvernement idéal n'en est pas moins mixte, c'est-à-dire une République où le Prince et le peuple gouvernent ensemble. Il dégage ainsi les fondements de la notion moderne d'Etat, comme l'unité, l'autonomie philosophique et l'indépendance par rapport à toute autre forme d'organisation sociale, mais également certaines conditions de la démocratie. Pour autant, il ne distingue pas encore l'Etat, en tant que principe, de l'exercice concret du pouvoir.

Héritier du florentin en ce qu'il entend l'Etat comme une puissance autonome et profane, c'est Jean Bodin, dans les *Six Livres de la République*, qui, lui juriste, construit l'« armature » qui sera la structure indispensable à la future démocratie. Il distingue ainsi le siège théorique du pouvoir qu'est l'Etat, de ses conditions d'exercice par la souveraineté. Celle-ci, concept abstrait et nouveau, est la base du pouvoir civil ; elle est la puissance perpétuelle et absolue de faire la loi. Sans le savoir, Jean Bodin pose les bases de la démocratie moderne avec sa réflexion sur le citoyen, les droits et la loi. La citoyenneté recouvre un concept proche de la *civitas* romaine, les citoyens bénéficiant d'un accès aux droits et libertés ainsi qu'aux protections juridictionnelles. La loi impose, elle, l'obéissance des citoyens puisqu'elle est un commandement du souverain usant de sa puissance. Malgré son opposition au gouvernement populaire, en dissociant l'Etat de ses gouvernants et en faisant de celui-ci le support intemporel et souverain du pouvoir, l'apport de Bodin sera cependant essentiel à la pensée politique. C'est dans le cadre de l'Etat que seront recherchés les fondements de la démocratie moderne ; en cela, il annonce déjà l'œuvre de Montesquieu et de Rousseau. La conceptualisation de l'Etat constitue donc la source de la réémergence du concept démocratique.

²³ MACHIAVEL (N.), *Discours sur la Première décade de Tite Live* (1531), Flammarion, 1985 ; voir également TOUCHARD (J.), *Histoire des idées politiques*, P.U.F., Quadrige, septembre 2001, pp.253-254.

2 – La réapparition du concept démocratique

Précédemment à la découverte du libéralisme qui constituera véritablement l'origine de la réapparition du concept démocratique, certains prémices vont déjà en être avancés avec la Réforme puis avec la théorie du Contrat développée par les penseurs anglais.

En effet, l'expérience de la Réforme, au XVI^{ème} siècle, va constituer un véritable bouleversement de la chrétienté. Ce mouvement, provoquant un ébranlement profond des idées, des institutions et de la société, est à l'origine d'une liberté nouvelle, celle des âmes et du libre arbitre. En ce sens, bien que Luther soit hostile au gouvernement du peuple, il proclame, haut et fort, qu'il n'y a « pas de douane pour les pensées » ; en reconnaissant la liberté de conscience – puisque la religion est affaire personnelle mais pas la liberté de culte –, il fait de cette liberté, sans le savoir, l'origine de l'un des droits du citoyen en démocratie²⁴. De son côté, Calvin, à l'instar des contrats passés par Dieu avec Adam, Noé ou Moïse et le peuple juif, vante les mérites d'une Constitution établie par une procédure contractuelle qui régirait les relations entre les gouvernants et, plus largement, la forme de la société. Brisant les théories du Moyen Age et entendant partager de plus en plus de pouvoirs avec les rois, les « réformateurs » permettent le développement d'idées desquelles découlera le libéralisme, avec l'origine contractuelle de la société et de l'autorité instituée et l'individualisme.

Les auteurs anglais vont, au XVII^{ème} siècle, s'intéresser aux origines de l'Etat, et, avec la théorie du Contrat, ils vont jeter les prémices d'un nouveau positionnement de l'individu – le citoyen – concerné par le pouvoir.

Dans le *Léviathan*, publié en 1651, Thomas Hobbes démontre que c'est l'individu qui est à l'origine volontaire d'un pouvoir. Même si ce dernier est totalitaire dans sa pensée – l'Etat étant très puissant et son pouvoir absolu et indivisible –, il résulte de la volonté des hommes. En effet, pour sortir de l'Etat de nature – celui de la pleine liberté mais aussi de la terreur permanente – les individus réalisent, pour se protéger et garantir la paix, un double contrat, s'associant entre eux, puis, à partir de cette communauté, avec le souverain auquel ils transfèrent tout ce qu'ils ont. Dès cet instant, « cette union, c'est l'Etat »²⁵. Le souverain, tête

²⁴ PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *op.cit.*, p.201.

²⁵ PRELOT (M.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1966, p.335 : « Mais pour qu'existe l'Etat, il ne suffit pas d'un simple accord (consentio) entre les hommes, il faut une union (unio). Les hommes devant cesser de vivre comme individus indépendants et séparés, pour ne plus former qu'une volonté. En conséquence, ils ne doivent conserver ni volonté, ni droit par devers eux. Tous les pouvoirs passent à l'Etat, avec renonciation, d'une part à la résistance, et, d'autre part, à la rétractation de la délégation ainsi attribuée ».

du Léviathan, assume alors la personnalité du corps, c'est-à-dire de la multitude assemblée par le contrat, il agit directement en son nom et pour son compte. L'œuvre de Hobbes, bien que soutenant l'absolutisme, marque une étape prépondérante dans la pensée politique puisqu'il « construit un système dans lequel la recherche de la paix conduit l'homme à accepter de se soumettre complètement entre les mains de celui qui exerce la souveraineté »²⁶. Thomas Hobbes remet ainsi le citoyen à l'origine et à la finalité du pouvoir.

De son côté, John Locke envisage le contrat non plus par soumission, comme Hobbes, mais comme un pacte d'autorisation et de représentation. Dans l'*Essai sur le gouvernement civil* de 1690, la liberté est une fin de la société civile et c'est pour la protéger, pour défendre leur propriété, que les hommes s'associent, mais « étant, par nature libres, égaux et indépendants, nul ne peut être dépossédé de cet état ni soumis au pouvoir politique d'un autre, sans son propre consentement »²⁷. Dès lors, le contrat résulte, comme chez Hobbes, de la volonté des individus, mais l'œuvre de Locke s'en différencie puisqu'il met fin à l'Etat totalitaire ; établissant entre eux un contrat de confiance, les hommes y demeurent libres. L'Etat n'est donc plus une puissance absolue, c'est un *trusteeship*, le consentement – qui repose sur la confiance – n'est jamais donné définitivement, il est « conditionnel et subordonné » au comportement des gouvernants qui se sont vus confier le pouvoir par les citoyens²⁸. Limitant ainsi la souveraineté de l'Etat, Locke devient le précurseur du pouvoir limité. Il « en déduit les principales règles fondamentales du régime représentatif et, notamment celle, décisive, qui accorde aux gouvernés le droit de révoquer les gouvernants », créant ainsi la responsabilité, c'est-à-dire la base de la démocratie moderne.

Après cette période de maturation qui débute avec la Réforme et qui se poursuit avec la théorie du Contrat, la pensée politique va véritablement découvrir, au siècle suivant, le libéralisme, qui sera à l'origine de la démocratie moderne.

Toutefois, deux approches de la liberté vont encore s'opposer, celles de Rousseau et de Montesquieu, qui aboutissent chacune à des modèles de gouvernement différent.

D'un côté, le genevois s'interroge sur la façon de concevoir le contrat social de telle façon que l'individu puisse conserver, dans l'état civil, la liberté dont il jouissait dans l'état de nature.

²⁶ LAVROFF (D.), *op.cit.*, p.187.

²⁷ LOCKE (J.), *Le second traité du gouvernement civil : essai sur la véritable origine, l'étendue et la fin du gouvernement civil*, Vrin, 1977, VIII, §95.

²⁸ PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *op.cit.*, p.322 ; CHEVALIER (J-J.), *Histoire de la pensée politique*, Grande Bibliothèque Payot, 1993, p.405 : La communauté reste souveraine puisqu'il ne s'agit que « d'un dépôt confié aux gouvernants par la société civile [...] sous la condition qu'ils l'exercent pour le bien public ».

Chez Rousseau, la liberté se « trouve assurée par la part prise à la détermination du comportement de la collectivité »²⁹. Pour cela, il explique que chaque individu, concluant le pacte social avec tous les autres, renonce à la totalité de ses droits et se retrouve alors dans la même condition d'égalité que tous les autres contractants. Dès lors, puisque les hommes obéissent à tous, ils n'obéissent en fait à personne, et Rousseau peut soutenir qu'ils sont aussi libres qu'avant d'avoir conclu le contrat. Sur ce fondement, sa réflexion va naturellement aboutir à la démocratie directe³⁰.

A l'inverse de la liberté concrète recherchée par l'auteur du *Contrat Social*, Montesquieu va plutôt s'intéresser, dans le célèbre chapitre VI, livre XI, de *l'Esprit des Lois*, à la « liberté politique », c'est-à-dire à « la liberté du comportement individuel »³¹. Pour lui, celle-ci est « le droit de faire ce que les lois permettent, et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir »³². Dans son analyse, le modèle anglais représente le régime par excellence de la liberté, et lui permet de déduire que « la liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir, mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites »³³. Pour préserver la liberté de ce danger, Montesquieu élabore la théorie de la séparation et de l'équilibre du pouvoir afin d'assurer la modération du gouvernement, celle-ci ne sera cependant concevable qu'à travers un mécanisme aristocratique ou monarchique, ce qui le conduira au libéralisme aristocratique et, par extension, à choisir le gouvernement représentatif. Dans le même sens, l'abbé Siéyès, député du Tiers Etat en 1789, en distinguant dans la Nation quatre volontés, défendra, plus tard, lui aussi, une division minutieuse des pouvoirs publics afin d'assurer au maximum la liberté des individus³⁴.

Ainsi, ces deux auteurs du XVIIIème siècle annoncent la démocratie actuelle – la démocratie représentative – par rapport à la démocratie directe d'Athènes ou de Rousseau.

²⁹ PRELOT (M.), *op.cit.*, p.407.

³⁰ Toutefois, Rousseau reconnaît lui-même que la démocratie directe est impossible à mettre en œuvre, *cf. infra.*, p.24.

³¹ *Ibidem*

³² MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* (1748), Les Belles Lettres, 1955, XI, 6.

³³ *Ibidem*

³⁴ PRELOT (M.), *op.cit.*, p.432. En effet, Siéyès distingue dans la Nation les volontés constituante, pétitionnaire, gouvernante et législative.

Admettant que l'Etat est nécessaire pour protéger l'individu, le libéralisme affirme donc les principes de liberté et de responsabilité ; il va ainsi permettre de mettre en œuvre, à terme, le gouvernement idéal qui va se fonder sur la représentation.

B – La mise en œuvre d'un système de gouvernement idéal

Ce système de gouvernement idéal va prendre forme avec l'avènement progressif de la démocratie représentative (1) mais aussi grâce à la notion de représentant (2).

1 – La genèse de la démocratie représentative

A la fin du XIII^{ème} siècle, le libéralisme se trouve face à deux grandes voies opposées, l'une tracée par Rousseau, la seconde – celle sur laquelle va se fonder la démocratie moderne – par Montesquieu, Siéyès et Madison.

La pensée de Rousseau constitue une résurgence de démocratie directe, mais différente de l'expérience athénienne en ce qu'elle est fractionnée. Ce dernier distingue le peuple législateur et le gouvernement exécutif. La Volonté Générale, expression de la communauté issue du Contrat, est inaliénable, indivisible et infaillible. Toutefois, si « elle est toujours droite, le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé »³⁵. Dès lors, l'élaboration des lois doit relever d'un guide qui dispose de l'initiative, et, d'autre part, du peuple législateur qui vote les projets qui lui sont soumis ; un gouvernement est par ailleurs indispensable pour assurer l'exécution des décisions. Le système imaginé par Rousseau est donc bien la démocratie directe ou, tout au moins, lorsque le nombre et la dispersion empêchent les citoyens de s'assembler pour délibérer, un système de « commissaires » investis d'un mandat impératif, les hommes y sont libres et parfaitement égaux, ce qui est à l'origine du principe démocratique.

Toutefois, ce n'est pas l'approche démocratique de Rousseau qui va être retenue, mais celle, radicalement opposée, de Montesquieu, qui va conduire, dans un premier temps, au gouvernement représentatif. Dans *l'Esprit des Lois*, celui-ci explique que, « comme dans un Etat libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais cela est impossible dans les grands Etats, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-

³⁵ ROUSSEAU (J-J.), *Du contrat Social* (1762), GF Flammarion, janvier 2001, III, 4.

même »³⁶. Dès lors, le seul pouvoir du peuple consiste à choisir ses représentants. Le mandat impératif est proscrit puisque ces derniers reçoivent, lors de leur désignation, une instruction générale qui ne nécessite pas un jugement des citoyens sur chaque cas d'espèce.

Les constituants du XVIIIème siècle vont retenir cette approche. Aux Etats-Unis, Madison, l'un des principaux rédacteurs de la Constitution, oppose la démocratie – où « un petit nombre s'assemble pour conduire en personne le gouvernement » – et la République moderne fondée sur la représentation. A ses yeux, les démocraties ne sont pas viables, elles n'ont jamais présenté que troubles et dissensions ; au contraire, la république représentative permet « d'épurer et d'élargir l'esprit public en le faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens »³⁷. Agissant dans le véritable intérêt du pays, la volonté des représentants s'accorde de façon plus juste avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, davantage préoccupé par ses intérêts particuliers. A l'instar de Locke, les représentants ne détiennent leurs pouvoirs que du peuple et surtout aussi longtemps que ce dernier lui accorde sa confiance. Aussi, même s'il ne s'agissait pas de créer un régime dans lequel la volonté populaire gouvernerait, Madison n'entendait pas non plus établir un système où « les décisions des représentants n'auraient aucun lien avec les préférences des électeurs »³⁸.

De manière différente, s'alignant sur l'analyse de Montesquieu, l'abbé Siéyès va élaborer la théorie de la Nation pour justifier que le pouvoir soit retiré au roi sans pour autant tomber aux mains du peuple, inexpérimenté et désintéressé, afin de déboucher inévitablement sur le régime représentatif qui tiendra le peuple à l'écart des décisions politiques. Dans *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, il définit la Nation comme « un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature » et affirme que le Tiers-Etat est, par lui-même, « une Nation complète » qui comprend « l'ensemble des citoyens qui appartiennent à l'ordre commun »³⁹. La souveraineté appartient à cette entité abstraite – la Nation – conçue comme une personne morale distincte des individus qui la composent, d'où la nécessité de choisir des représentants pour exercer cette souveraineté : « ainsi, le corps des représentants, à qui est confié le pouvoir législatif ou l'exercice de la volonté commune, n'existe qu'avec la manière d'être que la Nation a voulu lui donner. Il n'est rien sans ses formes constitutives ; il

³⁶ MONTESQUIEU, *op.cit.*

³⁷ MADISON (J.), *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J, 1957.

³⁸ MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, janvier 1995, p.209.

³⁹ SIEYES (E.), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, Genève, Libraire Droz, 1970, p.126.

n'agit, il ne se dirige, il ne se commande que par elles »⁴⁰. Selon Siéyès, la supériorité du régime représentatif tient donc à ce qu'il constitue la forme de gouvernement la plus adéquate à la condition des sociétés commerçantes modernes, les individus étant avant tout occupés à produire et distribuer des richesses. Pris par leurs affaires privées, ils doivent donc confier le gouvernement, par le mécanisme de l'élection, à des individus qui vont lui consacrer tout leur temps.

La vision de ces trois auteurs qui invente le représentant est, en cela, élitiste et aristocratique, elle est, à la limite, l'anti-démocratie. Toutefois, cette conception va naturellement être consacrée à l'article 3 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et dans le Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791.

Ainsi, malgré l'avènement du gouvernement représentatif, celui-ci n'en est pas pour autant démocratique, il ne le deviendra que progressivement avec la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité étendu à l'universalité des citoyens.

Résultat d'un long cheminement, ce système de gouvernement idéal conduit naturellement à s'intéresser à présent à la notion de représentant.

2 – La notion de représentant

Cette qualité s'est modulée avec l'évolution de la société et donc des idées politiques. Dès lors, il convient de s'interroger, tout d'abord, sur la définition de la qualité de représentant et, ensuite, de rechercher qui peut la revêtir.

A l'origine, le représentant est l'individu chargé de « vouloir pour la Nation », et l'Histoire montre une configuration très développée de la Nation. D'après Siéyès, l'incompétence du peuple dans les affaires publiques justifie que « les citoyens qui se nomment des représentants renoncent à faire eux-mêmes la loi, ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet Etat représentatif ; ce serait un Etat démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie – et la France ne saurait l'être – le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants »⁴¹. Au mandat impératif de l'Ancien Régime par lequel le député agit sur les instructions de ceux qui l'ont désigné, Siéyès substitue donc le mandat général « qui fait du député, le représentant de la Nation dans son ensemble, et donc le porte-parole de l'unité nationale ».

⁴⁰ *Ibidem*, pp.179-180 et 201.

⁴¹ SIEYES (E.), *Discours du 7 septembre 1789*, Arch. Parlem., t.VIII, p.592.

Ainsi, à partir de 1791, les représentants se définissent comme ceux qui sont chargés de « vouloir pour la Nation », c'est-à-dire ceux qui exercent le pouvoir législatif et qui expriment par ce biais la volonté du souverain. A ce titre, la Constitution de 1791 reconnaît deux représentants du souverain : le corps législatif et le roi. Deux points essentiels peuvent être soulignés quant à cette théorie classique : « d'une part, elle ne fait pas dépendre la qualité de représentant du mode de nomination, qui est tout à fait indifférent ; d'autre part, elle a pour fonction de justifier l'attribution d'une participation au pouvoir législatif. Ce dernier point doit être particulièrement souligné : la participation décisionnelle au pouvoir législatif ne découle pas de la qualité de représentant ; c'est la qualité de représentant qui fournit une justification théorique à une participation décisionnelle »⁴². Le droit de veto reconnu au roi fait de lui un colégislateur, il lui confère donc la qualité de représentant. Toutefois, dans les Constitutions suivantes, et jusqu'à la rupture de 1958, les seuls représentants seront les membres du Parlement, dépositaires de la souveraineté nationale⁴³.

Pour exprimer au mieux la volonté nationale, ces derniers disposent d'un mandat à la fois représentatif, national et parfait⁴⁴.

Pris isolément, un député ne représente que lui-même, la qualité de représentant n'étant attribuée qu'à l'organe délibérant qui ne peut agir qu'en corps. Exerçant un mandat représentatif, l'élu ne doit puiser son inspiration législative que dans sa conscience. Son rôle se résume à vouloir pour la Nation, « ce qui signifie que la volonté nationale n'existe qu'à partir du moment où un acte des représentants en a fait connaître la substance. La représentation n'a pas pour objet de déléguer à certains organes le pouvoir d'interpréter les vœux et les aspirations de la collectivité. Elle vise à autoriser ces organes à dire ce que veut la

⁴² TROPER (M.), *Démocratie continue et justice constitutionnelle*, in ROUSSEAU (D.) (dir.), *La démocratie continue*, L.G.D.J, mars 1995, pp.132-133 ; BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 26^{ème} éd., sept. 1999, P.169.

⁴³ Carré de Malberg définissait ainsi la souveraineté parlementaire, cette conception qui remontait à la Révolution française et selon laquelle le Parlement était investi de la puissance souveraine, « souverain, écrivait-il, le Parlement l'était doublement : il l'était, d'abord, vis-à-vis de toutes les autres autorités, puisqu'il figurait, en face d'elles, le peuple avec son pouvoir de volonté générale ; et il l'était aussi, bien réellement, vis-à-vis du corps des citoyens lui-même, puisque, comme l'avait dit Siéyès, celui-ci ne pouvait exprimer sa volonté générale que par l'assemblée des députés » : CARRE de MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, reproduit par Economica, 1984, p.21.

⁴⁴ GICQUEL (J.), *op.cit.*, pp.118-119.

Nation : à être sa volonté et sa voix : elle ne réalise pas un transfert mais une déclaration de volonté »⁴⁵.

Bien qu'élus dans le cadre d'une circonscription, les députés reçoivent un mandat de la Nation. Le Conseil constitutionnel a ainsi, récemment, rappelé, dans sa décision du 15 mars 1999, que chaque parlementaire « représente au Parlement la Nation toute entière et non la population de sa circonscription »⁴⁶.

Enfin, le mandat représentatif a un caractère parfait. Investis par la Nation de la plénitude d'attributions, leur mandat est illimité – ils peuvent délibérer sur l'ensemble des questions jugées nécessaires à la Nation – et irrévocable. En effet, « au nom d'une fiction juridique, il existe une présomption irréfragable de conformité entre les actes des représentants et les volontés des représentés »⁴⁷. Le jugement quant à l'activité des élus n'intervenant qu'au terme du mandat, les citoyens sont alors libres de ne pas les reconduire dans leur fonction. Dans la pratique, si l'article 27 de la Constitution de 1958 précise encore aujourd'hui que « tout mandat impératif est nul », les citoyens ne choisissent plus leurs élus après avoir simplement porté un jugement sur la capacité des candidats. Ces derniers se présentent avec des programmes et des engagements ; dès lors, les électeurs se déterminent davantage en fonction de ces propositions. De fait, « même investis d'un mandat représentatif, les élus, soumis à réélection, sont en réalité soumis à un contrôle diffus, mais permanent » des citoyens, qui les obligent à mettre en œuvre leurs engagements électoraux⁴⁸.

Cependant, le système mis en place par la Constitution de 1958 procède à une rupture dans la théorie qui fait du représentant de la Nation celui qui participe au pouvoir législatif, c'est-à-dire qui exprime la souveraineté nationale. En effet, par la restauration de l'exécutif au rang de « pouvoir de volonté autonome », les constituants ont désacralisé le domaine de la loi, « à

⁴⁵ BURDEAU (G.), *op.cit.*, p.39.

⁴⁶ Cons. Const. n°99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi relative à la Nouvelle-Calédonie*, Rec., p.51.

Toutefois, ce caractère du mandat et la logique représentative auraient voulu que les modifications de territoire restent sans effet juridique et que les élus des régions détachées conservent leur siège dans les assemblées nationales, puisqu'ils représentaient la Nation et non une fraction déterminée de sa population. Malgré cela, « les trois épisodes de 1814, 1871 et 1962 relèvent la limite de l'idée qui veut que les individus soient les représentants d'un principe immatériel comme la Nation », puisqu'en chacune de ces circonstances, les représentants concernés n'ont pas pu se maintenir en fonction. Sur ce point voir DIONNET (J-P.), *Interrogation sur la portée du mandat représentatif : le destin des députés des territoires perdus par la France entre 1814 et 1962*, R.D.P., n°2, 2003.

⁴⁷ GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.115.

⁴⁸ BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *op.cit.*, p.168.

savoir que la volonté générale s'exprime certes par la loi dans l'ordre normatif, mais que la loi est aussi et surtout le moyen juridique de réaliser une politique, c'est-à-dire de gouverner »⁴⁹. Pour cela, à partir de 1958, en matière législative, l'initiative reviendra au Gouvernement, mais ne se réalisera qu'avec l'assentiment du Parlement. Dès lors, si ce dernier « est toujours présumé exprimer la volonté générale, [ce n'est que] sous la réserve complémentaire que cette présomption cesse d'être irréfragable dès lors que le Président, source de l'exécutif, peut en appeler au souverain par la dissolution ou par le référendum »⁵⁰. Cette mutation, dans la conception du représentant, sera parachevée avec le référendum du 28 octobre 1962 qui, par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, « justifia que la qualité de « représentant » lui soit pleinement reconnue », puisqu'elle lui conférait une légitimité qui le plaçait à égalité avec les autres représentants⁵¹.

Ainsi, avec l'idée de Nation, des concepts différents du représentant ont été légitimés à travers l'histoire des grandes démocraties représentatives. Dès lors, puisque la qualité de représentant découle aujourd'hui de l'élection et de l'éligibilité, il convient de déterminer qui est susceptible de la revêtir, d'autant que la classe dirigeante, au cours de l'Histoire, a fait varier les critères en fonctions de raisons politiques et économiques⁵².

De ce fait, comme pour la détermination des électeurs⁵³, certains critères, comme la fortune, le sexe, la capacité, le sang ou l'âge, ont eu une influence sur l'éligibilité⁵⁴.

⁴⁹ AVRIL (P.), *Le Président de la République, représentant de la Nation*, in *Constitution et finances publiques*, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Economica, 2005, p.34.

⁵⁰ *Ibidem*, p.34.

⁵¹ *Ibidem*, p.32 ; voir également RIALS (S.), *La Présidence de la République*, P.U.F., Que sais-je ?, 1981, p.86 : « Le chef de l'Etat est enfin doté d'une légitimité propre, populaire. Il devient sans conteste un représentant » ; COHENDET (M-A.), *Le Président de la République*, Dalloz, Connaissance du droit, 2002, p.28 : « Directement élu par le peuple, le président est devenu un représentant du peuple bien plus légitime » ; BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *op.cit.*, p.171 : « Dès lors qu'il n'est plus cantonné dans la stricte exécution des lois, mais qu'il contribue de façon déterminante aux orientations politiques majeures et qu'il est, lui aussi, élu du peuple, il peut trouver dans cette élection la justification de ses décisions. C'est pourquoi, il revendique lui aussi la qualité de représentant, comme on peut le voir en France très clairement sous la Vème République ».

⁵² GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.146.

⁵³ En France, concernant l'électorat, les Constitutions, de la période révolutionnaire jusqu'à la fin de la Monarchie de Juillet, fournirent plusieurs exemples de suffrage censitaire.

Dans celle de 1791, le droit de vote est subordonné au paiement d'un impôt représentant la valeur de trois journées de travail. La Charte de 1814 fixe, de son côté, le cens électoral à 300 francs d'impôts directs, qui est abaissé à 200 francs avec la Charte de 1830 ; dès lors, ces deux textes constitutionnels n'accordaient respectivement le droit de vote qu'à seulement 110 000 et 240 000 personnes.

Celle-ci fut ainsi conditionnée, la plupart du temps, par la fortune, par un âge certain et par la classe sociale. En ce qui concerne la fortune, les Constitutions de 1791 et de l'an III disposent, en ce sens, que l'élu doit pouvoir vivre des revenus de son capital pendant au moins le quart de l'année. De la même manière, l'éligibilité fut également subordonnée au paiement d'une imposition directe de 1000 francs dans la Charte de 1814 et de 500 francs dans celle de 1830. Par ailleurs, la qualité de représentant a aussi pu dépendre d'une condition d'âge. Si l'éligibilité au Tribunat était possible à partir de 25 ans dans la Constitution de l'An VIII, les Chartes de 1814 et de 1830 la fixèrent respectivement à 40 et 30 ans pour la Chambre des députés⁵⁵. De son côté, la Constitution du 4 novembre 1848 ramena l'âge minimal pour l'éligibilité à l'assemblée législative à 25 ans.

Enfin, la classe sociale du candidat à l'élection a longtemps été un facteur essentiel du choix. Nonobstant, à l'instar du roi en 1791, les représentants n'ont pas toujours été élus. Si certains le furent indirectement avec le système du scrutin indirect à deux degrés – où les citoyens actifs se bornaient à élire des électeurs de second degré qui, eux, choisissaient les députés – d'autres ont obtenu cette qualité après avoir été nommés (à vie ou de façon héréditaire) dans une chambre exerçant le pouvoir législatif, ce fut le cas principalement des membres de la

D'autres conditions relatives à l'électorat peuvent être relevées, spécialement aux Etats-Unis, où certaines furent maintenues à l'encontre des noirs jusqu'en 1965. Le versement d'une *poll-tax*, d'un montant modique mais suffisant pour décourager les plus pauvres, ne fut supprimé qu'avec le 24^{ème} amendement en 1964. De même, l'électorat fut subordonné à des conditions tant de capacité – avec le *literacy test* qui nécessitait que l'électeur sache lire et écrire ou qu'il soit apte à commenter des passages de la Constitution – que de sang, avec la clause du grand-père. Cette dernière, inscrite par exemple, dans la législation de la Louisiane en 1896, excluait du droit de vote tous les affranchis en ne donnant le droit de vote qu'à ceux dont le père ou le grand-père était déjà électeur en 1867. Dans cet Etat notamment, le nombre d'électeurs passa ainsi de 130 344 en 1896 à 5 320 en 1900. En France, même après 1848, les domestiques furent exclus du droit de vote jusqu'en 1930 pour des raisons de capacité, ces derniers étant jugés dépendants de leurs maîtres. De même, les militaires, sous la III^{ème} République, pouvaient être inscrits sur les listes électorales, mais ils ne pouvaient voter qu'exceptionnellement, voir ARDANT (P.), *op.cit.*, p.193.

Sur la question des restrictions du droit de suffrage, voir *infra* p.173, et GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 21^{ème} éd., septembre 2007, pp.150 et suiv., et, pour une approche comparée, CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22^{ème} éd., août 2005, pp. 86-88.

⁵⁴ Sur les droits de vote et d'éligibilité des femmes dans les grandes démocraties représentatives, voir *infra*, pp.175-176.

⁵⁵ Dans les Chartes de 1814 et de 1830, bien que les nominations à la Chambre des Pairs dépendent du roi et non d'une élection, des conditions minimales d'âge étaient également imposées, un Pair ne pouvant faire son entrée à la Chambre qu'à 25 ans et avoir voix délibérative qu'à 30 ans.

Chambre des Pairs à partir de 1814, ou après avoir été cooptés avec le mécanisme, notamment, des listes de confiance de la Constitution de l'An VIII, à partir desquelles le Sénat désignait les législateurs, les tribuns et les consuls.

Dès lors, il en résultait des gouvernements anti-démocratiques, les représentants étant issus de milieux très fortunés ou de l'aristocratie. Ce caractère du système politique était encore amplifié par le fait qu'il y avait parallèlement très peu de représentants et très peu d'électeurs. Sous le règne de Louis XVIII, par exemple, bien que la France compta 30 millions d'habitants, 110 000 personnes disposaient du droit de vote et seulement 16 000 étaient éligibles⁵⁶. Cette différence entre le pays réel et le pays légal conduisit naturellement et progressivement aux révolutions de 1830 et de 1848, où, l'un des faits déclencheurs, fut, pour chacune d'elles, une difficulté liée à une réforme électorale⁵⁷. Le suffrage universel masculin fut proclamé le 24 février 1848 et institué par décret du 5 mars suivant, et permit à tous les Français de devenir électeurs et éligibles⁵⁸. Toutefois, les femmes restaient encore exclues des droits politiques et, ce n'est qu'un siècle plus tard, avec le vote favorable de l'amendement Grenier par l'assemblée consultative d'Alger en 1944, que le suffrage devint véritablement universel. Le texte, précisant que les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes », figure à l'article 17 de l'ordonnance, signée par le général de Gaulle le 21 avril 1944, portant organisation des pouvoirs publics en France après la

⁵⁶ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.88.

⁵⁷ En 1830, les ordonnances publiées par Charles X peuvent être considérées comme les causes de la révolution parlementaire. En effet, si l'une d'entre elles entraînait une nouvelle dissolution de la Chambre des députés, l'une modifiait surtout le régime électoral puisqu'elle avait pour but de « restreindre le nombre d'électeurs en faisant entrer en ligne de compte le seul impôt foncier pour le calcul du cens, ce qui éliminait la bourgeoisie » : GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *op.cit.*, p.428.

De même, le refus par Guizot – ministre de Louis Philippe, pour qui le droit de vote était considéré comme une récompense – de la proposition de Duvergier de Haumanne tendant à abaisser le cens à 100 francs et à accorder l'électorat et l'éligibilité, sans condition de cens, à ceux qui étaient titulaires de diplômes ou qui exerçaient des fonctions démontrant des capacités intellectuelles, fut à l'origine de la Révolution de 1848.

⁵⁸ Toutefois, la loi du 31 mai 1850 diminua ensuite la portée du suffrage universel en portant, parmi les conditions d'inscription sur les listes électorales, le délai de résidence dans le canton de 6 mois à 3 ans et en exigeant l'inscription sur le rôle de la contribution personnelle. De même, alors que la Constitution du 14 janvier 1852 maintenait le suffrage universel, le décret présidentiel du 17 février 1852 imposa cependant le mécanisme des « candidatures officielles », où le pouvoir faisait connaître ouvertement aux électeurs le candidat qui avait sa préférence.

Libération. Le passage à une représentation du pays réel s'effectue ainsi avec l'instauration progressive du suffrage universel, d'où la démocratie représentative⁵⁹.

Par conséquent, il existe aujourd'hui deux catégories de représentants de la Nation. D'une part, les élus des électeurs, c'est-à-dire ceux qui sont désignés au suffrage universel direct, que sont les députés à l'Assemblée nationale, et le Président de la République depuis la révision constitutionnelle de 1962. D'autre part, ceux qui sont désignés par certains des élus des électeurs, par le procédé du suffrage universel indirect. Seuls les sénateurs relèvent de cette catégorie puisqu'ils sont élus par un collège électoral composé, dans chaque département, des députés des conseillers généraux et régionaux et de délégués des conseils municipaux⁶⁰.

Toutefois, tous les citoyens ne peuvent pas prétendre encore devenir représentant de la Nation puisque subsistent des conditions minimales liées à la capacité juridique et à l'âge⁶¹. Celles-ci se justifient naturellement par la nécessaire maturité dont doit disposer l'élu ; ainsi, un candidat au Sénat doit être âgé d'au moins 30 ans, à la députation et à la Présidence de la République d'au moins 23 ans, et, à la condition supplémentaire, pour cette dernière fonction, d'avoir réuni 500 parrainages d'élus.

Outre ces deux catégories d'élus de la Nation, d'autres élus disposent aussi, par extension, de la qualité de représentant de leur collectivité, il en va ainsi, aux termes de l'article 72 de la Constitution, des élus des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier et des collectivités d'outre-mer. Elus au suffrage universel direct, ils ont vocation à représenter leur collectivité au sein de leur conseil respectif. Il convient également d'ajouter les élus auprès des structures intercommunales qui, bien qu'issus du suffrage universel indirect, puisque que désignés par leur conseil municipal, représentent leur commune dans l'organe délibérant des E.P.C.I.

Enfin, de manière beaucoup plus contestable, certains juristes tendent aujourd'hui à vouloir aussi reconnaître cette qualité au Conseil constitutionnel⁶². En effet, garant de la Constitution

⁵⁹ FAVOREU (L.) (dir.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 8^{ème} éd., septembre 2005, p.520 : « Ce n'est qu'au XIX^{ème} siècle, que se mettra véritablement en place la démocratie représentative grâce à la généralisation de l'élection des représentants au suffrage universel ».

⁶⁰ Cependant, avant 1962, le Président de la République relevait également de cette catégorie puisqu'il était lui aussi l'élu d'un collège de grands électeurs.

⁶¹ Sur ce point, voir *infra* p.173.

⁶² ROUSSEAU (D.), *La jurisprudence constitutionnelle : quelle « nécessité démocratique » ?*, in MOLFESSIS (N.) (dir.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1999, pp.363-373 ;

adoptée par le peuple souverain, il a pu laisser à penser qu'il agissait comme l'un de ses représentants en donnant à ses décisions un caractère non plus déclaratif mais prescriptif, tendant à faire de lui un quasi-représentant et obligeant parfois le gouvernement à tenir compte de ses réserves d'interprétation dans la rédaction des règlements d'application ou encore, dans certains cas, le législateur « à réécrire la loi sous sa dictée »⁶³. Toutefois, ni la doctrine ni les « sages » eux-mêmes ne reconnaissent cette qualité à la Haute Instance. Cette dernière, ne relevant pas du suffrage universel, estime, au contraire, « que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen »⁶⁴. De plus, il

BLACHER (P.), *Contrôle de constitutionnalité et Volonté Générale*, P.U.F., 2001, p.184 ; BRUNET (P.), *Que reste-t-il de la volonté générale ?*, Pouvoirs, n°114, 2005, pp.14-15. Pour apprécier cette théorie, il convient de se replacer à la source du concept de représentation érigé par les premiers constituants. La Constitution de 1791 n'était pas démocratique mais représentative, ceux qui exerçaient la souveraineté n'en étaient pas les titulaires mais seulement les représentants du souverain. Ces derniers exerçaient le pouvoir législatif et exprimait ainsi la volonté du souverain, c'est-à-dire de la Nation. A ce titre la Constitution reconnaissait deux représentants du souverain : le corps législatif et le roi. Deux caractéristiques tendent donc à se dégager de cette théorie : « d'une part, elle ne fait pas dépendre la qualité de représentant du mode de nomination, qui est tout à fait indifférent ; d'autre part, elle a pour fonction de justifier l'attribution d'une participation au pouvoir législatif. Ce dernier point doit être particulièrement souligné : la participation décisionnelle au pouvoir législatif ne découle pas de la qualité de représentant ; c'est la qualité de représentant qui fournit une justification théorique à une participation décisionnelle, qui résulte d'une règle positive ». Le droit de veto reconnu au roi faisait donc de lui un colégislateur, et lui conférait ainsi la qualité de représentant : TROPER (M.), *Démocratie continue et justice constitutionnelle*, in ROUSSEAU (D.) (dir.), *La démocratie continue*, L.G.D.J., mars 1995, p.132-133 ;

⁶³ PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Sirey Université, 26^{ème} éd., août 2007, pp.526-527

⁶⁴ Cons. Const. décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, Rec., p.19 ; voir aussi Cons. Const. décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, Rec., p.27 et Cons. Const., décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Rec., p.76 ; Cons. Const, décision n°2005-529 DC du 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat*, Rec., p.165.

Dans le même sens voir : WERNER (A.), *Le Conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constituant*, Pouvoirs, n°67, novembre 1993, pp.117-136 ; GOUAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *Droit constitutionnel, La Vème République*, Ellipses, mars 2005, p.245 : « Dans une démocratie, il ne peut exister qu'une légitimité, celle du peuple souverain ; l'organe chargé du contrôle de la loi ne peut dès lors posséder qu'une légitimité fonctionnelle » ; MAZEAUD (P.), in VERPEAUX (M.), BONNARD (M.), *Le Conseil constitutionnel*,

convient de souligner que le Conseil constitutionnel intervient à un moment où le texte n'est pas encore une loi.

Dès lors, bien que le couplage de la représentation et de la démocratie ait tenté de mettre en œuvre un système de gouvernement idéal, ce dernier présente cependant beaucoup de difficultés même s'il constitue, parallèlement, un enjeu hors du commun.

Section 2 – Les difficultés et les enjeux de la démocratie représentative

Cet aboutissement à la démocratie représentative, comme système de gouvernement idéal, révèle une notion ardue (A) et impose une nécessaire réflexion sur son objet et ses enjeux contemporains (B).

A – Les difficultés de la démocratie représentative

La démocratie contemporaine, même si elle constitue toujours un idéal, fait l'objet de critiques de la pratique et donc du concept (1) tout en étant en même temps repensée (2).

1 – Des interrogations et des critiques

La démocratie contemporaine est en effet une notion et une expérience interrogative, voire multiforme, impalpable et critiquée. Constituant un principe de référence pour les hommes, elle peut être regardée à la fois comme « une philosophie, une manière de vivre, une religion et, presque accessoirement, une forme de gouvernement »⁶⁵.

Dans la pratique, la densité d'idées qui s'en dégage nécessite de recourir à de multiples domaines, tels l'histoire, la sociologie, l'économie, la psychologie, tout autant qu'aux théories politiques et juridiques. Dans cette recherche, Georges Burdeau a admirablement traduit la difficulté qu'il y a à vouloir « dissocier ce qui, en elle, est réalité de ce qui est croyance »⁶⁶.

Documents et études de la Documentation française, n°5246, janvier 2007, p.14 : « Le Conseil demeure respectueux de l'œuvre du législateur et ne saurait interférer avec celle du constituant [...]. Il s'est ainsi conformé au propos du regretté Louis Favoreu : "la légitimité du Conseil constitutionnel tient à ce qu'il n'a pas le dernier mot" ».

⁶⁵ BURDEAU (G.), *op.cit.*, p.9.

⁶⁶ *Ibidem*

En effet, avant d'être une forme de gouvernement, elle représente surtout pour les hommes un style de vie collective, une manière de vivre ensemble – même si les impératifs fondamentaux sont pourtant mis en oeuvre à travers des institutions – et elle permet, dans le même temps, à chacun d'entre eux de s'accomplir. Pour ce faire, elle implique chaque individu dans son fonctionnement mais celui-ci n'a véritablement de sens qu'en fonction de l'adhésion qu'il suscite chez chacun d'entre eux. Aussi, mêlant à chaque époque les peines et les espérances de ses contemporains, la démocratie présente des visages différents puisque ce sont, avant tout, les hommes qui en vivent qui la font vivre elle-même.

Dès lors, quand la démocratie n'a pas suscité chez les auteurs des critiques acerbes, sa complexité a le plus souvent inspiré une très grande prudence. Si certaines critiques sont anciennes et générales, d'autres, cependant, sont d'ordre plus théorique et contemporaine.

Parmi les premières, Périclès ou Machiavel – et ils furent en cela des visionnaires – ont d'abord souligné que la démocratie ne pouvait fonctionner sans le respect de certaines conditions, principalement, d'ordre moral et social, mais également de tolérance, de simplicité des moeurs, d'observance des lois et d'égalité sociale⁶⁷.

A l'inverse, certains l'ont dénoncée plus radicalement. Dès l'Antiquité, Platon, comme Hérodote ou Xénophon, ont relevé l'incompétence du peuple et expliquent que « la multitude est incapable d'acquérir et de posséder la science politique »⁶⁸. Dégénérescence de la République méritocratique, la démocratie représente « le régime du gouvernement de la multitude, la liberté absolue, un régime sans loi, sans autorité reconnue et surtout, un régime dans lequel la vie sociale n'est pas organisée, où chacun agit à sa guise, se croit bon à tout et fait tout ce qu'il veut »⁶⁹. Cette observation fut également reprise par Montesquieu qui souligna que pour discuter des affaires « le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie »⁷⁰.

⁶⁷ Cf. *supra* ; MACHIAVEL (N.), *Le Prince* (1532), Folio Classique, Gallimard, 2007

⁶⁸ PLATON, *Lettre VII*, 326ab, *Oeuvres complètes, Platon*, Paris, Les Belles Lettres, t.XIII, p.29.

⁶⁹ PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *op.cit.*, p.67 ; voir également HERMET (G.), *La démocratie*, Flammarion, mai 1997, pp.14-15 ; PISIER (E.), *Histoire des idées politiques*, PUF, Quadrige, juillet 2004, p.8 : « quant aux prétendues discussions à l'Assemblée, ce ne sont [pour Platon] que des disputes opposant des opinions subjectives, inconsistantes, dont les contradictions et les lacunes traduisent assez l'insuffisance ».

⁷⁰ MONTESQUIEU, *op.cit.*, XI, 6 : Montesquieu dénonce ainsi « un grand vice dans les anciennes républiques : c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives, qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée » ; « il ajoute que « le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque

Fustigeant la démocratie, Platon la compare à un « délicieux régime bariolé, sans vraie direction qui honore quiconque déclare simplement être bien disposé envers la masse »⁷¹. Dans *La République*, il montre que la démocratie dégénère progressivement en tyrannie, à mesure que la démagogie régnante entraîne « la substitution de l'intérêt personnel, fût-ce celui d'un grand nombre, à l'intérêt général de la Cité »⁷². En cela, il est rejoint dans ses observations par Aristote qui voit dans la démocratie la tyrannie de la majorité, « ni les uns ni les autres ne sont souverains exclusivement, mais en proportion du nombre »⁷³. Dans *La Politique*, ce dernier souligne que le peuple pauvre étant le plus nombreux et l'avis de la majorité faisant loi, il y a nécessairement primauté de l'élément indigent dont la tendance naturelle est de gouverner dans son propre intérêt.

Par ailleurs, si Bodin dénonce aussi la démocratie en ce qu'elle favorise le nivellement social même si elle semble procurer l'égalité, Rousseau, qui pourtant la considère dans l'absolu comme la forme de gouvernement idéale, ne la conseille pas et reconnaît même que les difficultés sont si nombreuses qu'il est pratiquement impossible de l'appliquer, que « s'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement » mais qu'« un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »⁷⁴.

Cependant, au-delà de ces critiques anciennes et générales, certaines sont plus contemporaines et relèvent davantage de la forme représentative.

La plus évidente – tous les individus étant citoyens – est que chacun y exerce finalement peu de pouvoirs, et, « sauf à se voiler vertueusement la face, il est impossible de considérer l'idéal démocratique d'un "gouvernement par le peuple et pour le peuple" comme concrétisé

partie de son autorité. Mais saura t-il conduire une affaire, connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter ? Non, il ne le saura pas ».

⁷¹ PLATON, *La République*, trad. P. Pachet, Gallimard, coll.Folio, 1993, Livre VIII, 588b ; voir également VERDIER (M-F.), *La démocratie sans et contre le peuple et ses dérives*, 2007.

⁷² PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *op.cit.*, p.89. PISIER (E.), *op.cit.*, p.8 : Pour Platon, « la masse populaire est assimilable par nature à un animal politique esclave de ses passions et de ses intérêts passagers, sensible à la flatterie, inconstant dans ses amours comme dans ses haines ; lui confier le pouvoir, c'est accepter la tyrannie d'un être incapable de la moindre réflexion et de la moindre rigueur ».

⁷³ SARTORI (G.), *op.cit.*, p.201.

⁷⁴ ROUSSEAU (J-J.), *op.cit.*, III, 4 : « A prendre le terme à la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable Démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné ».

aujourd'hui [...]. Une observation un tant soit peu attentive met en évidence les limites de la volonté populaire »⁷⁵.

D'autre part, alors que la démocratie représentative tend, de plus en plus, à ressembler au gouvernement de l'opinion ou à une « démocratie cathodique », une relecture de Tocqueville paraît essentielle⁷⁶. L'auteur de *De la démocratie en Amérique*, observant les Etats-Unis des années 1830, montrait déjà que le renforcement de l'esprit démocratique présentait un risque, celui de l'individualisme. Il y esquissait « le nouveau despotisme » qui menace les peuples démocratiques : « le pouvoir stérilisant de l'opinion publique »⁷⁷, c'est-à-dire, un peu comme Aristote le démontrait déjà pour la majorité, « l'oppression anonyme d'une dictature douce de l'opinion publique »⁷⁸.

Cette critique peut ainsi conduire à s'interroger aussi – comme Marie-France Verdier récemment – sur l'avènement progressif d'une démocratie sans et contre le peuple », notamment en Afrique, en Irak ou en Afghanistan, où elle est, le plus souvent, imposée par des puissances étrangères à des peuples pour lesquels elle ne fait pas partie de la culture⁷⁹. En effet, la démocratie, qu'elle soit d'ailleurs directe ou indirecte, nécessite que la culture politique y soit favorable. Exigeante, la démocratie l'est de façon évidente pour les gouvernants, mais elle l'est aussi pour le citoyen. Garantissant ses droits et ses libertés, elle suppose que celui-ci assume parallèlement ses devoirs. Son rôle doit ainsi être particulièrement actif puisqu'il consiste d'une part, à participer à la réflexion politique et à exprimer son choix lors des élections, et d'autre part, à surveiller et à contrôler – au besoin à sanctionner – l'action de ses élus.

Son caractère représentatif peut être également critiqué et, en cela, l'Union européenne en constitue aujourd'hui un exemple des plus saisissants. Si, dès l'origine, elle s'est largement construite en dehors des peuples, ses élus n'y sont pas responsables politiquement et les

⁷⁵ BRAUD (P.), *La démocratie politique*, Seuil, coll. Points Essais, 2003, p.121.

⁷⁶ VERDIER (M.F.), *op.cit.* L'auteur démontre les aspects néfastes tant de la démocratie d'opinion que cathodique sur la démocratie représentative : « L'opinion dominante étant présentée comme l'opinion commune, les sondages contribuent à la démobilisation citoyenne car les citoyens peuvent considérer que la décision est déjà prise, si bien qu'ils estiment inutiles d'aller voter [...]. Plus l'agora cathodique remplacera le forum démocratique, plus l'abstention montera, car artifices et illusions corrodent la confiance dans la démocratie. Il s'avère nécessaire de réhabiliter la politique en la distinguant définitivement du spectacle ».

⁷⁷ TOCQUEVILLE (de) (A.), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1961, t.II, 4^{ème} part., chap.IV.

⁷⁸ REVEL (J-F.), *Comment les démocraties finissent*, Paris, Grasset, coll. Pluriel, 1983, p.19.

⁷⁹ VERDIER (M-F.), *op.cit.*

élections à son Parlement, outre une abstention croissante et constante, se transforment en vote protestataire au plan national. Depuis 1992, certains n'hésitent plus à dénoncer cette « version européenne de l'empire démocratique [qui] se signale par la radicalité avec laquelle elle détache la démocratie de tout peuple réel et [qui] construit un *kratos* sans *demos*. Ce qui tient le *kratos*, désormais, c'est en somme l'idée de démocratie ». Toutefois, de manière plus subtile, le pire affront fait à la démocratie, au plan européen, est de ne pas consulter les peuples pour la ratification des traités importants ou « de rejeter ses votes, comme étant nuls et non avenus, quand ceux-ci ne sont pas conformes à l'idéal "eurocratique" »⁸⁰. En effet, l'organisation d'un « référendum de la deuxième chance » – comme après les refus danois du Traité de Maastricht et irlandais du Traité de Nice – est l'expression de ce « déni de démocratie » qui atteste « d'une curieuse conception de la démocratie », consistant « à considérer que le peuple se trompe tant qu'il n'a pas approuvé le projet des gouvernants »⁸¹. Dès lors, « ce n'est plus l'élite qui représente le peuple, mais le peuple qui est sommé de représenter le choix de l'élite »⁸². Après le refus, en 2005, des peuples français et néerlandais du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et la mise en place d'un nouveau projet de traité, en juin 2007, se pose à nouveau, avec intérêt, une réflexion sur la démocratie au sein de cette structure supra-étatique.

Dès lors, ces critiques contemporaines peuvent conduire à un « désenchantement démocratique » qui se traduit concrètement par une croissance régulière de l'abstention, une volatilité de l'électorat, la progression des partis extrémistes, le développement des votes et des actions protestataires⁸³. Pour ces raisons, il semble ainsi nécessaire que ce modèle idéal soit repensé.

2 – Un modèle idéal repensé

Aujourd'hui, la démocratie doit naturellement affronter de nouveaux défis et, à l'instar de Fustel de Coulanges, il faut reconnaître que « les institutions démocratiques sont propres à

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ CUBERTAFOND (B.), *Le léninisme médiatico-gramscien : Bodin et Rousseau assaillis par Lénine et Gramsci*, Politéia, n°6, p.115.

⁸² VAN GAVER (F.), *Vers la poste-démocratie*, La Nef, n°181, avril 2007, p.29.

⁸³ VERDIER (M-F.), *op.cit.*

chaque période de l'Histoire et ne peuvent être reprises par d'autres », que ce sont les hommes qui en vivent qui la font vivre elle-même⁸⁴.

Nonobstant, malgré l'opposition avérée du terrorisme islamique à son encontre, la démocratie semble cependant toujours constituer un idéal, spécialement en Occident, où elle a été le choix récent des peuples des pays d'Europe centrale et orientale au cours de la dernière décennie.

De manière plus générale, si la démocratie a connu une très forte expansion au cours du XX^e siècle puisque c'est aujourd'hui le modèle retenu par les deux tiers des Etats à travers le monde, elle est aussi reconnue comme la meilleure forme de gouvernement en ce qu'elle garantit la liberté, la sécurité et la protection des droits fondamentaux et individuels à chaque individu.

Toutefois, face aux phénomènes de contestation et d'abstention qu'elle subit, une recherche de nouvelles formes de participation et un investissement plus régulier du citoyen dans la décision publique semblent indispensables. Pour autant, l'introduction de mécanismes participatifs n'implique pas une remise en cause du caractère représentatif de la démocratie contemporaine, mais tend simplement à la faire évoluer pour qu'elle puisse coexister avec certains processus décisionnels caractéristiques de la démocratie directe.

S'il existe déjà quelques modalités de participation complémentaires, notamment au plan local, cette question s'est trouvée récemment, en France, au cœur de l'actualité de la campagne présidentielle de 2007. Des idées intéressantes et innovantes ont ainsi été avancées et, parfois même, mises en œuvre. L'aspect important de cette réflexion a d'ailleurs été, outre d'accorder de nouveaux moyens de participation aux citoyens, de responsabiliser davantage ces derniers. Tout d'abord, avant même de construire son programme électoral, la candidate du Parti socialiste, Ségolène Royal, a organisé des débats participatifs en région pour faire ressortir les attentes des électeurs, quant à l'avenir de la démocratie, afin d'en retirer ensuite certains axes d'orientation pour bâtir son pacte présidentiel. Ensuite, dans le but de rétablir un lien de confiance entre la classe politique et les citoyens, elle a notamment proposé l'institution d'une surveillance populaire de l'action des élus sous la forme d'un jury de citoyens chargés d'évaluer les politiques publiques⁸⁵. Face à cela, chaque candidat a alors été

⁸⁴ FUSTEL de COULANGES, *La Cité antique*, Paris, Hachette, 24^{ème} éd., 1917, p.1-2.

⁸⁵ MANDRAUD (I.), *Mme Royal propose une « surveillance populaire » de l'action des élus*, Le Monde, 23 octobre 2006.

conduit à prendre position sur cette question et à exposer ses perspectives d'évolution du système et, plus spécialement, de la place du citoyen dans la démocratie moderne.

Cette réflexion sur l'avenir de la démocratie représentative a conduit le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy, dans le but de construire une démocratie irréprochable, plus transparente et plus ouverte, à installer, le 18 juillet dernier, un comité chargé de réfléchir et de faire des propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République. Les principaux axes de travail engagent cette commission, tout en confortant l'idéal démocratique représentatif, à une véritable évolution du concept moderne puisqu'ils visent à promouvoir davantage la responsabilité dans l'exercice de l'action publique, à favoriser le débat d'idées, et à renforcer les pouvoirs et les libertés des citoyens. Leur participation pourrait s'y trouver confortée puisqu'il est demandé au comité Balladur d'envisager l'opportunité d'un droit d'initiative populaire en matière législative, mais également leur représentation puisqu'il est envisagé l'introduire une dose de proportionnelle pour en garantir la qualité dans les assemblées parlementaires. De plus, afin d'étendre leurs droits, le président de la République a également demandé à la commission de se prononcer sur la mise en place d'un droit de saisine du Conseil constitutionnel pour les citoyens et sur la consécration, comme liberté fondamentale, du principe de sécurité juridique.

Aussi, cette réflexion contemporaine, et semble-t-il inévitable, conduit à s'intéresser à l'avenir de la démocratie au regard de son objet et de ses enjeux.

B – L'objet et les enjeux de la démocratie représentative

Cette étude de la démocratie représentative doit donc successivement prendre en compte son objet (1) et ses enjeux (2).

1 – L'objet

Les auteurs classiques de droit constitutionnel définissent la démocratie représentative comme « un système politique où les gouvernants sont élus par les citoyens et considérés ainsi comme leurs représentants »⁸⁶, il s'agit donc d'un système indirect de gouvernement dans la mesure où « le peuple délègue l'exercice de la souveraineté à des hommes qu'il choisit pour le

⁸⁶ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques.*, P.U.F, Thémis, 1980, p.92.

représenter »⁸⁷. Dès lors, elle « implique évidemment que tous les citoyens puissent participer à l'élection des représentants, ce qui revient à dire qu'elle exige le suffrage universel, de préférence direct »⁸⁸. Par cette sanction électorale à laquelle sont soumis les représentants, elle garantit la liberté des citoyens puisque ce mécanisme permet d'« organiser la résistance au pouvoir, la possibilité de le contester et de le limiter »⁸⁹.

De cette définition peuvent donc être dégagés trois critères d'identification : la souveraineté du peuple, le transfert de son exercice par l'élection des représentants de la Nation et, en conséquence, la liberté qui justifie que le pouvoir soit limité et contrôlé.

Toutefois, au regard des nombreux signes actuels de contestation de ce modèle de gouvernement idéal, tels, entre autres, l'abstention croissante aux différents scrutins ou le développement des actions protestataires en dehors des échéances électorales, ces critères peuvent paraître dépassés, d'où la nécessité de s'interroger sur leur effectivité dans les grandes démocraties contemporaines : ceci conduira tout naturellement à faire un bilan sur l'état actuel de la démocratie représentative.

En effet, eu égard aux attentes contemporaines des citoyens, il ne paraît plus possible de résumer la démocratie représentative à la formule « élection-représentation de la Nation » ; le représentant n'est plus seulement celui qui est habilité « à vouloir pour la Nation », mais plutôt l'élu auquel les représentés s'identifient le plus possible, dans lequel ils voudraient pouvoir se reconnaître.

Le mécanisme de la représentation, comme l'avaient imaginé Montesquieu et Siéyès, a éloigné les citoyens de la décision, et la démocratie représentative, à l'inverse de celle pratiquée à Athènes, a été construite comme un système où finalement ces derniers exercent très peu de pouvoir, n'ayant la possibilité de s'exprimer dans la vie politique qu'au moment de l'élection. Par ailleurs, ces derniers aspirent, semble-t-il, « à se sentir représentés de plus en plus complètement dans toute la variété, l'hétérogénéité de leurs intérêts ou de leurs convictions »⁹⁰. Signe d'un malaise, ce « désenchantement démocratique » porte atteinte à la légitimité même des représentants, tout comme à celle de leurs décisions, et démontre

⁸⁷ BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *op.cit.*, p.169.

⁸⁸ PACTET (P.), *op.cit.*, p.89.

⁸⁹ TURPIN (D.), *Droit constitutionnel*, P.U.F., juillet 2003, p.211.

⁹⁰ TURPIN (D.), *op.cit.*, p.208.

finalement, à nouveau, un décalage entre le « pays légal » et le « pays réel », entre l'univers politique et les préoccupations concrètes des citoyens supposés représentés⁹¹.

Devant ce bilan « mitigé », il est nécessaire d'aller au-delà et de réfléchir, dans un second temps, sur les perspectives de la démocratie représentative.

Soucieux de participer plus activement à la prise de décision et d'exercer un contrôle plus régulier sur l'action de leurs représentants, voire de limiter plus strictement leur délégation de pouvoir pour ne plus leur remettre un blanc-seing, les citoyens paraissent enclins à une certaine évolution du concept de démocratie représentative. Mais cette démocratie « renouvelée »⁹², voire « réinventée »⁹³, et qui doit être « irréprochable » selon les vœux du président Sarkozy⁹⁴, ne doit pas dépendre « de la présence ou de l'absence d'une « élite de pouvoir » – elle est inévitable – mais du caractère « ouvert » ou « fermé », homogène ou diversifié, de cette élite, du fondement et des bornes de son pouvoir, de son degré de responsabilité et des contrôles qui pèsent sur son action, de sa vitesse de circulation ou de sa réceptivité aux aspirations populaires »⁹⁵. Ces perspectives doivent donc naturellement conduire la présente étude à s'intéresser tout à la fois à la consolidation de la représentation mais, également, à une participation plus significative des citoyens tant aux mécanismes décisionnels que de contrôles, et, surtout, à une plus grande responsabilisation de chacun des acteurs de la démocratie.

Toutefois, cette réflexion ne saurait se limiter à la seule situation de la France puisque ces difficultés touchent aussi d'autres Etats.

Parmi ceux-ci, le modèle anglo-saxon, berceau du régime représentatif et de la souveraineté du Parlement, doit être retenu. Il sera intéressant d'y observer comment les élus y sont actuellement perçus par les citoyens, alors même qu'une participation plus directe du peuple

⁹¹ Ce décalage a été particulièrement manifeste, en France, lors du rejet, par référendum, du traité établissant une Constitution pour l'Europe, alors que les parlementaires l'avaient, eux, ratifié à une très forte majorité. Il en ressort que les parlementaires, sans mandat impératif et sans contrôle entre les élections, ont eu tendance à se considérer comme le souverain. Comme le souligne Philippe Ardant, cette dérive peut apparaître comme une « négation de la théorie de la représentation, alors que le régime représentatif était justement destiné à permettre la différenciation du souverain et de ceux qui exercent la souveraineté, ils se comportent en propriétaires de la souveraineté, c'est-à-dire comme le souverain lui-même » : ARDANT (P.), *op.cit.*, p.170.

⁹² BOUDON (R.), *Renouveler la démocratie. Eloge du sens commun*, Paris, O.Jacob, 2006.

⁹³ MILACIC (S.), *Faut-il réinventer la démocratie ? Du « néodémocratie » pour équilibrer le « néolibéralisme »*, Politéia, n°5, 2004, pp.445-453.

⁹⁴ SARKOZY (N.), *Allocution sur la démocratie irréprochable*, Epinal, 12 juillet 2007

⁹⁵ *Ibidem*, p.212.

semble recherchée. En effet, malgré son caractère représentatif très marqué, qui en fait d'ailleurs sa caractéristique, le modèle britannique laisse entrevoir une évolution de la place des citoyens, comme le démontre l'utilisation du référendum, notamment, à la fin des années 1990.

Ensuite, par opposition au modèle de la souveraineté quasi exclusive du Parlement, l'Italie présente aussi un intérêt. Bien qu'organisée sur le modèle d'une démocratie représentative, les constituants de l'après-guerre avaient parallèlement prévu des mécanismes de démocratie semi-directe. S'ils n'ont été mis en œuvre que deux décennies plus tard, ils ont fréquemment été utilisés depuis. Par ailleurs, les critiques, engendrées par l'opération *Mani Pulite*, au début des années 1990, à l'encontre des élus, ont conduit à une réorganisation de la classe politique débouchant, ces dernières années, sur une révision constitutionnelle qui a transformé l'Italie en Etat régional et qui semble, à présent, réserver une place privilégiée aux citoyens.

De son côté, l'Allemagne, bien qu'elle n'ait pas connu de bouleversements constitutionnels fondamentaux récemment, paraît devoir faire face aussi à une progression de l'abstention et, de façon plus générale, à des difficultés en matière de représentation, comme l'ont démontré les dernières élections au Bundestag. Au plan fédéral, la Loi Fondamentale de 1949 limite la participation politique des citoyens aux seuls mécanismes classiques du gouvernement représentatif, et c'est donc au niveau des Etats fédérés que le modèle allemand présente des solutions intéressantes. Chacun d'entre eux a pu introduire des mécanismes de participation complémentaire pour les citoyens et, notamment, l'élection directe des maires et même, pour certains, des possibilités de révocation.

Enfin, la Suisse retiendra aussi particulièrement l'attention pour la faveur qu'elle accorde aux procédures de démocratie directe tant au plan fédéral que cantonal ou communal. La très importante participation des citoyens constitue d'ailleurs la spécificité de la Confédération helvétique. Dans la pratique, un suisse se rend, en moyenne, quatre fois aux urnes chaque année et se prononce la plupart du temps sur plusieurs projets de nature extrêmement différente. Ce système démontre bien l'exigence que suppose cette forme de gouvernement vis-à-vis du citoyen et permet de classer la Suisse parmi les démocraties « quasi » participatives.

De façon complémentaire, le choix de ces Etats supposera de s'intéresser aussi à la représentation au sein de l'Union européenne. La France, l'Allemagne et l'Italie, étant parmi les Etats fondateurs, leur organisation politique n'a pu qu'influencer cette construction, à laquelle il faut bien entendu adjoindre la Grande-Bretagne, devenue membre suite à un référendum, et qui sont ensemble les acteurs essentiels du développement de cette entité. Le

choix de la Suisse sera également justifié puisque ses citoyens ont refusé d'y adhérer à plusieurs reprises.

Toutefois, il est également indispensable de se poser la question des enjeux de la démocratie moderne.

2 – Les enjeux

Bien qu'elle soit considérée comme un modèle de gouvernement idéal, la démocratie a, de tout temps, été l'objet des critiques les plus diverses. Cependant, même si Churchill a pu la considérer comme « le pire des régimes », il s'est empressé d'ajouter qu'elle ne l'était qu'« à l'exception de tous les autres ».

Toutefois, dans sa forme contemporaine, elle peut paraître aussi génératrice d'hypocrisies⁹⁶, de frustrations, à la limite du non-sens de la démocratie, notamment quant au pouvoir réel des citoyens. Sur ce point, certains auteurs se demandent d'ailleurs « si elle ne se retourne pas parfois contre le peuple, victime de la propension à la banalisation du consensus autour de ce concept, les citoyens n'étant pas partie prenante aux décisions [...]. Finalement, de ce régime béni, objet de toutes les incantations, surgit l'interrogation hérétique de l'évolution de la place du peuple, de la démocratie sans le peuple, voire contre le peuple »⁹⁷.

En ce sens, il faut constater qu'elle a parfois été court-circuitée dans les grandes démocraties, tant par une oligarchie technocratique que partitocratique. C'est en cela aussi qu'elle nécessite une vigilance particulière et constante pour que le pouvoir n'échappe ni aux citoyens, ni à ses représentants. En somme, pour que « le peuple « réel », [au-delà de] celui des syndicats, des partis politiques, des coordinations et des groupuscules divers, ne triomphe pas sur le peuple « légal » et, finalement, sur la démocratie politique »⁹⁸. Il y a ainsi, il faut bien le reconnaître, même dans les grandes et vieilles démocraties occidentales, des problèmes, la réalité étant loin de l'idéal. Alors est-ce bien la référence en tant que symbole de gouvernement ?

D'autant plus que sa mise en oeuvre actuelle – extrêmement difficile, voire même catastrophique – en Irak et en Afghanistan, notamment, laisse à penser qu'elle n'est peut-être pas si facilement exportable, qu'elle pourrait peut-être, au regard de ces expériences, ne pas

⁹⁶ BERNANOS (G.), *Les démocraties ne peuvent pas plus se passer d'être hypocrites que les dictatures d'être cyniques*, in *Nous autres Français*, Paris, Gallimard, 1939, rééd., Paris, Seuil, Coll. Point, 1984.

⁹⁷ VERDIER (M-F.), *op.cit.*

⁹⁸ *Ibidem*,

toujours constituer la meilleure forme de gouvernement⁹⁹. En effet, les Constitutions récentes de ces deux Etats, largement placées sous la tutelle des U.S.A. après leur intervention militaire – même si elles furent rédigées par des nationaux et soumises au peuple ou à ses représentants – « tiennent par la force, mais non par la force démocratique »¹⁰⁰.

Dès lors, il faut en convenir, l'enjeu concernant la démocratie représentative est d'importance. Churchill a-t-il toujours raison ? Notre conclusion y apportera notre réponse.

Mais, auparavant, c'est par une étude minutieuse, comparative et surtout contemporaine que nous nous proposons de débiter notre réflexion, qui – comme nous l'avons précédemment annoncée – abordera un bilan de ce système de gouvernement, conduisant, très objectivement, à exposer la remise en cause effective du modèle de démocratie représentative (Partie 1), les perspectives faisant émerger une nouvelle forme de démocratie représentative (Partie 2).

⁹⁹ Sur ce point, voir *infra*, p.160 et suiv. le développement intitulé « le peuple spolié de sa souveraineté ».

¹⁰⁰ VERDIER (M-F.), *op.cit.*

Partie 1 – La remise en cause de la démocratie représentative

L'extension progressive du droit de suffrage à l'ensemble des citoyens a transformé les systèmes représentatifs – où seuls ceux qui disposent de la qualité d'électeur désignent ceux qui sont chargés de dégager la volonté de la Nation – en de véritables démocraties représentatives.

Dans celles-ci, le pouvoir politique appartient aux citoyens qui composent le peuple souverain ; mais, l'éloignement géographique, la dimension démographique, la nécessité de prendre des décisions sereines et débattues, conduisent ce dernier à élire des individus pour exercer en son nom la souveraineté. Cette conception constitue le fondement des institutions françaises actuelles, l'article 3 de la Constitution de 1958 disposant que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

Pourtant, l'identification moderne de la démocratie à sa forme représentative ne semble plus aller de soi. D'un côté, un certain nombre d'éléments agissent, telles de puissantes contraintes, sur le système institutionnel, de l'autre, les citoyens aspirent à voir la représentation politique refléter ce qu'ils sont, et non se substituer simplement à eux. Élément fondamental à la vie démocratique actuelle, facteur de légitimité des élus et mode traditionnel d'expression des citoyens, les élections, elles-mêmes, se transforment peu à peu en spectacles sans enjeux et parfois même sans électeurs. Dès lors, ces difficultés des deux concepts fondamentaux de la démocratie représentative justifient l'analyse précise tant de la crise de la représentation politique (Chapitre 1) que de celle de la citoyenneté (Chapitre 2).

Chapitre 1 – La crise de la représentation politique

Georges Burdeau écrivait, en 1966, « la démocratie classique n'admettait comme légitime qu'une seule volonté : celle de la nation formulée par ses représentants. Aujourd'hui, il y a deux volontés : celle du groupe [c'est-à-dire celle de la communauté des citoyens ou, tout au moins, d'une majorité d'entre elle], impérative en dehors de toute mise en forme juridique, et celle des gouvernants. Il s'ensuit que la puissance légale, la puissance étatique, peut ne pas

correspondre au pouvoir du peuple »¹⁰¹. Ces propos retrouvent aujourd'hui une étrange actualité, illustrée par le fait que les citoyens se désintéressent de la vie politique de la nation, qu'ils ne participent plus aux consultations électorales ou qu'ils mettent en cause leurs représentants traditionnels, hommes et partis politiques. Depuis plusieurs décennies, alors que la plupart des pays européens ont traversé une crise économique et sociale, à laquelle s'est adjointe une évolution sensible des mœurs et des mentalités, la politique ne paraît plus correspondre aux attentes citoyennes. Les décisions des gouvernants revêtent à la fois un caractère lointain, étranger, complexe et inefficace. Prétendant un manque de pouvoir en politique, les électeurs délaissent les urnes et deviennent inactifs dans la vie publique. Dans ce contexte de crise et de désengagement citoyen, les fondements de la démocratie représentative paraissent à la fois contestés (Section 1) et dépassés (Section 2).

Section 1 – Des fondements contestés

Les facteurs qui ont présidé à la naissance de la démocratie représentative contemporaine ne sont pas nécessairement ceux qui, ensuite, ont permis sa consolidation et assuré son expansion. Il a fallu que les principes et les pratiques démocratiques se révèlent compatibles avec les tendances lourdes des sociétés développées pour que, dans le long terme, ce type de régime politique ait pu se révéler viable. Cependant, de nos jours, la démocratie représentative semble remise en cause dans ses deux fondements majeurs à travers la contestation des procédés électifs (§1), et la contestation des représentants (§2).

§1 – La contestation de l'élection

Dans le concept classique, la démocratie représentative prend forme à travers la désignation des gouvernants par les gouvernés. Cet acte se matérialise par l'élection de représentants qui sont amenés à décider au nom de la Nation.

Or, depuis bientôt trois décennies, deux phénomènes laissent à penser qu'une crise profonde fragilise les fondements même de la démocratie représentative. Le premier apparaît sous la forme d'une participation moins importante des citoyens à la vie électorale (A) et le second se manifeste à travers une déformation des votes (B).

¹⁰¹ BURDEAU (G.), *op.cit.*, p.43.

A – Une participation électorale en déclin

Dans les démocraties modernes, le vote est – par l’intermédiaire de l’élection – le facteur privilégié de sélection des représentants et il permet à l’électorat de maintenir un contrôle sur les acteurs politiques et de limiter leurs pouvoirs. Dans des cas plus exceptionnels, par le jeu de mécanismes de la démocratie directe, le citoyen peut être lui-même amené à être législateur ou constituant.

Cependant, la participation électorale connaît un déclin significatif depuis deux décennies, une étude approfondie du phénomène abstentionniste s’impose. Au regard de l’idéal démocratique, l’analyse doit conduire à s’intéresser tout d’abord à la croissance du phénomène (1) et ensuite, de façon corrélative, à sa problématique (2).

1 – Une abstention croissante

La participation électorale des citoyens permet à une démocratie représentative de se régénérer, de trouver de nouveaux dynamismes et d’évoluer en fonction des attentes des électeurs. Or, les taux de participation aux différentes consultations connaissent un recul sensible et constant tant sur le plan national (a) que sur le plan local (b).

a – L’abstention au plan national

Dans le système représentatif, les citoyens élisent leurs représentants à intervalles réguliers et expriment ainsi leur adhésion aux gouvernants et à leurs politiques lors des différentes élections. Toutefois, ces dernières décennies, l’abstention a considérablement progressé et s’est généralisée à l’ensemble des scrutins. Pierre Bréchon, dans une analyse comparée, relève que cette tendance est perceptible dans l’ensemble des pays européens. Son étude sur les élections législatives présente une forte évolution de la moyenne du taux de non-participation entre les années 1980 et le début des années 2000. Sur cette période, l’abstention a progressé de 7,5 points en Italie, de 10 points en Allemagne, de 14,1 points en France et de 16 points au Royaume-Uni¹⁰².

En France, les élections présidentielles, malgré une augmentation sensible jusqu’en 2002, restent cependant les consultations où l’abstention est la moins importante. De 15,2% en

¹⁰² BRECHON (P.), *La citoyenneté et ses conditions d’expression*, Cahiers français, n°316, p.65.

1965, le taux de non-participation se situe à 21,6% en 1995 et atteint le taux record pour ce scrutin de 28,4% en avril 2002. Cependant, celle de 2007 pourrait marquer un nouveau tournant, et signifier un retour à une forte participation pour ce scrutin. En effet, les électeurs ont exprimé, par une exceptionnelle mobilisation, l'intérêt qu'ils y portaient : seuls 16,23% des électeurs n'ont pas pris part au vote du premier tour et 16,03% à celui du second. En raison de la démographie et des inscriptions massives sur les listes électorales, « jamais [d'ailleurs] autant de Français ne s'étaient rendus dans l'isoloir : 37 342 518 »¹⁰³.

A l'inverse, si les élections législatives ont d'abord semblé mobiliser l'électorat, elles connaissent à présent des taux de non-participation relativement élevés selon les Etats étudiés. En France, l'étude de l'abstention pour les premiers tours des élections législatives démontre ainsi une forte progression : d'une moyenne de 20% dans la première décennie de la Vème République [22,8% en 1958, 18,9% en 1967], elle augmente constamment sur la période 1986-2007, pour atteindre le taux record de 40,01% lors du second tour du scrutin de 2007¹⁰⁴. En Grande-Bretagne, pour l'élection des députés à la Chambre des Communes, l'abstention est passée de 24,6% en 1987 à 38,42% en 2005, avec un pic à 40,60% en 2001¹⁰⁵. En Allemagne, l'abstention aux élections au Bundestag est en moyenne de 18,08% au cours des vingt dernières années, elle augmente de presque 11,5 points entre 1983 [10,9%] et 2005 [22,27%]¹⁰⁶. En Italie, le phénomène se développe également sur le plan législatif mais dans des proportions plus faibles, il passe de 11,1% en 1987 à 18,6% en 2006¹⁰⁷.

La Suisse constitue un cas véritablement à part dans cette analyse. Les taux d'abstention aux élections nationales, tant au plan fédéral que parlementaire, sont très élevés. Pour les premières, ils se situent à 56,7% en 1999 et à 54% en 2003, tandis que pour les secondes ils passent de 37% en 1951 à 65% en 1999¹⁰⁸.

¹⁰³ GURREY (B.), *Une forte participation qui dément la consigne frontiste*, Le Monde, 8 mai 2007 ; LEPARMENTIER (A.), *La revanche du 21 avril*, Le Monde, 23 avril 2007 ; COLOMBANI (J.-M.), *Double victoire*, Le Monde, 23 avril 2007 ; GURREY (B.), *La participation n'a jamais été aussi élevée depuis 1965*, Le Monde, 24 avril 2007.

¹⁰⁴ Voir le site Internet du Ministère de l'Intérieur, www.interieur.gouv.fr ainsi que WEILL (N.), *L'abstention a atteint le niveau historique de 35,62%*, Le Monde, Cahiers résultats, 11 juin 2002, p.23.

¹⁰⁵ www.monde-diplomatique.fr et www.election-politique.com

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Voir le site du Ministère de l'Intérieur Italien : <http://politiche.interno.it/votanti/votanti060409/votanti.htm>

¹⁰⁸ IRES-UCL, *Faut-il maintenir le vote obligatoire ?*, Regards économiques, mai 2003, N°11.

Les élections européennes peuvent être analysées comme des élections nationales puisqu'elles se déroulent dans le cadre étatique. Dans la majorité des Etats envisagés – exceptée la Suisse qui n'est pas membre de l'Union européenne –, les élections à l'assemblée parlementaire de Strasbourg restent les moins mobilisatrices¹⁰⁹. Dès l'origine, de nombreux électeurs allemands, britanniques et français ont adopté une attitude de non-participation. En 1979, l'abstention s'élève déjà à 34,3% en Allemagne, à 68,4% en Grande-Bretagne et à 39,3% en France. Dans l'Hexagone, elle augmente par la suite régulièrement avec 43,28% en 1984 et 47,3% en 1994, le cap des 50% est franchi par trois fois au cours des quinze dernières années : 51,2% en 1989, 53,24% en 1999 et 56,9% en 2004. Outre-Rhin, la croissance de l'abstention est progressive jusqu'en 1994 où elle atteint 40%, mais s'accélère ensuite considérablement : 54,8% en 1999 et 58,97% en 2004. Outre-Manche, la non-participation s'est toujours située à un niveau élevé : 67,4% en 1984, 63,8% en 1989 et 76% en 1999. A l'inverse de ses principaux partenaires européens, le Royaume-Uni a connu une légère diminution de l'abstention en 2004, mais le taux de 61,1% reste élevé et place cet Etat largement en-dessus de la moyenne européenne¹¹⁰. L'Italie, malgré une augmentation régulière de l'abstention, constitue quasiment un contre exemple pour les élections au Parlement européen. De 14,5% en 1979, l'abstention n'atteint que 26,9% en 2004¹¹¹. Cette analyse de la non-participation ne manque pas d'éveiller quelques doutes quant à la légitimité de l'entité puisque plus l'intégration est forte, plus les citoyens semblent rejeter l'Union européenne¹¹².

Le constat est général et, pour l'ensemble des Etats envisagés, l'abstention croît pour chaque type d'élections nationales.

Dans un souci de comparaison, et dans la mesure où l'article 3 de la Constitution française fait du référendum une modalité d'expression de la « souveraineté nationale », l'étude de la

¹⁰⁹ Les chiffres concernant l'abstention aux élections européennes de 1979 à 1999 en Allemagne, au Royaume-Uni, en France et en Italie sont issus du colloque du CEVIPOF-CERI, *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, 26 et 27 mai 2000, notamment de la communication de Bruno CAUTRES, *L'impossible émergence de l'électeur européen ?*, et pour les élections européennes de 2004 de : www.robert-schuman.org

¹¹⁰ ASTIE (P.), BREILLAT (D. et C.), HISCOCK-LAGEOT, *Repères étrangers*, Pouvoirs, 2004, pp.184-185

¹¹¹ *Ibidem*, pp.188-189.

¹¹² MUXEL (A.), *L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ?*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.45.

participation des citoyens doit aussi prendre en compte le comportement des électeurs lors de l'utilisation de ce procédé de démocratie directe¹¹³.

La Suisse recourt fréquemment à ce procédé de participation des citoyens. Entre 1965 et 1995, elle a organisé 220 référendums. Entre fin 1996 et début 2002, les électeurs ont été convoqués dix-sept fois pour se prononcer sur cinquante-cinq projets¹¹⁴. De façon générale, l'abstention est assez forte. En 2006, trois votations, portant sur six questions, ont eu lieu, seulement 43,62% de l'électorat y a pris part. Les consultations de 2007 n'ont quant à elles mobilisées que 40,65% de l'électorat¹¹⁵.

Comme la Suisse, l'Italie a largement eu recours à ce procédé. Durant les trente dernières années, les Italiens ont été amenés à voter à plus de cinquante reprises lors des référendums « abrogatifs ». Les taux d'abstention sont variables et dépendent surtout de l'intérêt de la question posée¹¹⁶. Néanmoins, comme au plan électoral, l'Italie connaît un recul de la participation : le référendum constitutionnel des 25-26 juin 2006 relatif au projet dit de « réforme fédérale » n'a mobilisé que 53,6% de l'électorat¹¹⁷.

A l'inverse de ces deux Etats, les expériences française et anglaise restent plus exceptionnelles. En France, le recours au référendum s'identifie à deux périodes. L'une, sous la présidence du général de Gaulle avec une pratique fréquente, où chaque référendum suscite des débats passionnés qui mobilisent fortement l'électorat et revêtent un double enjeu : la question politique posée et l'adhésion au Président¹¹⁸ ; la seconde période s'ouvre avec les référendums suivants qui présentent tous des taux d'abstention élevés et sont ressentis comme

¹¹³ Hormis le cas de l'Allemagne, qui pour des raisons tenant à son héritage politique et historique n'utilise pas de procédés de démocratie semi-directe au plan national, les autres Etats étudiés y ont tous eu recours. L'initiative et le veto populaire n'étant pas utilisés dans l'ensemble de ceux-ci à l'inverse du référendum, il apparaît plus opportun de privilégier l'étude de cette dernière modalité dans une optique de comparaison.

¹¹⁴ PACTET (P.), *op.cit.*, p.91.

¹¹⁵ www.parlament.ch

¹¹⁶ GAUDILLIERE (B.), *Les institutions de l'Italie*, La Documentation française, N°1.17, septembre 1994, p.44 : à titre illustratif, 87,7% de l'électorat à participer au référendum de 1974 sur le divorce, 80,7% à celui de 1989 sur l'attribution d'un pouvoir constituant au Parlement européen. En 1990, seulement 43,4% des citoyens ont participé à celui sur la chasse et 43,1% sur celui concernant l'emploi des pesticides.

¹¹⁷ Malgré une participation relativement moyenne, celle-ci est cependant largement supérieure à celle du référendum constitutionnel de 2001 sur le pouvoir des régions qui ne s'était élevée qu'à 34,2% de l'électorat.

¹¹⁸ www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/quinquennat/referendums.shtml : si l'abstention est une réalité, elle reste cependant contenue 19,4% (20 septembre 1958), 26,2% (8 janvier 1961), 24,7% (8 avril 1962), 23% (28 octobre 1962) et 19,9% (27 avril 1969).

des échecs pour les responsables politiques qui les avaient initiés. La non-participation passe d'une moyenne de 21,04% entre 1958 et 1969 à 39,5% en avril 1972, 63% en novembre 1988, 30,31% en septembre 1992 et, enfin, 69,28% en septembre 2000 ; même si le taux d'abstention est plus faible en 2005, 30,63%, il reste relativement élevé pour une consultation de nature constitutionnelle¹¹⁹. L'attitude des gouvernants peut expliquer cette croissance : ils s'engagent peu dans les campagnes, ni même sur un quelconque projet politique. Le référendum, technique politicienne peu sûre, permet au peuple de désavouer ses gouvernants, ceux-ci préfèrent donc ne pas lier les résultats à leur mandat, comprenant bien le double effet que peut avoir un résultat négatif sur leur légitimité.

En Grande-Bretagne, pays fondateur du régime représentatif moderne, le principe de la souveraineté du Parlement ne tolère qu'un caractère consultatif au référendum. Le seul référendum national, organisé en 1975 et relatif au maintien du Royaume-Uni au sein des Communautés européennes, n'a mobilisé que 64,5% de l'électorat¹²⁰.

Ainsi dans chaque Etat, l'abstention pour tous les scrutins de plan national n'a cessé de progresser au cours des deux dernières décennies. Un constat similaire semble d'ailleurs pouvoir se dégager pour les scrutins locaux.

b – L'abstention au plan local

Bien que croissante dans l'ensemble des scrutins, l'abstention, enregistrée au niveau national, progresse semble-t-il légèrement moins vite pour quelques consultations locales puisque certaines paraissent continuer à mobiliser davantage l'électorat. Cependant, la non-participation, même si elle n'atteint pas les proportions de celle rencontrée pour les scrutins nationaux, est en constante augmentation.

En France, certaines élections locales ont davantage mobilisé que d'autres les citoyens. Les élections cantonales connaissent une abstention élevée depuis plusieurs décennies passant de 31,18% en 1982 à 39,6% en 1998. Mais, phénomène plus caractéristique encore de cette évolution, les élections régionales – qui concernent pourtant des collectivités plus récentes – ont vu l'abstention progresser de 21,77% en 1986, pour la première élection au suffrage universel des représentants locaux, à 39,6% en 1998. Même si les scrutins cantonaux et régionaux de 2004 ont connu une légère augmentation de la participation électorale, celle-ci

¹¹⁹ www.interieur.gouv.fr

¹²⁰ Initiative and Referendum Institute – Europe : www.iri-europe.org

doit plutôt s'analyser comme un vote-sanction à l'égard du gouvernement que comme un intérêt croissant des citoyens pour les affaires locales¹²¹. De même, pour les élections municipales – alors qu'il s'agit de débattre de questions locales et que le lien de proximité est plus étroit avec l'électeur –, l'abstention ne cesse de croître ; une progression de 11,53 points est enregistrée entre 1989 et 2001¹²².

D'autres Etats connaissent des situations comparables de recul de la participation électorale au plan local. En Allemagne, dans le land de Rhénanie-Palatinat, le taux d'abstention de 32% aux élections régionales de 1996 progresse de 5,7 points en 2001 ; en Hesse, il augmente de 12 points entre 1997 [34%] et 2001 [46%] ; en Bavière, il passe de 30% en 1998 à 42,7% en 2003, et il atteint 46,2% en Thuringe aux élections régionales de 2004¹²³. Les élections municipales ne semblent pas mobiliser davantage l'électorat allemand ; à Hambourg l'abstention se situe à 32% en 1997, à 29,1% en 2001 et à 31,7% en 2004 ; dans le land de Thuringe, elle atteint en moyenne 49,4% en 2004.

Ce phénomène se rencontre également en Italie. Aux élections municipales et provinciales partielles de 2002, 24,2% des électeurs se sont abstenus pour les premières et 34,8% pour les secondes. En 2003, le même type de scrutin partiel a vu croître la non-participation. L'abstention aux élections municipales se situe à 58,9%, contre 55,5% en 1999, et à 70,3% aux élections provinciales contre 68,9% en 1999¹²⁴.

Le Royaume-Uni connaît lui aussi une abstention élevée¹²⁵. Aux élections locales de 2002 en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles, malgré la mise en place pour la première fois du vote à distance, 65% de l'électorat n'a pas pris part au vote. En 2003, lors du renouvellement

¹²¹ www.interieur.gouv.fr : En 2004, l'abstention aux élections cantonales s'est élevée à 36,09% et aux élections régionales à 37,88%, soit une baisse, par rapport au précédent scrutin de 1998, de 3,91 points pour les premières et de 1,12 points pour les secondes.

¹²² Aux élections municipales de 1989, l'abstention atteignait 27,2% tandis que pour le même scrutin en 2001 elle était de 38,73%. Cette tendance est néanmoins à relativiser puisque les taux élevés d'abstention dans les grandes villes tendent à considérablement augmenter la moyenne nationale (Strasbourg : 45,30%, Lille : 52,91%, Marseille : 47,84%, Nice : 53,01%...) : pour une analyse des résultats voir Le Monde, *Les résultats du premier tour des élections municipales*, 13 mars 2001, pp 33-56.

¹²³ Pour l'ensemble des résultats électoraux des différents Etats, il est possible de se référer au site, particulièrement bien actualisé, de l'Observatoire interrégional du politique : www.oip.sciences-po.fr/fr/europe. En 2001, le taux d'abstention aux élections régionales est de 36,7% en Bade-Wurtemberg, de 43,8% en Basse-Saxe, de 31,8% à Berlin ; il se situe en 2003 à 38,6% à Brême, à 33% en Basse-Saxe.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

de 340 conseils locaux en Angleterre, le taux de participation atteint seulement 34% ; la même année, le taux d'abstention se situe à 50,7% pour l'élection du Parlement écossais, à 62% pour celle de l'Assemblée du Pays de Galles et à 40% pour les élections régionales en Irlande du Nord. Les élections locales partielles de 2004 et de 2006 n'ont pas rencontré davantage de succès, puisque, pour chacun de ces deux scrutins, l'abstention s'est élevée à 63% des électeurs.

Par ailleurs, comme au plan national, l'étude de l'abstention démontre aussi des taux élevés lors de l'utilisation du référendum au niveau local.

De façon générale, en Suisse, si la participation électorale est assez faible dans la plupart des consultations populaires, il en est plus ou moins de même pour les votations municipales. La participation se situe, par exemple, à Winterthur, entre 30 et 70%, tandis qu'à Genève, elle s'inscrit entre 10 et 30%¹²⁶. Afin d'obtenir une participation importante, les cantons organisent plusieurs votations le même jour, sur des thèmes différents, pour attirer « diverses clientèles »¹²⁷. En Allemagne, le référendum n'existe qu'au plan local et relève de la compétence des Länder, les règles l'organisant variant d'un Etat fédéré à un autre¹²⁸. Depuis l'instauration de cette procédure, environ 1 200 référendums communaux, avec valeur décisionnelle, ont eu lieu, et ce procédé s'avère particulièrement prisé par les citoyens¹²⁹.

A l'inverse, la France et le Royaume-Uni ont une pratique moins fréquente des référendums locaux. Dans l'Hexagone, les consultations locales ont montré un véritable désintérêt des populations : l'abstention se situant généralement entre 60 et 70%¹³⁰. Bien que ces procédures

¹²⁶ JOYE (D.), *Démocratie et participation locale en Suisse*, in Centre de recherches administratives, politiques et sociales, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, avril 1999, pp.79-90.

¹²⁷ PREMAT (C.), *Les pratiques du référendum local en Suisse et en Allemagne*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004, 148..

¹²⁸ Le 7 juin 2002, si la majorité des deux-tiers avait été obtenue au Parlement, des procédures de démocratie semie-directe au plan national auraient pu être inscrites dans la Loi Fondamentale.

¹²⁹ JUNG (O.), *La démocratie directe en Allemagne, les nouvelles tendances depuis 1989*, Inter Nationes, Basis-Info, 12-2001 ; voir aussi : Initiative and Referendum Institute – Europe, www.iri-europe.org ; voir également Europa, *L'exercice de la démocratie locale par la participation directe des citoyens au processus politique*, www.prospeur.unilim.fr/fr/prospeur/etudes/ong/directe.htm

¹³⁰ Voir à ce sujet : BELLOUBET-FRIER (N.), *Les référendums municipaux*, Pouvoirs, N°77, avril 1996 et FRANCOU (J-P.), *Le référendum local : heurs et malheurs*, Droit Administratif, juillet 2000. Cependant, il est utile de préciser que ces consultations, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2003, n'avaient qu'un caractère consultatif.

aient pour but de donner un nouveau souffle à la vie locale, les élus municipaux n'en ont pas développé la pratique¹³¹.

En Grande-Bretagne, comme au plan national, le recours à cette technique est très exceptionnel. Seulement six consultations référendaires ont été organisées au plan local, une en 1973 en Irlande du Nord, deux en 1979 et deux en 1997 en Ecosse et au Pays de Galles, et une en 1998 à Londres. L'expérience est d'ailleurs peu concluante en matière de participation puisque le taux d'abstention n'a jamais été inférieur à 35,4%.

Un constat similaire peut donc se dégager, aussi bien au plan local que national, et ce pour l'ensemble des scrutins, l'abstention est en progression constante depuis deux décennies ; ce phénomène doit naturellement conduire à s'interroger sur sa problématique.

2 – La problématique de l'abstention

Le phénomène abstentionniste est un indicateur pertinent de l'« état de santé du système démocratique »¹³². Aussi, sa croissance régulière au cours des trois dernières décennies, n'est pas sans soulever certaines difficultés, d'où l'intérêt d'en analyser tout d'abord les causes (a), avant d'étudier les dangers qu'il représente (b).

a – Les causes de l'abstention

Après s'être considérablement développé dans l'ensemble des Etats observés à partir de la décennie 1980, le phénomène abstentionniste continue à se généraliser et à progresser dans la plupart des scrutins. Aussi, comprendre cette attitude de non-participation des électeurs suppose d'en rechercher les causes. Pour cela, une distinction doit être réalisée entre les causes de nature politique, qui caractérisent plus particulièrement la période 1980-2000, et celles, plus techniques, liées aux scrutins, qui sont plus régulières¹³³.

¹³¹ Toutefois, depuis la réforme constitutionnelle de mars 2003, le procédé du référendum décisionnel est applicable au sein de toutes les collectivités territoriales. Il conviendra alors – si celles-ci en ont une pratique plus fréquente – de s'intéresser aux taux de participation quand ces nouvelles dispositions seront mises en œuvre. La première application, en juillet 2003, en Corse, a déjà davantage mobilisé l'électorat que les votations précédentes puisque 60,52% des habitants de l'île de Beauté se sont déplacés.

¹³² MUXEL (A.), *op.cit.*, p.43.

¹³³ HAEGEL (F.), *L'électeur*, Pouvoirs, n°99, 2001, pp.151-161.

Parmi les premières, figurent le sentiment de défiance des citoyens à l'égard des représentants et la perte de repères dans les alternances proposées¹³⁴. Si les causes de l'abstention peuvent être multiples, et parfois différentes selon les périodes étudiées, il est certain que la perte de confiance des citoyens dans la classe politique en constitue l'une des principales. Nombreux sont ceux qui s'accordent à penser que « la révélation d'un certain nombre d'affaires dans lesquelles les partis politiques ont détourné de l'argent à leur profit ou dans lesquelles des hommes politiques s'enrichissent personnellement conforte probablement le rejet de la classe politique »¹³⁵. Tous ces scandales, particulièrement nombreux dans les années 1980 et 1990, et qui perdurent encore, n'ont pu que donner à l'opinion publique le sentiment d'une certaine impunité des décideurs politiques et écarter des urnes des citoyens qui ne souhaitent pas cautionner de tels agissements. D'ailleurs, une forte progression de l'abstention a été largement constatée au cours de ces années.

Toutefois, cette croissance peut également trouver des origines dans le déclin des idéologies traditionnelles et dans la confusion des alternances politiques proposées. Les Etats occidentaux ont peu à peu développé des systèmes juridiques complexes, des politiques communes qui empêchent toute réforme nationale, laissant les partis politiques nationaux incapables de définir des options claires pour l'électorat. Dans un souci électoraliste, les partis s'abstiennent de proposer certaines réformes pourtant nécessaires au système, par crainte d'un rejet de l'opinion publique. Pour ces raisons, les citoyens éprouvent des difficultés à se reconnaître dans les idéologies proposées par ces entités, et, de façon conséquente, leur utilité est remise en cause. Ce contexte favorise alors une progression de l'abstention puisque les électeurs n'estiment plus nécessaire de soutenir des partis qui ne changeront rien une fois arrivés au pouvoir.

Au-delà des causes politiques, existent également des causes techniques relatives aux scrutins. Tout d'abord, il est vérifié que l'abstention est plus importante lorsque plusieurs consultations sont organisées dans un intervalle rapproché. Durant les années 1988-1989, par exemple, les Français ont été appelés neuf fois aux urnes ; le constat est patent, seulement 32% des

¹³⁴ *Ibidem*, p.45 : « A la veille du 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2002, 80% des Français pensaient que le résultat de l'élection ne permettra que peu ou pas du tout d'améliorer les choses en France », ce premier tour de scrutin enregistra de façon logique l'un des plus forts taux d'abstention à cette élection. A l'inverse, en 2007, alors que s'affrontaient deux candidats à forte personnalité portant deux alternatives claires dans leur programme, les citoyens ont nettement perçu les enjeux du débat et se sont fortement mobilisés.

¹³⁵ BRECHON (P.), *Les partis politiques*, Montchrestien, 1999, p.146.

électeurs ont participé à l'ensemble des consultations¹³⁶. Sur une si courte période, les citoyens ont l'impression de s'exprimer plusieurs fois sur des choix identiques, ce qui entraîne, de façon conséquente, une certaine démobilisation¹³⁷. De manière analogue, en Suisse, lorsque les électeurs sont appelés aux urnes régulièrement, soit pour le renouvellement des représentants, soit pour des votations populaires, les taux de participation sont toujours relativement faibles¹³⁸.

Au contraire, si le scrutin porte sur un enjeu électoral fort, l'abstention tend fréquemment à diminuer, c'est ce que peut expliquer la plus forte mobilisation des électeurs pour les principaux scrutins nationaux – élections présidentielles en France, élections législatives en Allemagne et en Italie. Cependant, l'absence de grands débats d'idées et le manque de grandes orientations politiques ont souvent joué en faveur de l'abstention à mesure que la crise économique fragilisait le quotidien des citoyens. Cette attitude des électeurs a été largement confirmée lors de l'élection présidentielle française de 2007. En effet, les deux candidats, proposant une rénovation de la vie politique sur les fondements de deux modèles de société nettement différents, ont réussi à remobiliser l'électorat. Dès lors, le scrutin portant sur des enjeux clairement définis offrait aux citoyens un véritable choix et de, façon logique, l'abstention a considérablement reculé, retrouvant les taux moyens de non-participation des premières décennies de la Vème République.

Parmi les causes de l'abstention liées aux scrutins se trouvent aussi les phénomènes qui ne permettent pas aux citoyens d'y prendre part, tels la non-inscription sur les listes électorales ou le problème des « mal-inscrits ». La non-inscription est le plus souvent une attitude de retrait total des débats politiques, les citoyens ne souhaitant pas prendre part aux votes. Le principe de liberté et de secret du vote étant établi dans chacune des démocraties étudiées,

¹³⁶ Elections présidentielles (deux tours de scrutin), élections législatives anticipées (deux tours de scrutin), référendum sur la Nouvelle-Calédonie, élections cantonales (deux tours de scrutin), élections municipales (deux tours de scrutin). La succession de scrutins prévus en 2007, avec les élections présidentielles et législatives, a d'ailleurs entraîné le Parlement à prolonger d'un an le mandat des élus municipaux qui arrivait à terme en mars 2007.

Toutefois, en France, l'abstention systématique reste relativement faible et stable, elle est passée de 11% en 1995 à 13% en 2002 : MUXEL (A.), *op.cit.*, p.51.

¹³⁷ C'est d'ailleurs ce que peut exprimer l'abstention importante aux élections législatives de 2007 (39,5% au premier tour et 40,01% au second) alors qu'un mois plus tôt, pour l'élection présidentielle, la participation s'était élevée à un taux record de 83,97%.

¹³⁸ www.admin.ch

aucune d'elle ne pratique aujourd'hui le vote obligatoire. Même dans les cas où l'inscription sur les listes électorales est une obligation, celle-ci n'est pas sanctionnée. Dans le cas de la France, certaines études ont montré que la proportion des non-inscrits sur les listes électorales représente 9% du corps électoral potentiel, soit environ trois millions de personnes, malgré l'obligation d'inscription posée à l'article L.9 du code électoral¹³⁹.

Ce phénomène de non-inscription laisse à penser que l'idéal démocratique est en crise. Comment expliquer autrement que des citoyens potentiels soient laissés à la marge des mécanismes de décision sinon qu'à constater que la démocratie est dévalorisée à leurs yeux puisqu'ils se détournent d'elle.

Enfin, certains Etats doivent faire face au problème des « mal-inscrits » qui sont des personnes inscrites souvent loin de leur domicile et donc à forte probabilité abstentionniste¹⁴⁰. De façon significative, l'exemple d'un sondage post-électoral, réalisé à Grenoble en mars 1986, a ainsi montré que seul 66% de la population majeure étaient inscrits dans la commune,

¹³⁹ TURPIN (D.), *op.cit.*, pp.199-200.

Au regard de différentes analyses, il existerait trois catégories de non-inscrits dans les sociétés contemporaines. Sur ce point voir notamment BRECHON (P.), *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, Documentation Française, 2004 : Les « mobiles », personnes à forte mobilité géographique liée à l'emploi, qui sont mal intégrées dans leur lieu de résidence, les « exclus » du système scolaire, dont les problèmes d'insertion professionnelle ne favorisent pas la politisation et enfin les « anarchistes », catégorie résiduelle, qui refusent les institutions et critiquent toutes les normes sociales. Non-inscrits, ces trois groupes de personnes sont des abstentionnistes obligés. Il conviendrait aussi d'ajouter à cette classification, les citoyens qui, ignorant la loi relative aux modalités d'inscription sur les listes électorales, n'ont pas accompli cette formalité. En France, dans un souci de simplification et pour éviter les risques d'oubli, l'inscription se fait automatiquement pour les jeunes dès leur majorité depuis la loi du 10 novembre 1997, cependant cette réforme ne touche qu'une seule partie de la population et rencontre certaines difficultés d'application. De son côté, la Suisse, pour éviter ces désagréments, a prévu que les citoyens seraient inscrits à partir de fichiers tenus à jour par les bureaux locaux des impôts. Ainsi, le simple fait d'être inscrit au registre de l'état civil équivaut à être inscrit sur la liste électorale.

¹⁴⁰ HERIN (J-L.), *Les exclus du droit de vote*, Pouvoirs, n°120, 2006, pp.97-98 : La catégorie des non-inscrits se compose « essentiellement des citoyens « négligents » qui, en cas de changement de domicile omettent de s'inscrire sur les listes électorales [...]. A la suite de la mise en place de la procédure d'inscription d'office des jeunes majeurs, la fourchette d'estimation des non-inscrits se situe entre 5 et 10%, soit soit entre deux et quatre millions d'électeurs potentiels, le nombre d'inscrits dans le cadre de la révision de 2006 étant de 42 585 310. Le taux d'inscription peut varier selon l'âge : il dépasse 90% aux alentours de 35 ans et redescend au-delà de 75 ans jusqu'aux environs de 80% dans la mesure où les personnes de grand âge, soit deviennent incapables, soit omettent de s'inscrire au lieu de leur résidence. Par ailleurs, le taux d'inscription s'élève en fonction du niveau d'instruction, la fracture sociale entraînant la fracture civique ».

que 12% l'étaient dans une autre commune de l'Isère, 10% dans un autre département et 12% étaient non-inscrits¹⁴¹.

Pour autant, si les causes de l'abstention sont multiples, la non-participation des citoyens dans des systèmes démocratiques n'en représente pas moins un véritable danger.

b – Les dangers de l'abstention

Le refus croissant des citoyens de participer à la prise de décision est problématique et laisse à penser que la participation électorale répond avant tout, chez le citoyen actuel, à des intérêts individualistes. En effet, le caractère pleinement démocratique des systèmes gouvernementaux n'a été admis dans le passé qu'à compter du moment où le suffrage universel y a été généralisé. Celui-ci permet à l'ensemble des citoyens de choisir les représentants qui auront la charge de conduire les affaires de la Nation. Le pouvoir n'est donc légitime que s'il découle de l'autorité du peuple et que s'il se fonde sur son consentement. Toutefois, par les signes constants de non-participation, cette légitimité peut être remise en cause.

Dès l'Antiquité, Platon soulignait le véritable danger de la non-participation : « ceux qui ne veulent pas s'occuper des affaires publiques acceptent obligatoirement d'être gouvernés, opprimés peut-être, par des gens pires qu'eux-mêmes ». Cette analyse peut parfaitement s'appliquer aux sociétés contemporaines. De fait, plus le refus de participation est important, plus les représentants sont élus par de faibles majorités et moins leur légitimité est forte. Pourtant, dans une telle situation, ce ne sont pas forcément les gouvernants qui sont les plus atteints puisque leur élection – bien que pouvant procéder d'une minorité des citoyens – reste légale. C'est en fait le corps électoral qui par son retrait progressif des modalités de participation classique, perd de l'influence sur le système politique. Cette attitude négative de l'électorat favorise l'accès au pouvoir d'acteurs politiques technocrates et bureaucratiques. L'action politique de ces derniers apparaît moins lisible et plus complexe pour le simple citoyen et stimule davantage son refus de participation. Dans cette perspective, il n'est donc pas inimaginable qu'à terme des représentants dangereux pour l'idéal démocratique puissent accéder au pouvoir.

¹⁴¹ BRECHON (P.), *op.cit.*

Même si des taux d'abstention importants sont relevés dans les Etats étudiés, il ne semble tout de même pas que ce danger soit déjà aux portes de la Cité. Toutefois, deux exemples récents en France ne manquent pas d'attirer l'attention.

Le 24 septembre 2000, le quinquennat présidentiel était approuvé par 72,91% des suffrages exprimés, mais 69,28% des inscrits s'étaient abstenus, 16,18% des électeurs avaient déposé un bulletin blanc ou nul dans les urnes et 27,09% des citoyens avaient rejeté la proposition. Seuls les suffrages d'environ huit millions de personnes ont permis l'adoption d'une réforme constitutionnelle importante pour l'avenir du système politique et applicable à plus de soixante millions d'individus. Pour éviter ce genre de difficultés, la Suisse et l'Italie ont aménagé les seuils de majorités requises. L'article 142 de la Constitution helvétique prévoit ainsi une double majorité. L'adoption d'une modification de la Constitution requiert ainsi la majorité des suffrages exprimés mais aussi l'approbation de la majorité des cantons où les votants ont accepté le projet. De son côté, l'article 75 de la Constitution italienne l'exige aussi, mais pour le référendum. Il dispose que « la proposition soumise au référendum est approuvée si la majorité des électeurs a participé au scrutin, et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été obtenue ».

Par ailleurs, il convient aussi de rappeler l'accès au second tour pour les élections présidentielles françaises de 2002 d'un candidat de l'extrême-droite. Le taux record d'abstention pour ce type de scrutin (28,4%) ne permit pas la qualification du candidat de la gauche au second tour de l'élection. La perspective de l'élection du candidat du Front National à la magistrature suprême provoqua alors une sorte d'électrochoc chez les citoyens, le président sortant étant reconduit dans ses fonctions avec 82,2% des suffrages exprimés pour une participation de 75,5% de l'électorat. Si l'expression « sursaut civique » a pu être employée à cette occasion, il convient néanmoins d'en relativiser la portée puisqu'au premier tour des élections législatives – le mois suivant – l'abstention se situait à nouveau à 35,2% des inscrits¹⁴². Que la Nation, pour préserver l'essentiel, en soit réduite à ce « sursaut civique », est déjà un signe pertinent du malaise du système démocratique actuel. Les taux de participation des premières décennies de la Vème République à ce type d'élection – 84,33% en 1965, 87,34% en 1974, 85,86% en 1981 – montrent l'intérêt que les citoyens apportaient à

¹⁴² La même situation s'est d'ailleurs produite lors des élections législatives de 2007, où après un taux record de participation aux élections présidentielles le mois précédent, l'abstention, lors de la désignation des représentants à l'Assemblée nationale, a atteint son taux le plus important, sous la Vème République, avec 40,01% d'électeurs potentiels qui n'ont pas pris part au vote.

ce choix. En 2002, ces circonstances particulières n'ont en aucun cas permis l'ouverture d'un débat d'idées sur l'avenir du pays – malgré un résultat digne d'un score de plébiscite et le fait que le candidat sortant soit réélu par ses adversaires – pour l'élection du président de la République.

Si, aujourd'hui, les dirigeants ne sont plus capables de mobiliser, c'est certainement dans une large mesure que la politique qu'ils mènent complique singulièrement la lisibilité de l'action publique et que le non-initié a beaucoup de difficulté à saisir les enjeux des alternatives proposées. Cette attitude des citoyens remet en cause l'ensemble du système démocratique représentatif ; les électeurs se sentent particulièrement éloignés de leurs élus, les personnalités qui se présentent à leur suffrage semblent ne plus répondre ni à leurs attentes, ni à leurs souhaits. En ce sens, l'élection présidentielle de 2007 marque probablement une prise conscience des différents candidats quant à la clarté de leur discours, quant à leur méthode et à leur manière de faire de la politique ou, encore, quant à leur choix de débattre des questions qui se situent au centre des préoccupations de leurs électeurs.

Ainsi, si la crise des fondements même de la démocratie représentative prend forme à travers l'abstention croissante aux différents scrutins, il existe également, au-delà, une déformation des votes.

B – Une déformation des votes

Chaque Etat, en adoptant son propre système électoral, structure la vie politique et institutionnelle du pays tout en organisant les modalités de participation de ses citoyens. L'objectif de chacun de ces systèmes électoraux est de dégager la meilleure représentation possible des différentes opinions exprimées par le suffrage des citoyens. Cependant, ce fondement de la représentation peut être entravé par certaines limites (1) tout en étant contestable dans le cas du dessaisissement des représentants classiques (2).

1 – Les limites du vote

Au sein des démocraties représentatives, la représentativité reste toujours partielle. Deux arguments récurrents dans les débats politiques démontrent ces limites ; il s'agit, en premier lieu, de l'incidence du vote blanc (a), et, en second lieu, des imperfections liées aux modes de scrutin (b).

a – L'incidence du vote blanc

Si, d'un côté, le vote blanc peut s'interpréter comme une modalité d'abstention civique, l'absence de toute reconnaissance de ces suffrages par les gouvernants peut, d'un autre côté, être assimilée à une position anti-démocratique. En effet, les votes blancs ne portent atteinte ni au secret du vote ni à la dignité de l'élection et participent d'une démarche réfléchie. Cependant, le législateur ne le considère pas comme « une expression politique réelle au même titre qu'un vote pour un parti, un candidat, ou pour une liste. Le vote blanc appartient en effet à la catégorie des suffrages dits « non exprimés », tout comme le vote nul. D'ailleurs, le code électoral ne précise pas la différence qui existe entre un bulletin blanc et un bulletin nul »¹⁴³.

Le vote blanc se distingue pourtant aussi bien du vote nul que de l'abstention. Pendant longtemps, l'erreur matérielle ou le refus d'un candidat furent les principales explications de son existence. Aujourd'hui, il semble avoir des motivations plus profondes et peut se définir comme « le fait pour un électeur d'accomplir son devoir civique en participant au scrutin mais de refuser d'opérer un choix entre les options qui lui sont proposées ou les candidats en lice. Soit parce qu'il n'a pas d'opinion définitivement arrêtée sur la question posée, soit parce qu'il désire exprimer son insatisfaction face aux alternatives qui lui sont soumises. Il est donc un acte positif qui apparaît comme un mode normal d'expression »¹⁴⁴. Soucieux de remplir son devoir électoral, le citoyen ne voit pourtant pas son geste pris en considération tant dans les résultats que par les hommes politiques. Les médias eux-mêmes n'en font que rarement état et se contentent seulement d'analyser les résultats et les taux d'abstention¹⁴⁵.

Dans le cas de la France, bien que reconnu par l'article L.66 du code électoral français, le vote blanc n'a aucune valeur juridique. Il n'est d'ailleurs jamais exprimé seul dans les résultats, il est systématiquement décompté avec les votes nuls. Une augmentation sensible de cette catégorie se vérifie surtout au niveau des élections nationales. S'il se situe entre 1945 et 1993

¹⁴³ ZULFIKARPASIC (A.), *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?*, Revue française de science politique, vol.51, n°1-2, février-avril 2001, p.247.

¹⁴⁴ Proposition de loi N°486 présentée par M. Dominique Paillé, député, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2002, tendant à compléter le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé et instaurant le vote obligatoire pour tous les électeurs, www.assemblee-nationale.fr

¹⁴⁵ Une nuance est cependant à apporter puisque depuis l'élection présidentielle, certains journalistes s'interrogent sur la croissance du vote blanc : voir notamment ZULFIKARPASIC (A.), *op.cit.*, p.252.

à environ 2,5% des votants, il connaît un accroissement à partir de 1993 où la moyenne tend à se rapprocher de la barre des 5%, il représente jusqu'à 6,32% des votants au second tour des élections législatives de 1997¹⁴⁶. Sur la période récente, cette tendance semble toutefois s'inverser puisque seulement 4,33% des électeurs ont voté blanc aux élections législatives de 2002 et 3,42% à celles de juin 2007. Il se situe respectivement à 4,8% et à 4,2% des votants aux élections présidentielles de 2002 et 2007 et à 5,93% et 3,36% aux élections européennes de 1999 et de 2004. Le taux record de votes blanc et nul est atteint au référendum sur le quinquennat en 2000 avec 16,18% des votants¹⁴⁷. Dès lors, cette croissance des votes blancs depuis une décennie peut exprimer deux choses : soit l'offre politique ne satisfait plus une partie du corps électoral, soit les hommes politiques sont incapables d'expliquer clairement les enjeux d'un vote pour que le citoyen puisse arrêter une position.

De façon générale, dans chacun des Etats étudiés, la règle consiste à exclure les votes blancs des suffrages exprimés. Pour autant, l'ampleur de ce phénomène n'atteint pas des taux aussi importants que ceux relevés en France. En Allemagne, par exemple, où le vote blanc est décompté parmi les votes invalides, les taux relevés dans les décennies d'après-guerre à l'occasion des élections au Bundestag ne se vérifient plus actuellement. En effet, d'une moyenne de 3,7% entre 1953 et 1961, le taux se situe à 0,9% entre 1976 et 1987 et progresse sensiblement à 1,25% sur la période 1990-2002¹⁴⁸. Dans le cas des élections européennes, lorsque le pourcentage atteint 5,93% en 1999 et 3,35% en 2004 en France, il n'est respectivement, pour les mêmes années de référence, que de 1,5% et de 1,2% Outre-Rhin¹⁴⁹.

Face à l'évolution latente du vote blanc, il a maintes fois été débattu ces dernières années au sein des assemblées parlementaires de l'opportunité de lui reconnaître une valeur juridique¹⁵⁰. En effet, en France, avec l'abstention et la non-inscription sur les listes électorales, il arrive qu'il porte à presque 50% la population qui n'exerce plus un choix effectif lors de certaines consultations. Cependant, sa reconnaissance supposant une augmentation du seuil des majorités à atteindre, il est aisé de comprendre le peu d'empressement que les gouvernants ont à engager une telle réforme ; ils préfèrent largement maintenir un certain statu quo qui leur est électoralement plus favorable et qui leur permet de conserver leurs traditionnelles théories

¹⁴⁶ LAFOND (E.), *Le vote blanc et le droit électoral*, R.A.J.F., 25 mai 2002.

¹⁴⁷ Le taux moyen de votes blanc et nul pour les quatre derniers référendums français est de 7,45%.

¹⁴⁸ www.bundeswahlleiter.de

¹⁴⁹ Pour la France : www.interieur.gouv.fr, pour l'Allemagne : www.elections2004.eu.int/ep-election

¹⁵⁰ Concernant la reconnaissance du vote blanc, voir *infra*, p.392 et suiv.

politiques, économiques et sociales. Dans le même sens, le 13 mars 1995, le Conseil fédéral suisse a repoussé une initiative parlementaire, pourtant très largement justifiée par les taux record d'abstention aux diverses consultations, tendant à la reconnaissance du vote obligatoire avec reconnaissance et prise en compte du vote blanc dans les résultats¹⁵¹.

Le fait de ne pas reconnaître le vote blanc parmi les suffrages exprimés constitue donc, aux côtés des problèmes de représentativité liés aux modes de scrutin, l'un des éléments qui affaiblissent la sincérité des scrutins et qui permettent de contester le processus électoral.

b – Les imperfections des modes de scrutin

Les règles à partir desquelles les citoyens choisissent leurs représentants peuvent poser des problèmes de représentativité des élus et fausser la sincérité des scrutins. Il existe traditionnellement deux grands types de régimes électoraux qui ont chacun leur logique : le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, bien qu'une combinaison puisse parfois être organisée entre ces deux systèmes.

Le scrutin majoritaire implique une identification territoriale et l'espace électoral est divisé en plusieurs circonscriptions ; pour chacune, c'est le candidat qui remporte plus de la majorité des voix qui conquiert la circonscription. Il revient alors à l'élu de parler au nom des électeurs qui lui ont fait confiance, mais également au nom de l'opposition : « les voix des perdants sont représentés par les gagnants »¹⁵². Les électeurs ne sont plus en mesure de manifester leur conviction personnelle ; ils doivent procéder à un vote d'efficacité dans le but de dégager une majorité. Le programme des partis en compétition est d'ailleurs défini dans le même objectif. Le recrutement politique se fait au niveau local, les candidats sont généralement issus de la circonscription, ou y sont largement connus, puisqu'ils doivent obtenir les suffrages des habitants de cette division électorale. Au niveau national, l'Angleterre et la France ont adopté ce mode de scrutin pour les élections législatives¹⁵³. Au plan local, il est pratiqué également au Royaume-Uni, en France, en Italie et en Suisse¹⁵⁴.

¹⁵¹ www.admin.ch

¹⁵² IHL (O.), *Le vote*, Montchrestien, Clefs politiques, octobre 1996, p.51.

¹⁵³ A l'exception en France des élections législatives de 1986 qui se sont déroulés à la représentation proportionnelle.

¹⁵⁴ En Italie, le mécanisme majoritaire concerne les scrutins où sont élus directement les exécutifs locaux. De son côté, la Suisse, habituée à la représentation proportionnelle, réserve le scrutin majoritaire aux élections au conseil des Etats et aux postes d'exécutifs cantonaux.

De son côté, la représentation proportionnelle prend en compte l'ensemble des suffrages exprimés et se résume dans l'expression de « représentation-miroir ». Elle se pratique dans le cadre de circonscriptions où les différentes forces politiques, des plus petites aux plus fortes, se partagent les sièges à pourvoir en fonction du nombre de voix obtenues lors du scrutin. Toutes les tendances politiques sont alors représentées puisque les électeurs peuvent faire valoir leur conviction profonde. Le programme des partis se structure à l'échelle nationale par une opposition d'idées. Le recrutement des hommes politiques se fait au niveau national et ceux-ci ne sont pas liés à une base territoriale mais aux idées soutenues par leur famille politique. La représentation proportionnelle est utilisée en Suisse pour les élections au Conseil national et dans presque la totalité des parlements cantonaux et communaux. L'Italie l'a pratiquée jusqu'en 1994 pour les élections législatives, puis seulement pour les élections des assemblées locales, mais, depuis décembre 2005, le Parlement l'a réintroduite pour les élections législatives à compter du scrutin d'avril 2006¹⁵⁵.

Au-delà de cette traditionnelle classification binaire, certains Etats ont imaginé des systèmes mixtes combinant le système majoritaire et la représentation proportionnelle selon des techniques variables. Avec le système des apparentements sous la IV^{ème} République, la France a fait l'expérience du régime mixte, qu'elle utilise à nouveau, avec d'autres variantes, dans le cadre des élections régionales et municipales. L'Allemagne connaît une combinaison des deux mécanismes traditionnels avec le double bulletin ; le premier sert à désigner au scrutin uninominal majoritaire un député pour la circonscription et le second se prononce pour un parti à la représentation proportionnelle. Le mode électoral retenu entre 1994 et 2005 pour les élections législatives italiennes peut également être défini comme un système mixte¹⁵⁶.

Cependant, pour apprécier les avantages et les inconvénients des divers modes de scrutin et leur impact sur la sincérité de la représentation, il convient de se placer à un double point de vue : celui de la représentation des opinions et celui du fonctionnement de la démocratie.

Concernant la représentation des opinions, la représentation proportionnelle est le mode de scrutin qui assure la représentation la plus fidèle des différentes tendances de l'opinion. Elle offre une chance égale aux minorités politiques et permet ainsi à l'opinion de s'exprimer

¹⁵⁵ Voir *L'Italie se dote d'une nouvelle loi électorale jugée favorable à Berlusconi*, Le Monde, 14 décembre 2005, et JAN (P.), *Réforme électorale en Italie*, 13 octobre 2005, www.droitpublic.net/spip.php?article803

¹⁵⁶ Les ¾ des parlementaires sont élus au scrutin uninominal à un tour, le quart restant des sièges est réparti à la proportionnelle. Chaque candidat s'affilie à un parti éligible à la proportionnelle. S'il est élu, ses voix sont décomptées de celles du parti, ce qui signifie qu'une formation ayant beaucoup d'élus au scrutin majoritaire en aura peu au scrutin proportionnel. Il est alors question de système de compensation.

pleinement. Appliquée aux élections législatives françaises de 1986, elle a permis, pour la première fois, l'entrée à l'Assemblée nationale du Front national, qui avec 9,8% des voix obtint 35 sièges.

A l'inverse, avec le scrutin majoritaire, une partie de l'opinion peut estimer ne pas être représentée. En effet, lorsqu'il n'y a qu'un tour, il se produit une déformation considérable de l'image des opinions : ce sont alors les tiers partis qui se trouvent pénalisés dans des proportions importantes par le jeu du tour unique. Au Royaume-Uni, en février 1974, les Travaillistes ont ainsi obtenu plus de députés (301) que les conservateurs (296) avec un pourcentage global de voix légèrement inférieur (37,2 au lieu de 38,1). Par ailleurs, la sous-représentation des tiers-partis est particulièrement accentuée. Aux élections législatives britanniques du 1^{er} mai 1997, avec 26,23% des voix, les petits partis ne disposent que de 11,3% des sièges, les élections de 2001 sont marquées par la même logique : avec 27,6% des voix, ils ne remportent que 12,25% des sièges à la Chambre des Communes¹⁵⁷. Si le scrutin majoritaire à deux tours est « moins brutal dans ses effets puisque le premier tour tient lieu de représentation proportionnelle et que c'est sur la base de ses résultats que s'effectue le reclassement du second »¹⁵⁸, il n'en reste pas moins vrai, qu'en dépit d'une plus grande souplesse, il peut conduire à des inégalités de représentation tout aussi prononcées que dans le système à un tour. Cette situation s'est produite en France aux élections de 1958, 1962 et 1968 à l'avantage de la droite qui s'est trouvée fortement surreprésentée du fait de la division de l'opposition de gauche (73% des sièges pour 44% des suffrages en 1958¹⁵⁹). En 1981, ce mode de scrutin a de nouveau largement bénéficié à une autre famille politique : le parti socialiste avec seulement 37,5% des voix au premier tour des élections législatives obtient à lui seul 58,2% des sièges. De même, en 1988, le système majoritaire a permis d'éliminer le Front national de l'Assemblée : avec 9,78% des suffrages, il n'a disposé que d'un seul député¹⁶⁰.

Outre une influence sur la représentation de l'opinion, les modes de scrutin peuvent avoir une influence sur le fonctionnement même de la démocratie. En effet, la participation des citoyens conduit à orienter la gestion des affaires publiques, les électeurs, en votant, attendent que le

¹⁵⁷ DUBOUIS (L.), PEISER (G.), *Droit Public*, Mémentos Dalloz, 17^{ème} éd., août 2005, p.12.

¹⁵⁸ JEANNEAU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémentos Dalloz, 8^{ème} éd., janvier 1991, p.48.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

programme retenu soit appliqué. Si les systèmes électoraux qui conduisent au multipartisme offrent un échantillonnage varié de solutions, l'action gouvernementale sera plus un compromis entre diverses formations politiques que la concrétisation réelle de la volonté du peuple, aucun parti n'étant en mesure de gouverner seul. A l'inverse, les modes de scrutin qui favorisent la concentration des partis offrent à la fois un choix plus restreint mais plus efficace à l'électeur. La politique appliquée par la majorité victorieuse découlera des propositions débattues et approuvées par la majorité de l'électorat¹⁶¹. Aussi, cette offre électorale, à laquelle conduisent les modes de scrutin, peut avoir des répercussions sur les taux d'abstention. En effet, si l'offre politique est large mais que l'action résulte d'un compromis entre partis plutôt que d'un choix des électeurs, ces derniers peuvent ne pas voter estimant que leur avis comptera peu ; au contraire, l'électorat peut aussi s'abstenir parce qu'il ne se retrouve pas dans les propositions restreintes issues d'un mode de scrutin favorisant la concentration des partis¹⁶².

Ainsi, les difficultés engendrées par les votes blancs et par les problèmes de représentativité peuvent contribuer à la remise en cause de certains aspects des modes de scrutin, mais ce phénomène est également amplifié par le dessaisissement des représentants classiques.

¹⁶¹ A cet égard, le professeur Duverger, démontrant que les modes de scrutins avaient une influence sur le régime des partis, a dégagé trois lois. La première montre que la représentation proportionnelle tend à la formation de partis multiples et indépendants puisqu'elle invite à l'éparpillement des opinions. Sa logique est de donner une chance à toutes les tendances politiques, chaque parti tend à se différencier de ses concurrents et à refuser toute alliance. Cette situation peut entraîner des crises ministérielles fréquentes par dislocation interne de la majorité comme cela a pu se produire en France sous la IV^{ème} République et en Italie avant 1994. La seconde loi dispose que le système majoritaire à deux tours conduit à la formation de partis multiples mais dépendants puisque l'exigence de majorité relative au second tour oblige les formations à s'unir entre les deux tours. Ce mécanisme explique le phénomène de bipolarisation connu en France sous la III^{ème} République et depuis les années 1970 où le multipartisme est atténué par le regroupement des différentes formations politiques autour de deux pôles idéologiques majeurs : la gauche et la droite. Enfin, la troisième loi explique que le scrutin majoritaire à un tour tend au bipartisme. Ce système a d'ailleurs été qualifié par le doyen Vedel de « gouvernement du parti majoritaire sous la critique du parti d'opposition et sous l'arbitrage du peuple ». Ainsi, puisque les partis servent de relais dans la désignation des représentants, les conséquences des modes de scrutin sur les partis politiques ne sont pas sans conséquence sur l'élection et sur la représentativité des élus. Voir DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, A. Colin, 1951 et DUBOUIS (L.), PEISER (G.), *op.cit.*, p.12.

¹⁶² Cf. *supra* le développement consacré aux causes de l'abstention.

2 – Le dessaisissement des représentants classiques

Traditionnellement, le concept de représentation prend forme au sein des assemblées élues par le peuple. Dans le concept classique, les parlementaires ont pour mission de dégager la volonté de la Nation, qu'ils concrétisent dans des textes de lois. De son côté, l'Exécutif a pour tâche de faire exécuter les décisions des assemblées. Cependant, ce rapport de pouvoirs classiques connu dans les démocraties représentatives tend à s'inverser sous l'influence du fait majoritaire. En effet, face au renforcement quasi-systématique des exécutifs (b), le rôle des parlements tend à connaître un certain déclin (a).

a – Le déclin des parlements

En démocratie représentative, les parlements jouent un rôle majeur dans le fonctionnement du régime. En effet, les représentants, élus au suffrage universel par les citoyens, dégagent traditionnellement de leurs délibérations la volonté de la Nation qu'ils traduisent dans des textes de lois¹⁶³. Cependant, à l'exception de la Suisse toujours constituée en régime d'assemblée, cette fonction classique des parlements a largement été remise en cause par différents phénomènes qui contribuent, chacun à leur manière, au déclin de cette institution.

En France, le domaine réservé au législateur s'est amenuisé en 1958, mais la pratique des institutions a rendu aujourd'hui cette limite plus politique qu'institutionnelle. Comme le souligne certains auteurs, « affaibli, surveillé, le Parlement français dans les institutions de la Vème République l'est assurément, pour partie du moins. Il est diminué dans ses fonctions traditionnelles que sont la confection de la loi et le contrôle de l'activité gouvernementale. Devenue parfois un tâcheron législatif, réduite en certaines occasions à une chambre d'enregistrement, l'institution parlementaire est affaiblie par la maîtrise gouvernementale du processus législatif »¹⁶⁴. L'article 34 de la Constitution française énumère limitativement les compétences réservées au pouvoir législatif et l'article 37 précise que « les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». D'après le texte

¹⁶³ Bien que pouvant être incluses dans l'étude du déclin des parlements, les questions liées à l'inflation législative et, plus généralement, à la « crise de la loi » seront développées dans la section suivante. Les aménagements en vue d'une nouvelle conception de la loi seront, quant à eux, étudiés dans la seconde partie dans le cadre d'une nouvelle gouvernance.

¹⁶⁴ JAN (P.), *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation Française, 2005, p.11.

constitutionnel, les représentants parlementaires n'ont donc plus qu'un domaine restreint d'intervention¹⁶⁵.

Par ailleurs, si les parlements disposent toujours de l'initiative législative, celle-ci revient le plus souvent à l'exécutif grâce aux majorités dont disposent les gouvernements dans les assemblées. En France, certains expliquent d'ailleurs qu'en précisant que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », l'article 20 de la Constitution a fait perdre au Parlement sa primauté d'initiative au profit d'un gouvernement « seul à même, par la capacité d'expertise dont il est porteur, de fixer les grandes lignes d'une politique » que la représentation nationale se contentera d'approuver¹⁶⁶. De même, le Cabinet du Premier

¹⁶⁵ Cependant, depuis la décision du Conseil constitutionnel n°82-143 DC du 30 juillet 1982 sur la loi portant *blocage des prix et des revenus*, (Rec., p.57), la haute instance constitutionnelle a décidé qu'« une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi » n'est pas pour autant inconstitutionnelle. « Cette décision ne supprime pas la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement. Si elle autorise le législateur à outrepasser les limites que la Constitution lui assigne, elle laisse au Gouvernement le droit de reprendre possession de ce domaine en s'appuyant sur l'article 37, alinéa 2 de la Constitution. Simplement, le domaine qui était jusque-là, en principe, celui exclusif du règlement devient un domaine de compétence partagée, avec priorité au règlement sur la loi » : CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22^{ème} éd., août 2005, p.623 ; DRAGO (G.), *Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, RDP, n°1, 2006, p.48.

Certains hommes politiques ont d'ailleurs vigoureusement dénoncé cette situation, qualifiée par eux « d'humiliation permanente » du Parlement : François Bayrou, in *Monarchie républicaine*, Le Monde, 8 septembre 2005.

Toutefois, dans le but de renforcer aujourd'hui l'autorité de la loi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 avril 2005, a procédé au déclassement préventif de mesures à caractère réglementaire contenues dans la loi : Cons. Const., décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, RDP, n°4, 2005, pp.864-867. Sur ce point, voir *infra* les développements sur « la crise de la loi » et sur « la recherche d'efficacité et de qualité de la législation ».

¹⁶⁶ VANDENDRIESSCHE (X.), *Le Parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs, n°99, 2001, pp.61-62 : « Le constituant a ainsi tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action publique, qui tend à maximiser les pouvoirs et compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant la Nation [...]. Le rôle essentiel du parlement moderne n'est plus de légiférer, mais de porter une appréciation éclairée sur les conditions mêmes de mise en œuvre des politiques déterminées par le gouvernement [...]. Le Parlement doit devenir un véritable organe d'évaluation des programmes gouvernementaux ».

Toutefois, même si le Parlement a perdu sa primauté dans l'initiative législative, celle-ci n'en reste pas moins concurrente entre le Premier Ministre et les membres des assemblées parlementaires comme en dispose l'article 39 de la Constitution.

ministre britannique « dispose d'une hégémonie presque totale en matière d'initiative législative : en moyenne 90% des textes votés sont d'origine gouvernementale »¹⁶⁷. En Allemagne, « les projets d'origine gouvernementale représentent l'immense majorité [...]. Les propositions d'initiative parlementaire ne peuvent être individuelles. Au Bundestag, toute proposition doit être soumise par au moins 34 députés. Au Bundesrat, la proposition ne peut être déposée que par un Land et non un membre isolé »¹⁶⁸.

En France, au-delà des phénomènes liés à la majorité parlementaire, la Constitution prévoit formellement, par ailleurs, que les propositions de loi, risquant soit d'accroître les charges publiques ou de diminuer les recettes publiques (art.40), soit d'empiéter sur le domaine du règlement (art.41), puissent être déclarées irrecevables¹⁶⁹. De plus, l'article 48 confère au gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, à l'exception de la disposition de contenue à l'article 48 al.3 qui prévoit qu'une séance par mois est réservée en priorité à celui fixé par chaque assemblée.

La discipline majoritaire au sein des assemblées joue également contre les parlements. Aussi bien en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne, les parlementaires de la majorité font naturellement confiance au gouvernement et votent habituellement les textes que ce dernier leur soumet. En France, « le fait majoritaire cantonne » ainsi « les chambres dans un rôle

¹⁶⁷ CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain, Les régimes étrangers*, t.1, Armand Colin, 4^{ème} éd., 2005, p.244.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.286.

¹⁶⁹ Il convient cependant de nuancer ces cas d'irrecevabilité notamment au regard de la pratique qui en a été faite. Concernant l'article 40 de la Constitution, le Conseil constitutionnel s'est montré « tolérant et admet que les propositions de loi sont recevables si leurs conséquences financières ne sont qu'indirectes (CC, n°99-419 DC, 9 novembre 1999) » : CHANTEBOUT Bernard, *op.cit.*, p.515. Par ailleurs, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances doit « amener plus de souplesse. Sans supprimer l'obstacle de l'article 40, cette loi organique substitue en effet la notion de « mission » à celle de charge. Ceci autorise notamment les parlementaires à proposer des amendements ayant pour objet d'opérer des compensations de charges entre programmes ou dotations au sein d'une même mission » : FAVOREU (L.) (dir.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 8^{ème} éd., septembre 2005, p.725. De même, l'entrave à l'initiative parlementaire posée à l'article 41 de la Constitution « est tombée en désuétude puisque depuis 1980 elle n'a été mise formellement en œuvre qu'une fois » : CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.515. Depuis 1958, « il n'a pas été abusé de cette procédure, on ne compte que 217 décisions d'irrecevabilité du Président de l'Assemblée nationale et 123 du Président du Sénat, et que le Conseil constitutionnel n'a été appelé à se prononcer que 11 fois au titre de l'article 41 » : PACTET (P.), *op.cit.*, p.459 ; voir également OLIVA (E.), *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958, Initiative législative et constitution*, Economica, 1997.

d'exécutant des volontés gouvernementales »¹⁷⁰. Cette discipline majoritaire est donc un facteur du déclin des assemblées puisqu'elle « donne au vote des lois voulues par le gouvernement un caractère quasi-automatique »¹⁷¹. La doctrine française l'a d'ailleurs souligné : « loin d'empiéter sur la compétence réglementaire, le Parlement, aujourd'hui, renonce souvent au contraire, en faveur du Gouvernement, à exercer la sienne ; et le Conseil constitutionnel s'est trouvé amené à réagir contre cette abdication en annulant pour « compétence négative », de nombreuses dispositions législatives qui élargissent à l'excès le domaine réglementaire dans des matières touchant aux libertés »¹⁷².

Parmi les règles constitutionnelles qui participent au déclin des parlements se trouve aussi la délégation du pouvoir législatif au gouvernement¹⁷³. Historiquement, cette pratique est apparue pendant la Première Guerre mondiale dans la plupart des pays belligérants. D'exceptionnelle à l'origine, et utilisée pour faire face à des circonstances particulières, elle est devenue au fil du temps habituelle et a même fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle en France, tout comme en Allemagne et en Italie¹⁷⁴. Bien que constituant « une violation flagrante du principe de séparation des pouvoirs », elle est commune à toutes

¹⁷⁰ JAN Pascal, *op.cit.*, p.11

¹⁷¹ CHANTEBOUT Bernard, *op.cit.*, p.511.

¹⁷² *Ibidem* ; voir notamment Cons. Const. n°67-31 DC du 26 janvier 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, Rec., p.19, J.O. du 19 février 1967, p.1793 ; Cons. Const. n°93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, Rec., p.204, J.O. du 30 juillet 1993, p.10750 : où la jurisprudence de l'incompétence négative est considérablement développée puisqu'elle aboutit à déclarer la loi entièrement contraire à la Constitution ; Cons. Const. n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, Rec., p.70, J.O. du 23 janvier 2002, p.1526 : « En dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi [...], le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution ».

¹⁷³ GAUDEMET Y., *Sur l'abus ou quelques abus de la législation déléguée*, in DRAGO (R.) (dir.), *La confection de la loi*, P.U.F., 2005, p.157 ; DRAGO (G.), *op.cit.*, pp.50-51.

¹⁷⁴ La législation déléguée est autorisée en Allemagne par l'article 80 de la Loi fondamentale et en Italie, par l'article 76 de la Constitution. En France, plusieurs articles de la Constitution autorisent actuellement la législation par ordonnances : les articles 47 et 47-1 qui permettent de mettre en vigueur par ordonnance les projets de lois de finances et les projets de lois de financement de la sécurité sociale lorsque le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, l'article 74-1 qui institue une habilitation permanente pour actualiser le droit applicable outre-mer, et l'article 38, qui est lui d'une nature différente, puisqu'il « a été conçu par les constituants comme une dérogation encadrée à la répartition des compétences entre la loi et le règlement » : GUILLAUME (M.), *Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?*, Pouvoirs, n°114, 2005, p.118.

les démocraties occidentales et « s'explique essentiellement par l'impuissance des assemblées à mettre en œuvre les mesures techniques imposées par la situation économique »¹⁷⁵.

En France, après les décrets-lois contestés des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, le constituant de 1958 les a formellement inscrites dans le pacte fondateur. L'article 38 dispose que « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »¹⁷⁶. Pendant la durée de l'habilitation, le Parlement se voit opposer l'exception d'irrecevabilité pour toute proposition de loi ou amendement qui empièterait sur les matières déléguées. Ensuite, si le constituant a prévu une ratification postérieures des ordonnances par le Parlement, ce contrôle sur la législation déléguée, dont le champ d'application n'a cessé de s'élargir, s'est révélé parfaitement illusoire. En effet, dans la pratique, si « le Gouvernement dépose régulièrement les ordonnances devant le Parlement à la date prévue, il s'abstient souvent d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées le projet de loi de ratification, afin d'éviter d'ouvrir à leur sujet un débat qui pourrait les remettre en cause »¹⁷⁷.

La pratique des ordonnances de l'article 38 peut susciter plusieurs remarques. De 1960 à 2001, seules 38 lois d'habilitation ont été adoptées sur le fondement desquelles ont été prises 262 ordonnances. Avec moins d'une loi d'habilitation par an pendant les quarante premières années de la V^{ème} République, le recours à l'article 38 est donc resté très modéré. La situation s'est inversée à partir de 2002 où 5 lois comportaient des habilitations, puis 7 en 2003 et 9 en 2004, ce qui démontre le réel dessaisissement du Parlement. En 2004 et 2005, 19 lois d'habilitations ont été votées, desquelles a suivi la prise de 135 ordonnances, dont 71 expressément ratifiées. Sur ces deux années, le nombre d'ordonnances édictées correspond quasiment à celui des trente premières années de pratique de l'article 38¹⁷⁸ ; de plus, le

¹⁷⁵ CHANTEBOUT Bernard, *op.cit.*, p.288.

¹⁷⁶ En ce sens, dans une décision n°2004-510 DC du 20 janvier 2005, le Conseil constitutionnel a censuré une mesure d'habilitation sur initiative parlementaire contenue à l'article 10 de la loi n°2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, en rappelant qu'il résultait du premier alinéa de l'article 38 que « seul le Gouvernement [pouvait] demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances ».

¹⁷⁷ CHANTEBOUT Bernard, *op.cit.*, pp.289 et 568 ; voir *infra*, p.61.

¹⁷⁸ 158 ordonnances publiées entre 1960 et 1990.

Parlement a ratifié plus de la moitié des dispositions ainsi prises à l'origine par le Gouvernement, ce qui démontre là encore le déclin de cette institution¹⁷⁹.

Cette augmentation peut largement se justifier par les récentes lois d'habilitations qui portent sur des domaines de plus en plus étendus. Jusqu'en 2002, le recours à l'article 38 avait principalement pour objet l'Algérie, l'outre-mer, la législation fiscale et accessoirement la codification et la transposition de directives européennes. A présent la situation est tout autre, notamment au regard des lois relatives à la simplification du droit qui concerne des domaines extrêmement larges tels le droit social, le droit rural, le droit des sociétés, la filiation, le monuments historiques, les aides au logement, les marchés publics ou, encore, la législation funéraire. La loi du 2 juillet 2003 comporte, à elle seule, 32 articles habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance, certains articles comprenant eux-mêmes plusieurs objets de délégation, tout comme celle du 9 décembre 2004 qui compte 60 articles d'habilitation¹⁸⁰. La loi du 26 juillet 2005 habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures d'urgence pour l'emploi relève de la même logique.

Par ailleurs, les ordonnances prises au cours de l'été 2005 ont posé la question de la portée des lois d'habilitation, puisqu'au terme de l'article 38, celle-ci n'est donnée au gouvernement que « pour l'exécution de son programme ». En effet, en dehors des ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution et de la loi d'habilitation du 26 juillet 2005, le nouveau gouvernement a utilisé les habilitations accordées à son prédécesseur¹⁸¹. Nonobstant, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 5 mai 2006, a validé la portée impersonnelle de la délégation estimant que les ordonnances prises par le gouvernement de M. de Villepin l'avaient été pendant la période de six mois pour laquelle l'habilitation avait été donnée¹⁸².

¹⁷⁹ Service des Etudes juridiques, *Les ordonnances*, Sénat, Division des recherches et études, janvier 2006, www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance0.html; voir également GUILLAUME (M.), *op.cit.*, Pouvoirs, n°114, 2005, p.121.

¹⁸⁰ GUILLAUME (M.), *op.cit.*, p.121 ; Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n°57, 2006, pp.269-270

¹⁸¹ DELVOLLE (P.), *Déclin ou renouveau de la loi, L'été des ordonnances*, RFDA, septembre-octobre 2005, pp.909-917 ; KELLER (R.), *La portée des lois d'habilitation*, RFDA, juillet-août 2006, pp.679-685.

¹⁸² Conseil d'Etat, sect., 5 mai 2006, *Schmitt*, RFDA, 2006, p.685 : « sous réserve de précisions contraires apportées par la loi d'habilitation, l'autorisation donnée par le Parlement produit effet jusqu'au terme prévu par cette loi, sauf si une loi ultérieure en dispose autrement, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le gouvernement en fonction à la date de l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation diffère de celui en fonction à la date de signature d'une ordonnance ». Pour une critique de la ratification implicite, voir DRAGO (G.), *op.cit.*, p.63.

De plus, alors que le principe est la ratification explicite des ordonnances, le dessaisissement du Parlement est particulièrement sensible avec la pratique des ratifications implicites, qui permet de supprimer tout contrôle parlementaire, aussi bien en commission qu'en séance ou que par l'exercice du droit d'amendement, mais que le Conseil constitutionnel a pourtant rendu possible par sa décision du 29 février 1972¹⁸³.

A l'instar de la France, d'autres Etats connaissent aussi ce mécanisme de délégations. En Allemagne, l'article 80 de la Loi fondamentale prévoit que « le gouvernement, un ministre fédéral ou les gouvernements des Länder peuvent être autorisés par la loi à édicter des règlements. Cette loi doit déterminer le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée ». De son côté, l'article 76 de la Constitution italienne précise que « l'exercice de la fonction législative ne peut être délégué au gouvernement qu'avec la détermination de principes et de critères directs et seulement pour une durée déterminée et pour des objets définis »¹⁸⁴. Enfin, au Royaume-Uni, le gouvernement bénéficie également de la législation déléguée et « pour en prévenir les abus, une loi de 1946 définit la procédure d'établissement de ces *statutory instruments*. Une fois votée la loi d'habilitation, un comité mixte parlementaire émanant des deux chambres peut attirer l'attention sur leur application et donc sur le non-respect éventuel par le gouvernement du cadre de la délégation accordée, et ce avant que le Parlement n'ait à ratifier ces règlements législatifs »¹⁸⁵. Si ce comité produit au

¹⁸³ Cons. Const. n°72-73 L du 29 février 1972, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*, Recueil, p.31, J.O. du 18 mars 1972, p.2849 : « le dit article 38, non plus qu'aucune autre disposition de la Constitution, ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celles de l'adoption du projet de loi susmentionné ; que, par suite, cette ratification peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement ».

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, prise en application de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, constitue un exemple récent de ratification implicite puisque celle-ci a été réalisée par la loi du 9 août 2004 qui comportait un article 153 relatif aux contrats de partenariat : voir LICHERE (F.), *Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ?*, RDP, n°6, 2004, p.1548.

¹⁸⁴ Tout comme en France, « une croissance impressionnante de la législation déléguée » a été observée en Italie « avec les lois Bassassini sur la délégalisation et sur le transfert ou la délégation de compétence aux collectivités locales et régionales, au point que, de l'été 1999 à l'été 2000, les décrets présidentiels d'approbation des lois délégués sont en nombre à peu près équivalents au total des lois ordinaires » : PEGORARO (L.), *Centralité et déclin du Parlement*, Pouvoirs, n°103, 2002, pp.118-119.

¹⁸⁵ CHAGNOLLAUD (D.), *op.cit.*, p.244.

cours de chaque session un nombre significatif de rapports en la matière, le ministre n'est toutefois pas tenu de retirer, avant sa ratification, le règlement mis en cause par le *Joint Committee on Statutory Instruments*¹⁸⁶. Dans les faits, ce contrôle n'est d'ailleurs considéré que de pure forme, puisque « de nombreux règlements sont approuvés avant que le comité ne les ait examinés »¹⁸⁷. Aussi, les délégations du pouvoir législatif au gouvernement concourent-elles inévitablement au déclin des parlements. D'une part, ceux-ci restreignent, bien que de façon temporaire, leurs compétences, et, d'autre part, les textes ne font l'objet d'aucune délibération ou d'aucun amendement en vue de tenir compte des demandes de l'opinion publique et des intérêts les plus divers qui interviennent habituellement auprès d'eux.

Par ailleurs, au-delà des procédures parlementaires et des contingences politiques, l'activité des cours constitutionnelles encadre, elle aussi, strictement la fonction législative. En France, en Allemagne et en Italie, la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité a fait perdre à la loi son caractère de norme suprême et au Parlement sa souveraineté dans la fixation de son contenu. Les cours constitutionnelles, érigées en gardiennes des compétences, se sont peu à peu érigées en censeurs des assemblées lorsqu'elles méconnaissaient la loi fondamentale. En France, le Conseil constitutionnel a également inclus dans le bloc de constitutionnalité des normes qui n'y figuraient pas, ou qui n'en découlaient pas expressément, notamment avec les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qui réduisent encore « le champ de la loi au profit du champ constitutionnel »¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Le Comité a rendu 25 rapports durant la session 2006-2007, 37 en 2005-2006, 14 en 2004-2005 et 34 en 2003-2004. Une mise en ligne détaillée de son activité est disponible sur le site Internet du Parlement anglais : http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/joint_committee_on_statutory_instruments.cfm.

¹⁸⁷ Sur ce point, voir www.senat.fr/lc/lc7/lc73.html

¹⁸⁸ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, pp.511 et 555 : « Quelques commentateurs lui avaient fait grief de s'être donné le droit d'invoquer les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » notion extensible à l'extrême, et qui ouvrait la porte à l'arbitraire. Le Conseil constitutionnel s'est montré attentif à cette critique en recourant le moins possible à ces principes ; et ceux qu'il a découverts – liberté d'association (CC, n°71-44 DC du 16 juillet 1971), respect des droits de la défense, continuité des services publics, liberté d'enseignement, indépendance des professeurs d'Université, existence des juridictions administratives et monopole de celles-ci pour l'annulation des actes administratifs illégaux, autorité judiciaire gardienne de la propriété immobilière privée, nature éducative des sanctions pénales infligées aux mineurs – peuvent difficilement être contestés de bonne foi puisque, à l'exception de ceux concernant le partage des compétences juridictionnelles, ils appartiennent au fonds commun des nations occidentales ».

De même, sur le plan du contrôle exercé par les parlements, le déclin des assemblées représentatives est visible puisqu'il « est devenu rare qu'un gouvernement soit contraint de démissionner parce que sa responsabilité politique a été mise en cause par l'assemblée »¹⁸⁹. En raison de la nature majoritaire du régime et de la discipline qui en découle, il est devenu peu fréquent qu'une majorité renverse le gouvernement issu de ses rangs. En ce sens, comme le souligne d'ailleurs certains, « même dans les régimes caractérisés par l'instabilité, les crises gouvernementales prennent le plus souvent leur origine hors de l'hémicycle »¹⁹⁰.

Enfin, le déclin des parlements nationaux se manifeste aussi par les transferts incessants de compétences qu'ils sont amenés à consentir à l'Union européenne. Celui-ci est aussi amplifié, en France, par certains des mécanismes de la décentralisation, notamment l'expérimentation, mais également dans le cadre de la régionalisation en Italie et en Espagne, ou dans celui de la dévolution réalisée au Royaume-Uni – vers l'Irlande du Nord et l'Ecosse –, où les régions se voient reconnaître un pouvoir législatif¹⁹¹.

Aussi, les rapports classiques de pouvoirs se sont-ils progressivement inversés. Même s'il convient d'« évoquer ce déclin de manière nuancée » puisque « les assemblées demeurent irremplaçables dans un système démocratique », celui-ci est cependant certain¹⁹². Parallèlement, alors que les parlements perdaient de leur souveraineté, les exécutifs se sont renforcés et la volonté de la Nation ne s'est plus seulement déterminée au sein des assemblées – notamment des chambres basses élues au suffrage universel direct – puisque les exécutifs se sont érigés, dans le même temps, en nouveaux représentants.

b – Le renforcement des exécutifs

La recherche de l'efficacité dans l'action politique a considérablement favorisé l'évolution vers un renforcement des exécutifs confortant à la fois leur autonomie et leur indépendance au détriment des parlements. Face aux difficultés notamment économiques, les citoyens ont demandé à l'Etat d'agir pour favoriser la croissance, pour lutter contre le chômage ou encore pour élever le niveau de vie.

¹⁸⁹ PACTET (P.), *op.cit.*, p.119.

¹⁹⁰ *Ibidem.*

¹⁹¹ Concernant le déclin des Parlements en raison des transferts à l'Union européenne et des mécanismes de décentralisation, voir *infra*, p.101 et suiv.

¹⁹² PACTET (P.), *op.cit.*, p.120.

Le Parlement s'est trouvé impuissant à remplir cette mission, « les techniques dont il est le maître – le pouvoir de faire la loi – sont totalement inadaptées à la conduite d'une politique conjoncturelle. Le propre de la loi, c'est de disposer par voie générale et de manière durable ; or les mesures à prendre pour la direction de l'action économique sont des décisions ayant un caractère particulier à certaines branches d'activité, voire même à certaines entreprises, et doivent être essentiellement temporaires. Elles s'analysent en une série de décisions quotidiennes qui sont manifestement insusceptibles d'être arrêtées par une assemblée et que seul l'exécutif peut prendre valablement »¹⁹³. De plus, il est important de souligner que la délibération ne favorise pas non plus la rapidité de l'action. Pour cela, dans cette quête d'efficacité, et pour mieux répondre aux exigences citoyennes, les parlements ont été contraints d'abdiquer, de façon tacite mais pressante, certaines compétences à l'exécutif.

Par delà la recherche de l'efficacité dans l'action, le renforcement de l'exécutif se justifie aussi par l'incarnation du pouvoir dans une personne physique. Cette personnalisation du pouvoir trouve ses origines dans différents phénomènes. L'influence des moyens modernes de communication de masse constitue, à n'en pas douter, l'un de ceux-ci et « favorisent davantage l'exécutif (dont un individu – président ou Premier ministre – incarne l'action) que le Parlement. Car il est plus facile de populariser l'action d'un chef de l'exécutif que celle de 577 députés »¹⁹⁴. En outre, ils permettent « au leader de s'adresser directement – et en quelque sorte personnellement – à chaque individu et de le convaincre beaucoup plus aisément de la justesse de sa politique qu'il pouvait le faire autrefois par ses discours à la tribune des assemblées, même relayés par la presse écrite. Aujourd'hui, le contact s'opère sans effort, s'impose presque ; et les propos du leader parviennent bruts de tout commentaire au citoyen désarmé qui n'a ni le temps pour y réfléchir ni les arguments qu'il faudrait pour les réfuter »¹⁹⁵. Par ailleurs, l'Etat étant devenu un gigantesque ensemble administratif et technocratique, l'individu a besoin de l'identifier à une personne physique, et, face au déclin des Parlements et des idéologies partisanes, il la trouve dans celle du chef de l'exécutif qui lui apparaît comme le détenteur du pouvoir¹⁹⁶.

De ces constats peut se dégager l'image prépondérante acquise par les chefs de l'exécutif dans certaines des démocraties envisagées. Dans le cadre de cette analyse comparée, le cas du

¹⁹³ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.283.

¹⁹⁴ SCHWARTZENBERG (R-G.), *Sociologie politique*, Montchrestien, février 1988, p.290.

¹⁹⁵ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.285.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

Président français présente une particularité, étant le seul chef d'Etat à être directement élu par le peuple. En plus des pouvoirs que lui octroie la Constitution, l'élection au suffrage universel direct lui confère une légitimité particulière qui favorise la personnalisation du pouvoir. Le mode de scrutin retenu pour l'élection présidentielle favorise lui aussi sa prépondérance. Le scrutin majoritaire uninominal à deux tours s'applique aussi bien à l'élection des députés qu'à celle du Président et celui-ci en retire donc une légitimité au moins similaire. Le second tour de l'élection présidentielle est l'un des événements politiques majeurs dans la vie politique du pays puisque le corps électoral doit choisir son camp dans le duel opposant les deux candidats restés en compétition. De cette façon, « la bipolarisation qui en résulte transforme radicalement le régime : lorsqu'il existe à l'Assemblée nationale une majorité élue pour le soutenir, le Président devient à la fois le chef unique de l'Exécutif et le moteur de l'action législative. Lorsque, au contraire, la majorité parlementaire a été élue pour le combattre, le Président se trouve réduit à n'exercer plus mutatis mutandis que les pouvoirs que lui reconnaît le texte de 1958 »¹⁹⁷. Tout au long de la Vème République, en période de concordance de majorités, le chef de l'Etat s'est ainsi érigé comme le premier représentant du peuple, ce qui a considérablement renforcé la fonction. Le général de Gaulle le soulignait dès 1961 : « Françaises, Français, vous le savez, c'est à moi que vous allez répondre... Je me tourne vers vous par-dessus tous les intermédiaires. En vérité – qui ne le sait ? – l'affaire est entre chacun de vous, chacun de vous et moi-même »¹⁹⁸. En 1967, il définissait le sens qui s'attachait selon lui aux élections législatives en précisant qu'il ne s'agissait pas « d'un référendum national. C'était simplement 427 compétitions locales ». De cette déclaration, Georges Burdeau concluait : « n'est-ce point signifier que la représentation authentique de la Nation se situe au niveau de l'élection présidentielle alors que les élections législatives ne portent que sur des enjeux localisés ? »¹⁹⁹.

Cette suprématie du chef de l'exécutif se rencontre également au Royaume-Uni et en Allemagne. En effet, lors des élections législatives, les électeurs britanniques déterminent davantage leur vote en fonction de la personnalité de l'un des chefs des deux principaux partis, que leur vote contribue à porter au pouvoir, que des candidats locaux. « Les partis d'ailleurs axent toute leur propagande électorale sur la personnalité de leur leader national. Le phénomène de personnalisation de la campagne pour l'élection des Communes est amplifié

¹⁹⁷ *Ibidem.*, p.455.

¹⁹⁸ *Allocution du 6 janvier 1961*, Le Monde, 8 janvier 1961.

¹⁹⁹ BURDEAU (G.), *Traité de science politique, Les régimes politiques*, Tome V, Paris, L.G.D.J., 1985, p.235.

par le fait que les dépenses électorales de chaque candidat étant étroitement limitées par la loi, l'essentiel de la propagande est l'œuvre des instances nationales des partis »²⁰⁰. Le Premier ministre tire ainsi de ce système un leadership important sur la Chambre des Communes. Etant chef du parti majoritaire dans cette assemblée, il dispose de « l'essentiel du pouvoir législatif et financier » ce qui lui permet de mener à bien son programme politique²⁰¹. De même, en Allemagne, c'est surtout grâce à sa personnalité que le Chancelier peut asseoir son autorité. La Kanzlerdemokratie, ou « démocratie du Chancelier », s'explique par une personnalisation importante des campagnes électorales, par le fait que le Chancelier cumule souvent sa fonction avec celle de président du parti le plus important de la coalition gouvernementale, mais également par la possibilité que lui offre la Loi fondamentale d'organiser à son gré le gouvernement en fixant les compétences respectives de chacun de ses ministres²⁰². De plus, élu par la Diète à la majorité de ses membres, il dispose d'une forte majorité parlementaire et il ne peut être renversé, à l'initiative de la Chambre, que si cette dernière parvient à lui élire un successeur²⁰³. Par ailleurs, si une majorité hostile refuse de lui voter les textes qu'il demande, sans pour autant parvenir à le renverser, il peut recourir pendant six mois à « l'état de nécessité législative » qui lui permet de promulguer les lois repoussées par la Diète en les faisant approuver par le Bundesrat²⁰⁴.

Ainsi, la crise de la représentation prend indéniablement forme à travers la contestation de l'élection, mais elle se trouve également amplifiée par une controverse parallèle des représentants.

²⁰⁰ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.319.

²⁰¹ CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain, Les régimes étrangers*, tome 1, Armand Colin, 4^{ème} éd., 2005, p.242.

²⁰² Voir notamment : SOELL (H.), *La démocratie du Chancelier » ou le triomphe du pouvoir*, Pouvoirs, n°22, 1982 ; GROSSER (A.), *La république fédérale d'Allemagne*, P.U.F., Que sais-je ?, 1995 ; LE DIVELEC (A.), *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, RDP, 2004, p.266.

²⁰³ Article 67 de la Loi Fondamentale de 1949.

²⁰⁴ Article 81 de la Loi Fondamentale de 1949.

§2 – *La contestation des représentants*

Les représentants sont, avec le procédé électif, l'un des éléments fondateurs de la démocratie représentative. En effet, par l'élection, les citoyens délèguent à d'autres individus la charge de les représenter pour prendre les meilleures décisions possibles quant à la gestion de la Nation. Chaque représentant est donc dépositaire de la confiance des électeurs. Ceux-ci peuvent d'ailleurs librement les reconduire ou les démettre de leur mandat en fin d'exercice.

A cet égard, la contestation actuelle de l'élection démontre une faillite à la fois politique (A) et morale (B).

A – Une certaine faillite politique

Le citoyen, en élisant ses représentants, attend de ceux-ci une gestion efficace de l'Etat. Toutefois, une faillite politique évidente semble avoir pourtant terni leur image aux yeux des électeurs. Les enquêtes, les sondages, les éditoriaux titrent sur un désaveu total au niveau de cette gestion. En France, de plus en plus de journaux ouvrent leurs rubriques à des auteurs de talents observant « une nation en état de quasi-guerre civile, une société laminée par le chômage, une économie déclassée, une classe politique déconsidérée, une Constitution démembrée, une position internationale marginalisée, il ne reste plus rien de l'entreprise de redressement engagée en 1958 »²⁰⁵. Cette faillite politique se manifeste évidemment dans l'échec de l'action (1) et, par voie de corollaire, dans le succès de la communication (2).

1 – L'échec de l'action

Au sein des démocraties étudiées, la contestation des gouvernants trouve son origine dans l'inefficacité des actions politiques engagées pour résoudre certaines difficultés contemporaines (a) mais, également, dans l'inquiétude parallèle exprimée par les citoyens (b).

²⁰⁵ BAVEREZ (N.), *On ne change pas une équipe qui perd*, Le Monde, 4 juin 2005.

a – Des problèmes non résolus

Face à des problèmes non résolus depuis près de trois décennies, les gouvernants ont montré les limites de leur action. Cette situation peut expliquer la défiance actuelle des citoyens à leur égard et, de façon plus générale, la crise de la représentation.

En effet, certaines formules sont devenues des éléments incontournables de la rhétorique politique. Crise économique et mondialisation constituent les enjeux de bataille pour préserver les économies étatiques. Ces termes reviennent systématiquement, et de façon récurrente, dans l'ensemble des discours et des programmes. Cependant, de façon tout à fait contradictoire, si les discours ont été attrayants, offensifs et réformateurs, les actions n'ont pas été à la hauteur des espérances suscitées chez le citoyen. Les diverses politiques entreprises se sont largement soldées par un bilan négatif et les performances économiques de certains Etats étudiés, loin même de se maintenir au niveau d'origine, se sont dégradées et sont durement ressenties dans la vie quotidienne des citoyens. De ce fait, au rythme de ses déceptions politiques, l'électorat s'est montré plus volatile, alternant régulièrement son vote afin de conduire au pouvoir toutes les grandes forces politiques pour tenter d'enrayer la crise, sans qu'aucune n'arrive pourtant à un résultat concret²⁰⁶.

Après plus de trente ans d'efforts infructueux, la situation économique n'est cependant pas identique dans tous les pays. Certains Etats présentent des résultats encourageants, signes de gouvernants réformateurs animés par la modernisation de leur Etat ; d'autres fournissent, au contraire, des bilans plus inquiétants révélant un certain manque de courage politique des dirigeants. Tel peut être le cas de la France si l'on en croit aussi bien les chroniques d'Eric Le Boucher, dans le journal *Le Monde*, que du journaliste politique, Nicolas Baverez, qui conclut son livre, *La France qui tombe*, par la célèbre formule du général de Gaulle face aux errements de la IV^{ème} République : « la France est un pays qui ne fait des réformes qu'à l'occasion des révolutions »²⁰⁷. Ce même auteur, au lendemain du référendum du 29 mai 2005, écrivait : « cette crise majeure [...] appelle une refondation radicale. Mais si le vieux système est à bout, aucune force nouvelle ne peut émerger, du fait de l'euthanasie de toute

²⁰⁶ En France, sans pour autant obtenir de meilleurs résultats, le peuple a même instauré un système de gouvernement jusqu'alors inconnu sous la V^{ème} République. Par trois fois, en 1986, 1993 et 1997, considérant que ni les partis de droite, ni ceux de gauche n'étaient aptes à gérer séparément les problèmes de la Nation, il les a contraint à la cohabitation.

²⁰⁷ BAVEREZ (N.), *La France qui tombe*, Tempus, Ed. Perrin, décembre 2003, p.133.

possibilité de changement par le président de la République, qui répond à une situation révolutionnaire par des combinaisons gouvernementales et des jeux d'appareil »²⁰⁸.

Au plan international, les résultats économiques et sociaux de l'Hexagone expriment en effet l'hermétisme du pays à toute réforme d'envergure : « les classes sociales s'effacent devant les différences de secteur, de métier et de perspective d'avenir. Le chômage endémique, la pauvreté, l'exclusion, les discriminations, le sentiment de précarité, les inégalités croissantes, la France sociale est en crise »²⁰⁹. Le PIB qui était supérieur de 25% à celui du Royaume-Uni dans les années 1970 est désormais inférieur de 9% et le taux de chômage structurel se situe pour l'année 2006, malgré un léger recul, à 8,6% de la population active, quasiment équivalent au taux allemand (8,7%) mais, cependant, nettement plus élevé qu'en Suisse (3%), qu'au Royaume-Uni (5,4%) ou qu'en Italie (7,4%)²¹⁰. En comparaison avec le Royaume-Uni, la France compte un million d'entreprises non-agricoles en moins, ce qui peut expliquer partiellement le contraste des marchés du travail : le taux d'emploi est de 71,7% outre-Manche contre 63,1% en France. La dette publique a presque doublé depuis 1995, passant de 550 à environ 1 000 milliards d'euros. Au final, en 2006, la France se classait au 10^{ème} rang de l'Union européenne et au 15^{ème} rang de l'OCDE pour le PIB par habitant (avec 27 300 euros contre 64 200 pour le Luxembourg)²¹¹.

Si les gouvernants français n'ont pas su enrayer les effets de la crise économique, les études de l'OCDE révèlent qu'il en est de même pour l'Italie. Le taux de croissance stagne, l'inflation dépasse la moyenne de la zone euro et la compétitivité semble s'être dégradée. De 2,5% en 1990, la croissance du PIB par habitant passe à 0,1% en 2006 et le taux d'emploi se situe à 55,8%²¹².

²⁰⁸ BAVEREZ (N.), *art. précit.*

²⁰⁹ LE BOUCHER (E.), *Les inégalités deviennent moins visibles*, Le Monde, 20 mai 2006 ; voir également BAVEREZ Nicolas, *op.cit.*, p.69 : D'après les chiffres de l'O.C.D.E, « depuis 2002, la France renoue avec les années de plomb du début de la décennie 1990 : croissance zéro, recul de l'emploi et remontée du chômage autour de 10% de la population active, chute de l'investissement productif de 13%, productivité en berne bloquée à 1% contre 4,2% dans les années 1970, déficit et dette publics dérivant vers 4,1% et 62% du PIB ».

²¹⁰ Ces chiffres sont issues des études de l'OCDE, www.oecd.org, et du Ministère du Travail et de la Cohésion sociale, www.travail.gouv.fr

²¹¹ www.oecd.org et LE BOUCHER (E.), *L'industrie française a perdu pied*, Le Monde, 19 novembre 2006 : « ce n'est pas glorieux, loin de là, ce n'est pas non plus catastrophique. Mais cette médiocrité cache un mal plus grave et profond. La France est repassée sous la moyenne européenne ».

²¹² Fondation Robert Schuman, *L'économie européenne en chiffres*, septembre 2006, www.robert-schuman.org

A l'inverse, si l'Allemagne ne présente pas d'excellents résultats économiques, elle s'est quand même engagée dans un programme systématique de réformes afin d'améliorer ses performances et sa compétitivité et mettre ainsi un terme aux difficultés engendrées par la réunification. Aussi, « après les retraites et la transformation du droit de la nationalité en 2000, le gouvernement a décidé des baisses d'impôts massives (18 milliards d'euros dès 2004 soit près d'1% du PIB, ciblées sur la diminution de 10% de l'impôt sur le revenu et des allègements de charges de 10 milliards au profit des petites et moyennes entreprises ; amnistie fiscale en faveur du rapatriement des capitaux placés à l'étranger estimés entre 300 et 900 milliards d'euros) »²¹³. Dans la même optique, l'agenda 2010 planifie aussi la refonte de l'assurance-maladie, l'assouplissement drastique du droit de licenciement et la révision à la baisse du régime des allocations chômage.

A l'opposé, le Royaume-Uni et la Suisse paraissent comme des exceptions dans cette présentation négative. Les réformes engagées ont obtenu des résultats économiques plus satisfaisants que leurs homologues français, italiens et allemands. Le taux de croissance anglais se situe à 1,8% et le déficit public est contenu à 3,6% du PIB. Tandis que la Suisse présente des résultats encourageants en matière de marché du travail avec un taux d'emploi de 85,3% et le plus faible taux de chômage des pays de l'OCDE (3%)²¹⁴.

Aussi, l'indicateur de la réussite économique des Etats, apte à donner un jugement concret de l'action des gouvernants, peut constituer un motif fondé de contestation des gouvernants. Face aux efforts demandés aux citoyens depuis près de trente ans, la situation a peu évolué et s'est parfois même dégradée selon les Etats. Cet état de fait n'a pu que renforcer la crise de confiance des citoyens envers leurs représentants inaptes à résoudre leur mal-être. Par conséquent, cette défiance envers les hommes politiques est bien de nature à justifier le peu d'intérêts des électeurs pour le vote, sachant à l'avance, après en avoir fait l'expérience durant trois décennies, qu'un changement politique significatif est peu probable, d'où le succès, peut-être, de la candidature de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République, qui avait fait de sa campagne celle de « l'action qui gagne ».

Cependant, la faillite politique des représentants se mesure aussi à travers le mal-être des citoyens, notamment lorsque ceux-ci semblent ne plus croire en rien et que leur sentiment quotidien est qualifié de « sinistrose ».

²¹³ BAVEREZ (N.), *op.cit.*, p.22 ; voir également LE BOUCHER (E.), *Les deux partis veulent redynamiser une économie devenue atone depuis plus de 10 ans*, Le Monde, 17 août 2005.

²¹⁴ Fondation Robert Schuman, *op.cit.*

b – L'inquiétude des citoyens

Au-delà du simple bilan de leurs réalisations matérielles, les représentants peuvent être aussi évalués sur la base de l'adhésion que suscitent leurs programmes et leurs actions. Les inquiétudes ressenties dans l'opinion publique apparaissent comme un indicateur pertinent de la contestation des responsables politiques.

Depuis quelques années, certains auteurs et éditorialistes dénoncent l'échec des gouvernants qui s'est matérialisé par « le sentiment d'amertume, de découragement du citoyen qui oscille entre la morosité résignée et la révolte impuissante »²¹⁵. D'autres estiment, par ailleurs, que si « la société française déprime », c'est parce qu'elle « ne se connaît plus, qu'elle est ensevelie sous un épais vernis d'idéologies, de préjugés, de clichés »²¹⁶.

Assimilé à une considération doctrinale ou à un argument journalistique, cet état d'esprit des citoyens a été peu repris au plan politique. Certes, le journal *Le Monde* a publié, le 18 janvier 2005, un article qui n'a pas manqué de susciter un vif intérêt à cet égard. Intitulé « *la sinistrose à la française inquiète les politiques* », il se fondait sur un rapport de synthèse des préfets, rendu public en décembre 2004, qui relevait le « pessimisme collectif » et la « peur de l'avenir » des Français. En effet, ces hauts fonctionnaires écrivaient que « les Français ne croient plus en rien. C'est même pour cela que la situation est relativement calme, car ils estiment que ce n'est même plus la peine de faire part de son point de vue ou de tenter de se faire entendre »²¹⁷. Par ces mots, le corps préfectoral paraît entériner la fracture entre les représentants et les représentés. Pourtant, dès octobre 1996, un institut de sondage publiait, dans le même sens, une étude où 62% des personnes interrogées soutenaient que les responsables politiques étaient incapables d'écouter et de prendre en compte ce que pensaient les Français.

Ressentis pour beaucoup comme une caste coupée du quotidien, les représentants ne semblent plus capables de construire des projets politiques novateurs pour le redressement de la Nation et aptes à répondre aux difficultés de la vie quotidienne des citoyens. Cet état de fait laisse certains écrire, qu'« il faudra dire et redire que notre classe politique doit être tenue pour

²¹⁵ LE BOUCHER (E.), *Les multiples pannes de la démocratie française*, le Monde, 20 mai 2006.

²¹⁶ ROSANVALLON (P.), *La crise sociale française*, Le Monde, 22 novembre 2005.

²¹⁷ *La « sinistrose » à la française inquiète les politiques*, Le Monde, 18 janvier 2005 ; l'année suivante, le même journal a publié un article confirmant cette tendance : « les Français n'ont pas le moral [...], ils se singularisent par un pessimisme noir. Il sont 66% à vouloir conserver des barrières douanières, même au prix d'un ralentissement économique » : FAUJAS (D.), *Les Français protectionnistes*, Le Monde, 7 décembre 2006.

responsable de l'état lamentable de la France. Par sa petitesse, sa cécité, par ses mensonges, par sa lâcheté, elle n'a jamais fait la pédagogie du monde nouveau, croyant et laissant croire qu'on pouvait s'en protéger, couper aux efforts, préserver le statut quo et les acquis »²¹⁸. D'autres estiment que cette inquiétude des citoyens traduit « l'angoisse d'un peuple dépassé par une histoire qu'il ne comprend plus et un destin qui lui échappe », ou encore « l'angoisse existentielle de savoir ce que vont devenir nos enfants »²¹⁹. Signes de cette crainte, les politiques économiques menées par les différents gouvernements n'incitent guère à la confiance puisque le taux d'épargne des ménages atteint 16% des revenus et qu'il est l'un des plus élevés au monde.

Aussi, alors que les angoisses sociales sont devenues prioritaires dans l'opinion publique, que le pouvoir d'achat est en baisse constante, que le chômage déstructure des pans entiers de la société, certains se sont étonnés que le précédent Président de la République, Jacques Chirac, ait pu faire du parrainage de grandes causes nationales les objectifs de son quinquennat²²⁰. Bien qu'importantes, la sécurité routière, la lutte contre l'illettrisme, la recherche contre le cancer ou le handicap, sont des actions qui n'entrent pas expressément dans les compétences régaliennes²²¹. D'où la sensation que « ce qui manque aujourd'hui, c'est moins la volonté des citoyens, exprimée de manière éclatante au printemps 2002, que le projet mobilisateur et la capacité à l'imaginer et de le mettre en œuvre de la classe dirigeante. La réforme n'est pas bloquée par la demande politique [...] mais bien par l'offre politique, incapable d'élaborer, d'assurer et de mettre en œuvre un projet ambitieux et cohérent de modernisation du pays »²²². Ce qui laisse à penser, à l'instar de nombreux auteurs, que pour redonner confiance

²¹⁸ LE BOUCHER (E.), *La France « sociale » n'est plus capable d'exporter autre chose que ses échecs*, Le Monde 29 mai 2005 ; LE BOUCHER (E.), *Les économistes face au populisme*, Le Monde, 1^{er} avril 2007.

²¹⁹ BAVEREZ (N.), *op.cit.*, p.90 ; LE BOUCHER (E.), *L'Allemagne se rénove, la France pas, vers un divorce ?*, Le Monde, 11 novembre 2005.

²²⁰ Sur cette interrogation, voir : VILLIERS (de) (P.), *La 51^{ème} étoile du drapeau américain*, Albin Michel, octobre 2003, pp.57-58.

²²¹ GOUAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *La première République quinquennale, la République du paradoxe*, Politéia, n°9, 2006, p.57 : « Lorsque le 14 juillet 2002, le chef de l'Etat fraîchement élu, s'adressant aux Français déclare vouloir fixer pour le quinquennat qui s'ouvrirait trois chantiers prioritaires : la lutte contre le cancer, la sécurité routière et la condition des handicapés, il apparaît comme le ministre qu'il fut durant longtemps, laissant en quelque sorte vacante la fonction présidentielle. Pour important et douloureux qu'ils soient, les problèmes évoqués relèvent du ministre de la santé publique ou de celui des transports ».

²²² BAVEREZ (N.), *op.cit.*, pp.132-133. Cette situation est donc bien le signe d'une faillite de l'action des responsables politiques, « masquée sous la prétendue inutilité ou impossibilité des réformes [...] pour détourner

aux citoyens, « la France a simplement besoin de vérités, de courage et de réformes » dans les discours et les actions politiques, d'où la réussite de la campagne menée par Nicolas Sarkozy pour l'élection présidentielle de 2007²²³.

Pour autant, la tâche est difficile, toute tentative ne manquera pas de laisser perplexes les citoyens, puisque la faillite politique des gouvernants, outre l'échec de l'action, est également le fruit du succès de la communication politique.

2 – Le succès de la communication

En matière de communication, le métier d'homme politique nécessite à la fois des talents d'orateur et des qualités de stratèges. La politique exige des élus un certain nombre de concessions utiles pour obtenir une majorité de suffrages ou pour faire admettre la mise en place de certaines politiques. Mais, ces procédés peuvent aussi conduire à une contestation des représentants, motivée autant par un recours fréquent aux procédés démagogiques (a) qu'au fait de gouverner par effets d'annonces (b).

a – Les facilités de la démagogie

Dans les démocraties occidentales, caractérisées par la prégnance de l'opinion publique et des médias, la communication revêt une importance capitale pour les gouvernants. Naturellement utilisée pour faire connaître aux citoyens les mesures décidées par les dirigeants, les programmes des candidats ou les réalisations des gouvernements, elle constitue aussi un instrument politique utile pour servir les intérêts particuliers des représentants ; mais, dans ce cas-là, la démocratie se transforme en un régime démagogique.

La démagogie se définit comme l'art de conduire le peuple, en recherchant à capter sa faveur. Cette attitude revient à flatter, à exciter ou à exploiter les passions populaires dans le but d'obtenir, en retour, le soutien des citoyens pour conquérir ou conserver le pouvoir, sans se préoccuper réellement de leurs intérêts. Pour les gouvernants, la démagogie consiste à prendre des mesures de facilité, le plus souvent à court terme, destinées à engendrer la popularité.

les citoyens de l'examen de la situation réelle du pays et de son recul spectaculaire au cours des dix dernières années » : BAVEREZ (N.), *art. précit.*

²²³ LE BOUCHER (E.), *Le souffle de la France*, Le Monde, 4 février 2007.

Trois traits caractérisent cette déviance. Tout d'abord, « il est fait prioritairement appel aux sentiments les plus faciles à émouvoir : sentiment pacifiques et généreux de la jeunesse, bienveillance larmoyante ». Ensuite, il est fréquent que des évènements, pourtant complexes, soient décrits « à coups de stéréotypes et de vues simples qui respirent le bon sens ». Enfin, les spécialistes de la communication, qui travaillent en étroite collaboration avec les personnels politiques, ont pour méthode d'utiliser, voire de « manipuler les images. Ce qui veut dire prendre des poses et des postures dans les médias, gesticuler, courir les rencontres internationales, apparaître stratégiquement à la télévision, multiplier les entretiens »²²⁴.

Les démocraties contemporaines entretiennent toutes ces traits caractéristiques. Pour plaire à l'électorat, par le jeu de leurs conseillers en communication, les gouvernants recherchent avant tout à soigner leur apparence extérieure, à ne pas faire peur, mais, au contraire, à rassurer l'opinion. Toute l'activité repose dans le discours alors que rien ne se concrétise réellement dans l'action.

Des auteurs expliquent brillamment comment – avec l'aide des médias, et particulièrement sous l'influence de la télévision – les hommes politiques mettent à leur profit l'impact émotionnel de certains évènements. Face aux diverses catastrophes, ils constatent que « désormais, faire de la politique, c'est montrer qu'on a du cœur [...] ce n'est pas élaborer et mettre en place des solutions, c'est réagir le plus vite possible à l'émotion. On promet donc dans l'urgence [...]. Mais l'émotion passée se transforme en souvenir, dont bientôt plus personne ne parle »²²⁵.

Si les périodes électorales sont propices à la floraison de discours démagogiques pour vanter les candidats, ceux-ci ont aussi largement été utilisés durant les années de crise économique. Les gouvernements ont le plus souvent privilégié les mesures à court terme, jugeant les réformes de grande ampleur trop dangereuses du point de vue électoral. L'intérêt privé a alors primé l'intérêt collectif réel. Ces méthodes contestables ont alors révélé la faillite politique des représentants incapables d'intervenir autrement dans les problèmes de société.

De façon plus actuelle, en France, si depuis son accession au gouvernement en 2002, Nicolas Sarkozy a souvent été présenté par certains comme « le symbole de la politique de l'émotion »²²⁶, ses adversaires politiques ne sont pourtant pas en reste. Certes, ses propos pour

²²⁴ MICHAUX (Y.), *Le cauchemar de la démagogie*, Libération, 2 avril 2003.

²²⁵ GOLDRING (M.), *La politique de l'émotion ou l'antipolitique*, Le Monde, 1^{er} septembre 2005.

²²⁶ *Ibidem* : « Il est le premier sur place, ce qui permet d'oublier que les villes que son parti contrôle préfèrent payer des amendes plutôt que de respecter leur quota de logement sociaux »

conforter une politique sécuritaire, dans un contexte social difficile et tendu, tendant à « nettoyer au karcher » la cité des 4 000 de La Courneuve, ont pu provoquer l'indignation des spécialistes. Parmi ceux-ci, le président de l'Union nationale des magistrats a expliqué qu'en « surfant de façon démagogique et populiste sur les peurs légitimes de la société, M. Sarkozy se comporte comme un irresponsable politique de la même veine que les politiques d'extrême-droite »²²⁷. Cependant, au regard de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, l'art de la démagogie a fait école dans la plupart des discours des candidats. Outre la ritournelle sécuritaire classique sur l'immigration du leader du Front national, ou la traditionnelle dénonciation de l'emprise capitaliste du patronat, accompagnée de son lot de prescriptions sociales populistes, de l'extrême-gauche, la candidate socialiste s'est, à son tour, présentée comme l'un des archétypes du parfait démagogue, bien que n'hésitant pas, dans le même temps, à dénoncer l'imposture et la démagogie de ses adversaires²²⁸. Dénoncée par ses opposants politiques, cette séduction de l'électorat l'a été cependant plus particulièrement, dans sa propre famille politique, par l'ancien secrétaire national à l'économie du PS, Eric Besson²²⁹. Après avoir démissionné, ce haut responsable socialiste a expliqué que son travail, « et celui du PS, n'était plus de construire mais de cacher la vérité », que Ségolène Royal « prétend briser les tabous, mais elle ne fait qu'accompagner l'opinion dans ses pulsions majoritaires » et qu'à « l'arrivée, c'est l'arbitraire des décisions incompréhensibles, d'opinion

²²⁷ *Les propos de Nicolas Sarkozy sur le « nettoyage » de La Courneuve provoquent l'indignation*, Le Monde, 21 juin 2005.

²²⁸ Sur les propos démagogiques ayant émaillé la campagne présidentielle de 2007, voir plus particulièrement : PIQUARD (A.), *Jean-Marie Le Pen prône un « matin des paysans » contre les « abattoirs de la mondialisation »*, Le Monde, 30 octobre 2006 ; CHOMBEAU (C.), *Au Bourget, le chef du FN tente de séduire les petits patrons, les ouvriers et...les fonctionnaires*, Le Monde, 14 novembre 2006 ; GODET (M.), *Démocratie ou démagogie*, Le Monde, 24 janvier 2007 ; COURTOIS (G.), *Le grand bazar des populismes*, Le Monde, 16 mars 2007 ; *Pour l'UMP, Le Pen a dévoilé « la face hideuse de son extrémisme »*, Le Figaro, 10 avril 2007 ; RIDET (P.), *L'UMP se réjouit des propos du président du Front National*, Le Monde, 10 avril 2007 ; *A une semaine du premier tour, la question d'une alliance UDF-PS occupe le centre du débat*, Le Monde, 16 avril 2007.

Ségolène Royal, en juin 2007, a d'ailleurs reconnu, après sa défaite à l'élection présidentielle, que certaines des idées qu'elle avait dû insérer dans son pacte présidentiel n'étaient pas crédibles : ROGER (P.), *Pour Mme Royal, la généralisation des 35h. et le Smic à 1 500 euros ne sont pas « crédibles »*, Le Monde, 22 juin 2007 ; *Ségolène Royal affirme avoir dû défendre des idées qu'elle ne jugeait pas crédibles*, Le Monde 21 juin 2007.

²²⁹ BERTRAND (O.), QUINIO (P.), *Je ne supporte plus la démagogie de Royal*, Libération, 29 janvier 2007.

flattée, distraite, amusée, et des catastrophes économiques programmées »²³⁰. En ce sens, et pour prendre en compte l'ensemble des candidats, si la presse a ironisé en expliquant que « jamais les principaux candidats à une présidentielle n'avaient fait autant d'efforts pour se banaliser »²³¹, d'autres spécialistes ont souligné, à l'instar du commissaire européen aux affaires économiques, Joaquim Almunia, « le manque de courage et la démagogie dans la campagne présidentielle française », et dénoncé « des arguments qui ne tiennent pas compte de la réalité économique et qui ignorent ce qui est en train de se passer dans les économies européennes »²³². Ces exemples récents montrent que l'opinion publique peut se laisser séduire par des propos rassurants malgré ce caractère démagogique, et, comme l'expliquent plusieurs commentateurs, de telles déclarations sont les signes d'« une absence totale de stratégie et de cap », et permettent à certains d'écrire que la modernisation de l'Etat « passe par une cure de désintoxication idéologique, après des décennies de démagogie de la classe politique »²³³.

De la même façon, l'hebdomadaire suisse *Le Courrier* dénonce également ces pratiques dans la Confédération helvétique en citant le cas du rejet par le peuple vaudois des projets soumis à leur approbation le 17 avril 2005. « Les quatre hausses d'impôts ciblées par le projet de loi sur les EMS ont été rejetées à de fortes majorités [...]. Cet état de fait, absurde et choquant, marque le triomphe de la démagogie antiétatique et de l'amnésie politique entretenues par une partie de la droite et des milieux économiques ». Tout au long de la campagne, faisant fi des nécessités, les opposants à tout nouvel impôt ont conquis leur victoire par des propos démagogiques dénonçant « le spectre de l'Etat gaspilleur et de la classe moyenne saignée.

²³⁰ BAROTTE (N.), *Eric Besson « redoute » la victoire de Royal*, Le Figaro, 15 mars 2007 : « Elle prétend porter une rénovation démocratique ? En réalité, elle construit un pouvoir personnel. Elle attise les méfiances envers les élus et la démocratie représentative. Elle joue de sa victimisation, elle instrumentalise le féminisme, les souffrances des femmes et celles des exclus, pour asseoir son pouvoir. Elle promet une démocratie participative qui n'est qu'une mascarade [...]. Seule sa propre gloire la motive, elle use et abuse de démagogie » ; voir également *Diatribes d'un déçu de « Mme Royal »*, Le Monde, 14 mars 2007 et BESSON (E.), *Qui connaît Mme Royal ?*, Grasset, 2007.

²³¹ ANDREANI (J-L.), *La présidentielle des gens ordinaires*, Le Monde, 4 avril 2007.

²³² *Le commissaire européen aux affaires économiques souligne les dérives démagogiques de la campagne présidentielle*, Le Monde, 4 avril 2007. Par ailleurs, dans le même sens, dès novembre 2006, le MEDEF avait publié, de son côté, un Livre Blanc destiné « à aider les électeurs à décrypter les programmes avec une grille, celle de la démagogie » : DELBERGHE (M.), *Mme. Parisot redoute la « démagogie » des candidats pour 2007*, Le Monde, 31 août 2006.

²³³ BAVEREZ (N.), *art. précit.*

Ceci aux mépris des faits et des chiffres ». Aucun n'a rappelé que les impôts avaient été massivement baissés entre 1987 et 1991, entraînant des pertes de 350 millions de francs pour le canton. De plus, aucun n'a eu l'honnêteté intellectuelle de reconnaître que « les effets des hausses d'impôts sur la classe moyenne auraient été légers, voire insignifiants »²³⁴.

De manière comparable, en Italie, Silvio Berlusconi a très largement utilisé les moyens de communication – notamment audiovisuelle – pour construire son message politique. Toujours soucieux de séduire le spectateur-électeur, plutôt que de le convaincre de la qualité de son programme, il entendait réduire l'écart entre élites et peuple en adaptant au gré des circonstances ses discours aux résultats des sondages d'opinion. Assurant de la sorte sa popularité et sa longévité à la tête des institutions, il a ainsi fait adopter de multiples mesures, qui sous couvert de l'intérêt du plus grand nombre, étaient en réalité « la traduction de ses intérêts privés en politiques publiques »²³⁵. Faisant preuve de la même démagogie lorsqu'il fut mis en cause dans plusieurs scandales, il développa « l'idéologie conspirationniste, vitupérant contre le "coup d'Etat judiciaire" fomenté par les "toques rouges", animées par le "justicialisme" »²³⁶. De son côté, Umberto Bossi utilisa les mêmes procédés pour s'assurer, lors de la fondation de *Liga Norte*, du soutien d'un électorat conséquent dans l'Italie du Nord. Dénonçant les politiques publiques – la « Rome des voleurs » – qui affaiblissaient le Nord, « travailleur et honnête », au profit du Sud, « combinard et assisté »²³⁷. Ce discours démagogique, exaltant certaines inquiétudes, trouva une clientèle électorale, composée essentiellement de petits entrepreneurs du Nord, qui s'identifièrent au message de Bossi, à la fois explicatif mais simple, de ce « qu'ils ressentaient comme une spoliation »²³⁸.

Au Royaume-Uni, certains commentateurs ont également perçu, dans les discours du précédent Premier ministre, des éléments caractéristiques de la démagogie. En réduisant « à la

²³⁴ RODRIGUEZ (M.), *Le triomphe de la démagogie et de l'amnésie*, Le Courrier, 18 avril 2005.

²³⁵ RAYNER (H.), *L'Italie en mutation*, Etudes de la documentation Française, n°5252, Paris, 2007, p.59 : « Les politiques publiques concernent souvent directement les domaines d'activité des entreprises de Berlusconi : qu'il s'agisse de la dépenalisation de la fraude comptable, de la suppression des droits de succession, de la réforme de l'imposition des plus-values, de la fixation des tarifs des compagnies d'assurance, de la loi sur les comptes des clubs de football professionnels ou de la réglementation du secteur audiovisuel ».

²³⁶ *Ibidem*, pp.119-121 : « Le chef du gouvernement se lamente d'une « persécution judiciaire », puis avance à la télévision que « les magistrats militants sont un cancer qu'il faut extirper ».

²³⁷ *Les nouveaux dirigeants du populisme européen*, Le Monde, 24 avril 2002.

²³⁸ MENY (Y.), SUREL (Y.), *Par le peuple, pour le peuple*, Fayard, mai 2000, p.148.

portion congrue l'influence des structures internes du parti travailliste, Tony Blair a introduit un dialogue direct entre le leader et l'opinion publique »²³⁹. De la sorte, orateur talentueux et habile politicien, il développait devant son auditoire des propos simples qui respiraient le bon sens²⁴⁰. Certains spécialistes ont d'ailleurs pu écrire : « Il n'a pas son pareil pour retourner un auditoire. Il sait manier l'humour et l'émotion, prodiguer les apaisements et les promesses, flirter avec la démagogie, dire à une salle tout ce qu'elle veut entendre, et taire ce qui fâchent, sans céder un pouce sur ses propres convictions ». Plusieurs responsables travaillistes ont d'ailleurs pu en faire l'expérience en 2002 où, devant deux dossiers gouvernementaux – l'Irak et la réforme du service public – qui inquiétaient les militants et les élus, Tony Blair a réussi, par ses propos, à séduire la conférence annuelle du Labour et ramener, pour un temps au moins, à ses idées ses plus fervents opposants²⁴¹.

Ces méthodes démagogiques sont contestables puisqu'elles ne visent pas, chez les élus du peuple, la satisfaction de l'intérêt général. Pour autant, il est intéressant de noter qu'elles ne fonctionnent pas systématiquement. L'exemple de la ratification de la Constitution européenne en France le démontre. Durant la campagne référendaire, peu d'hommes politiques ont développé des arguments de fond, notamment sur le plan juridique. En majorité, ils se sont contentés de rappeler en boucle des thèmes politiquement rassurants, comme la paix et la sécurité, dans le seul objectif d'obtenir l'adhésion du peuple. Incapables d'expliquer ce texte volumineux et complexe, aux enjeux déterminants pour l'avenir de la Nation, les citoyens ont rejeté cette pratique constante que devient la démagogie, la classe politique française s'est ainsi vue subir un désaveu cinglant au soir du 29 mai 2005. « Dans cette démocratie ravagée par la peur, le cynisme et la démagogie », certains commentateurs considèrent d'ailleurs que les responsables politiques auront beaucoup de mal à retrouver une légitimité après ce « coup de colère, ultime avertissement lancé par un peuple en danger à ses dirigeants »²⁴².

Les pratiques démagogiques montrent ainsi la parfaite maîtrise de la communication par les représentants ; toutefois, en cette matière, la contestation des représentants prend forme

²³⁹ *Ibidem*, p.98.

²⁴⁰ CLAUDE (P.), *La magie Blair s'estompe*, Le Monde, 27 septembre 2000 : Pour accentué ce trait, Tony Blair est d'ailleurs qualifié « d'as de l'interview, de champion des grands messes politiques télévisées, de maître incontestable du prêche de masse ».

²⁴¹ LANGELLIER (J-P.), *A Blackpool, Tony Blair a tenté de séduire sans céder à un parti travailliste en colère*, Le Monde, 3 octobre 2002.

²⁴² BAVEREZ Nicolas, *art. précit.*

également dans une autre de leurs habitudes, assez proche par ailleurs de la démagogie, celle des perpétuels effets d'annonces.

b – L'exemple des effets d'annonces

Parmi les formes d'expression de la démagogie, les effets d'annonces constituent l'un des exemples les plus significatifs du succès de la communication chez les hommes politiques.

Cette méthode politicienne consiste à présenter de nouveaux projets ou des réformes innovantes dans le seul objectif de séduire une certaine frange de l'électorat, tout en sachant à l'avance que la réalisation en sera difficile voire impossible. Très souvent utilisées en période électorale pour gagner quelques suffrages supplémentaires, elles le sont également en période de gestion gouvernementale lorsque les aléas des évolutions politiques, économiques ou sociales mettent en difficulté l'équipe dirigeante. Les oppositions ne sont pas en reste non plus puisqu'elles utilisent cette technique pour critiquer les gouvernants et présenter des solutions alternatives, le plus souvent d'ailleurs totalement utopiques et irréalisables.

Tel l'impact d'une offre publique d'achat sur le marché boursier, l'effet d'annonce a pour but de calmer l'opinion publique et conduit, le plus souvent, à une simplification outrancière des véritables problèmes mêlant à la fois malhonnêteté intellectuelle et manipulation mentale afin de masquer la réalité des difficultés présentes. En effet, dès lors qu'un problème ou un évènement particulier se présente, les responsables politiques annoncent des mesures d'envergure pour satisfaire l'opinion publique sans que celles-ci soient pour autant suivies d'effets une fois l'émotion passée. Aux vues des mauvais résultats présentés par l'Education nationale, le ministre responsable a, par exemple, annoncé l'instauration de « parcours personnalisés de réussite éducative », cependant, un an après, cette annonce louable ne s'est accompagnée d'aucun budget²⁴³. Face à ces habitudes, certains hommes politiques n'hésitent pas à dénoncer ces pratiques. Christian Poncelet les qualifie d'« amis des beaux jours »²⁴⁴, Jacques Delors dénonce lui « cette habitude détestable », spécifiquement dans le cadre de l'Union européenne, auprès de certains de ses collègues : « les effets d'annonces non suivis de réalisation – je ne sais pas si vous avez une collection privilégiée des résolutions du Conseil

²⁴³ FABRE (T.), *Le bêtisier de l'Education nationale*, Capital, n°175, avril 2006, p.90.

²⁴⁴ PONCELET Christian, *Allocution lors de la 5^{ème} édition du challenge « Projets d'Entreprendre » organisé par l'Institut National des Télécommunication*, 28 avril 2004, www.senat.fr/presidence/entreprendre.html

européen, qui je vous l'assure pèsent beaucoup – mais un jour regardez ce qu'ils ont annoncé et ce qu'ils ont fait en réalité »²⁴⁵.

A n'en pas douter, à force de promettre et malgré un relatif succès des agents de communication, l'action des élus ne manque pas d'être dévalorisée lorsque le citoyen procède au bilan de fin de mandat. De plus, après avoir subi les mêmes désillusions de la part de chaque camp présent sur l'échiquier politique, les représentants classiques ne peuvent être que contestés par leurs électeurs, ce qui met encore en lumière leur faillite politique.

Les juristes ne peuvent que dénoncer cette dérive : « on ne cherche guère à améliorer ou peaufiner les textes, mais seulement à les sortir à temps pour qu'ils fassent leur effet médiatique : tenter de prouver à l'opinion que le politique agit »²⁴⁶. Dans le cas de la France, les mini-réformes liées aux effets d'annonces, pour satisfaire l'électorat sans mettre en danger les décideurs politiques, ont conduit à l'immobilisme : « au lieu d'expliquer la situation réelle de la France, de favoriser la prise de conscience des citoyens pour les convaincre de la nécessité du changement, l'essentiel du discours politique a été consacré à l'éloge de l'immobilisme »²⁴⁷.

Ainsi, la contestation a gagné le personnel politique, lui-même, en raison de sa faillite politique, mais celle-ci se trouve amplifiée par une certaine faillite morale qui amplifie, plus encore, la crise de la représentation.

B – Une véritable faillite morale

Au-delà de la faillite politique dévoilée, la contestation des représentants s'est également révélée par la publication de multiples « affaires » et pratiques politiciennes qui ont mis en lumière une véritable faillite morale. La classe politique s'est ainsi transformée, dans la représentation que peuvent s'en faire les citoyens, en un vaste milieu affairiste (1) et électoraliste (2) moins préoccupé par l'idée d'intérêt général que par les avantages que peut procurer une charge élective.

²⁴⁵ DELORS (J.), *Réunion du groupe PSE du Comité des régions*, 17 novembre 2004 www.cor.eu.int/Pesweb/pages/Whatsnew/speeches/Delors-groupe-nov04.pdf

²⁴⁶ BARTHE (E.), *L'insécurité législative : causes et effets*, 10 décembre 2004, www.precisement.org

²⁴⁷ BAVEREZ (N.), *op.cit.*, p.87.

1 – Un milieu affairiste

Les affaires, qui ont fait vaciller le monde politique ces dernières décennies, ont dévoilé des problèmes récurrents, comme celui de la corruption de la classe politique (a), ainsi que de graves scandales financiers au profit des partis (b).

a – La corruption de la classe politique

L'un des éléments essentiels de la contestation et de la faillite morale des responsables politiques se trouve dans la révélation d'un certain nombre d'affaires de corruption, d'irresponsabilité et de mensonges, publiées et commentées largement dans les colonnes de la presse et les émissions de télévision. De tels agissements dans la gestion des affaires publiques ne sont pas nouveaux et « la corruption politique, si tant est qu'elle soit évoquée, indique une dégénération du système politique ; pour Machiavel, elle était synonyme de destruction des vertus civiques, pour Montesquieu, de transformation d'un bon système politique en un mauvais, pour Rousseau, une conséquence inévitable des luttes de pouvoir »²⁴⁸. Ces attitudes ne sont donc pas sans interpeller les électeurs.

Au cours des deux dernières décennies, la vie politique de chacun des Etats s'est trouvée entachée par la révélation de ces multiples scandales. En France, ces agissements ont d'ailleurs touché la classe politique aussi bien au niveau des élus locaux que des plus hauts responsables de l'Etat, tel l'ancien ministre des Affaires Etrangères, Roland Dumas, contraint de démissionner de son poste de président du Conseil constitutionnel après avoir été mis en cause dans l'affaire Elf. De même, après avoir jugé l'ancien Premier Ministre, Alain Juppé, la responsabilité de l'ancien Président de la République, Jacques Chirac, se pose dans l'affaire dite des emplois fictifs et de diverses dépenses de la Mairie de Paris, ce qui a conduit à son audition par les juges au cours de l'été 2007²⁴⁹. En 2006 et 2007, l'affaire Clearstream a également considérablement marqué l'actualité politique et judiciaire. Sur fond des rivalités qui agitaient, d'un côté, l'industrie française de l'armement, et, d'un autre côté, celles entre

²⁴⁸ DOBEL (J-P.), *The corruption of the State*, American Political Science Review, N°72, 1978, pp. 958-973.

²⁴⁹ CHAMPAGNE (A.), *Jacques Chirac « enfin » devant la justice*, Le Monde, 20 juillet 2007 ; DAVET (G.), *Trois autres dossiers pourraient concerner l'ancien chef de l'Etat*, Le Monde, 20 juillet 2007 : l'affaire dite des chargés de mission de la ville de Paris entre 1983 et 1998, les enquêtes sur l'imprimerie Sempap et sur la compagnie de charter Euralair.

Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin²⁵⁰, l'affaire, largement suivie par les médias, est cependant restée « extrêmement complexe » aux yeux des citoyens et « totalement éloignée de leurs préoccupations »²⁵¹. Malgré cela, bien que dévoilée par un « corbeau » et bien que les listings en cause – où figureraient les noms de responsables politiques – soient une manipulations ou la réalité²⁵², l'affaire a, à nouveau semé un doute quant à l'intégrité du milieu politique, mettant en cause, à l'époque, le chef de l'Etat²⁵³, le Premier ministre, les ministres de l'Intérieur et de la Défense, ainsi que de nombreuses autres personnalités politiques, dont Jean-Pierre Chevènement, Dominique Strauss-Kahn ou Alain Madelin. Sous le regard de citoyens désintéressés mais irrités²⁵⁴, elle a conduit à l'audition des principaux membres du Gouvernement²⁵⁵, à plusieurs perquisitions au Ministère de la Défense²⁵⁶, au vote d'une motion de censure à l'Assemblée nationale²⁵⁷, à la poursuite en diffamation de journalistes²⁵⁸ et, plus récemment, en juillet 2007, à des perquisitions au domicile de l'ancien Premier Ministre, Dominique de Villepin, qui ont conduit à sa mise en examen pour

²⁵⁰ BACQUE (R.), RIDET (P.), *Derrière l'affaire Clearstream, la guerre pour le pouvoir entre Villepin et Sarkozy*, Le Monde, 2 mai 2006 ; RIDET (P.), *M. Sarkozy a entrevu assez vite le profit politique qu'il pourrait tirer de l'affaire*, Le Monde, 3 mai 2006.

²⁵¹ MONTVALLON (de) (J-B.), *Clearstream : les Français entre désintérêt et irritation*, Le Monde, 20 mai 2006 ; JOHANNES (F.), *Denis Robert, l'imprécateur de Clearstream*, Le Monde, 12 mai 2006

²⁵² CEAUX (P.), *Affaire Clearstream : trucages, corbeau et enquêtes cachées*, Le Monde, 6 mai 2006 ; DAVET (G.), GATTEGNO (H.), *En garde à vue M. Gergorin a admis avoir envoyé cinq courriers anonymes*, Le Monde, 2 juin 2006.

²⁵³ *Les notes de Philippe Rondot impliquent directement l'Elysée*, Le Monde, 11 mai 2006.

²⁵⁴ MONTVALLON (de) (J-B.), *op.cit.*, voir en ce sens dans cet article les études des instituts de sondages quant à la perception de l'affaire dans l'opinion publique.

²⁵⁵ *Clearstream : Sarkozy entendu par le juge, le PS envisage une motion de censure*, Le Monde, 9 mai 2006 ; *Jean-Pierre Raffarin a été entendu comme témoin dans l'affaire Clearstream*, Le Monde 19 octobre 2006 ; *Mme Alliot-Marie entendue près de douze heures dans l'affaire Clearstream*, Le Monde, 11 novembre 2006 ; *Clearstream : Villepin simple témoin*, Le Monde, 3 décembre 2006 ; *Affaire Clearstream : face aux juges, Dominique de Villepin a déclaré « n'avoir pris aucune initiative spécifique »*, Le Monde, 22 décembre 2006.

²⁵⁶ DAVET (G.), GATTEGNO (H.), *Affaire Clearstream : perquisitions au Ministère de la Défense*, Le Monde, 16 avril 2006.

²⁵⁷ *De « crise de régime » en « manipulation grossière » : les réactions de la classe politique*, Le Monde, 3 mai 2006 ; *Clearstream : François Bayrou votera la motion de censure socialiste*, Le Monde, 14 mai 2006 ; *Les développements de l'enquête Clearstream tétanisent les politiques*, Le Monde, 14 mai 2006 ; *Dominique de Villepin affronte sa troisième motion de censure*, Le Monde, 16 mai 2006.

²⁵⁸ BACQUE (R.), *Jamais un Premier ministre sous la Vème n'a poursuivi les journalistes*, Le Monde, 21 juin 2006.

« complicité de dénonciation calomnieuse », « complicité d'usage de faux », « recel d'abus de confiance » et « recel de vol »²⁵⁹. Mais, déjà, bien avant ces exemples récents, la classe politique avait été mise en cause dans l'actualité judiciaire²⁶⁰. L'affaire Botton avait, entre autres, mis en lumière les relations qu'ont pu entretenir certains journalistes avec les milieux d'affaires. Des scandales, comme celui de la vache folle ou du sang contaminé, ont aussi mis en avant certains agissements suspects en matière de santé publique. A l'époque, de nombreux responsables publics furent accusés tels Laurent Fabius, ancien Premier ministre, Edmond Hervé, ancien ministre, et l'ancienne secrétaire d'Etat à la Santé, Georgina Dufoix. Entendus puis relaxés par la justice après de longues années de procédure, ils ont été déclarés « responsables mais pas coupables »²⁶¹. M. Hervé fut le seul condamné, mais la Cour de Justice de la République l'a dispensé de peine. Dans ces circonstances, un sentiment d'impunité des responsables politiques n'a pu que frapper l'opinion publique.

Cependant, les révélations, les plus spectaculaires et les plus nombreuses, ont eu lieu en Italie. Les juges – notamment Antonio di Pietro, chef du pool anti-corruption de Milan –, rejetant les dérives du phénomène partitocratique, ont dénoncé et condamné, à partir de 1992, un certain nombre de comportements frauduleux des milieux politiques. A Milan, en février 1992, le socialiste Mario Chiesa est arrêté en flagrant délit alors qu'il encaisse un pot-de-vin d'une entreprise d'entretien travaillant dans une maison de retraite dont il a la charge. Cette affaire s'élargit et dévoile la généralisation de la corruption dans le fonctionnement des institutions publiques de la ville de Milan, qui est rapidement surnommée « Tangentopoli », la cité des pots-de-vin²⁶². Dans l'ensemble du pays, de multiples exemples de corruption, d'enrichissement des dirigeants ou de détournements de fonds publics sont ensuite dévoilés. Un tourbillon s'abat sur la classe politique italienne, 5 000 personnes sont mises sous enquête,

²⁵⁹ DAVET (G.), *Perquisition fructueuse au domicile de l'ancien Premier Ministre*, Le Monde, 12 juillet 2007 ; ROBERT-DIARD (P.), *Quatre chefs de mise en examen signifiés à l'ancien Premier Ministre*, Le Monde, 29 juillet 2007.

²⁶⁰ A noter cependant, afin de démontrer que les « affaires » récentes ont touché l'ensemble de la classe politique, indépendamment des idéologies partisans, la condamnation récente, par exemple, de Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France, à un an d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts dans la passation de quatre marchés publics en 2002 et 2003 et de l'embauche de son épouse par le conseil régional en 2004 : ROBERT-DIARD (P.), *Jean-Paul Huchon condamné à un an d'inéligibilité pour « prise illégale d'intérêts »*, Le Monde, 22 février 2007.

²⁶¹ PUJAS (V.), *La scandalisation en France, en Italie et en Espagne*, www.solcidsp.upmf-grenoble.fr/cidsp/publications/articles/pujas_afsp99.rtf; voir aussi DUBOUIS (L), PEISER (G.), *op.cit.*, p.90.

²⁶² *Ibidem*.

3 200 renvois en justice sont demandés, desquels il n'y aura seulement que 15% d'acquittements et 30% de prescriptions. Les chefs des plus grands partis politiques tombent. L'ancien président du Conseil, le socialiste Bettino Craxi, accusé de s'être enrichi illégalement, démissionne dans le plus grand désordre. Giulio Andreotti, lui aussi ancien président du Conseil et principal dirigeant de la Démocratie Chrétienne, est inculpé, accusé de collusion avec la Mafia et de complicité d'assassinat : « la chute des ces deux géants fait tanguer l'ensemble du système politique, qui voit en l'espace de quelques mois des centaines de députés, de sénateurs et d'anciens ministres frappés par les scandales, poursuivis par les juges et vilipendés par les médias [...]. Accusée de malversation de toutes sortes, la classe politique au pouvoir se trouve décapitée, désavouée par l'opinion publique »²⁶³. Récemment encore, l'ancien président du Conseil, Silvio Berlusconi, était accusé par l'ex-juge Antonio di Pietro de vouloir mettre au pas la justice : « Le véritable problème réside dans le fait que Silvio Berlusconi est un inculpé important pour des faits graves comme la corruption en actes judiciaires. A la place de donner sa démission, il veut faire croire aux Italiens que ce n'est pas lui le coupable mais les juges qui ont soulevé ses affaires. Le président du Conseil des ministres est en train de mettre en place un régime dans lequel la séparation des pouvoirs signifierait que les juges ne peuvent pas poursuivre les hommes politiques. [...] Au lieu de lutter contre la corruption, on s'est acharné à démanteler les procès et à arrêter les enquêtes judiciaires contre le Premier ministre et ses proches »²⁶⁴.

La Confédération helvétique n'est pas non plus épargnée par ces agissements. Un journaliste de l'hebdomadaire roman *Domaine Public* n'hésite pas à dénoncer la corruption active et passive dans la gestion des hommes politiques de son pays par « l'usage d'argent liquide de provenance douteuse, les achats de terrains financés par des fondations récompensées par des subventions, l'utilisation à des fins privées d'avions militaires ou officiels, les erreurs grotesques d'estimation dans des dossiers nationaux sensibles »²⁶⁵. Les élus allemands semblent connaître une contestation similaire puisque certains auteurs dénoncent « les scandales qui sont survenus au cours des mois et années écoulés » et qui « ont montré que la classe politique en Allemagne exploitait aussi sans vergogne sa position clef au cœur de l'Etat pour faire valoir ses propres intérêts ». Ils n'hésitent d'ailleurs pas à avancer qu'au « cours de son développement, le fédéralisme a ôté le pouvoir aux parlements et aux citoyens, a restreint

²⁶³ RAMONET (I.), *Berlusconi*, Le Monde Diplomatique, février 2002, p.1.

²⁶⁴ LOVERSO (F.), *Berlusconi veut avoir les juges à sa botte*, Le Courrier, 15 avril 2002

²⁶⁵ PIDOUX (J-Y.), *Morale et politique*, *Domaine Public*, N°1485, 14 septembre 2001.

considérablement la capacité d'action de la politique et a perdu de sa proximité vis-à-vis du citoyen »²⁶⁶.

Au Royaume-Uni, même si le degré d'immoralité n'est pas similaire, ni même comparable à la corruption, la volonté délibérée de tromper l'opinion découverte dans l'affaire David Kelly n'a pas manqué de favoriser une nouvelle fois la contestation des représentants²⁶⁷. En juillet 2003, ce consultant en désarmement, sous couvert d'anonymat, accuse, quelques jours avant de se suicider, l'administration Blair d'avoir amplifié la menace des armes de destruction massive de Saddam Hussein pour justifier l'intervention militaire en Irak²⁶⁸. Le gouvernement affronte alors une crise politique majeure. Mis en cause par les médias, quant aux circonstances de la mort de l'expert, il n'est innocenté par le rapport du juge Hutton que le 28 janvier 2004²⁶⁹. Dans le même temps, une ancienne ministre britannique dévoile une affaire d'espionnage concernant l'écoute des communications du Secrétaire général de l'ONU avant l'entrée en guerre en Irak²⁷⁰. Il faut attendre un an avant que le rapport Butler, rendu public le 14 juillet 2004, disculpe enfin le gouvernement d'avoir voulu duper l'opinion dans l'affaire irakienne²⁷¹. Malgré cela, ce scandale a incontestablement apporté un discrédit à la classe politique en mettant en lumière certaines manœuvres politiciennes et des décisions importantes prises sur des fondements erronés. Sur l'instant, le doute – installé dans l'opinion publique – s'est d'ailleurs manifesté dans les résultats des élections législatives partielles qui ont suivi la publication du rapport Butler, puisque le parti du Premier Ministre a perdu quelques-uns de ses principaux fiefs²⁷². Bien qu'en 2005, les électeurs aient à nouveau accordé leur confiance aux candidats travaillistes, Tony Blair s'est cependant trouvé affaibli politiquement, notamment par l'échec de la guerre en Irak et par la défiance consécutive de l'opinion publique, l'obligeant à quitter son poste de chef du parti majoritaire à la Chambre

²⁶⁶ JUNG (O.), *op.cit.*, p.9.

²⁶⁷ LERUEZ (J.), *La démocratie britannique à l'épreuve*, Pouvoirs, n°110, 2004, pp.178-188.

²⁶⁸ En effet, Tony Blair, dans un discours à la Chambre des Communes le 24 septembre 2002, avait déclaré, se fondant sur un rapport erroné des services de renseignements britanniques, que « les armes de destruction massive irakienne pourraient être activées en quarante-cinq minutes ».

²⁶⁹ LANGELLIER (J-P.), *Affaire Kelly : le juge Hutton innocente Tony Blair et accable la BBC*, Le Monde, 30 janvier 2004.

²⁷⁰ LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair fait face à un scandale d'espionnage*, Le Monde, 28 février 2004.

²⁷¹ LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair est épargné malgré la faillite des services sur l'Irak*, Le Monde, 16 juillet 2004.

²⁷² *La cote de Tony Blair est en chute*, Le Monde, 16 juillet 2004.

des Communes, et également de Premier Ministre, au profit du chancelier de l'Echiquier, Gordon Brown.

Aucune de ces démocraties n'a été épargnée par ce type d'affaires mettant tour à tour en cause des hommes politiques et des gouvernants. Au lieu d'être des modèles dévoués à l'intérêt général auxquels les citoyens, selon leurs opinions, peuvent s'en remettre pour diriger la Nation, ces agissements de quelques-uns ont entaché la classe politique qui a été identifiée à un milieu affairiste favorisant d'abord ses propres intérêts.

Parallèlement aux agissements frauduleux ou mensongers de ces derniers, la contestation des représentants a trouvé aussi des origines dans les nombreux scandales qui ont mis en cause des partis politiques.

b – Les scandales financiers liés aux partis politiques

Au-delà des cas de corruption ou de propos mensongers n'entraînant que la responsabilité personnelle et individuelle de leurs commettants, la faillite morale de la classe politique s'est également faite jour au regard des questions de financements des partis politiques. De très nombreux responsables des hiérarchies partisans se sont ainsi vus mis en cause dans divers scandales financiers. Chacune des affaires mises en lumière dans ces démocraties a permis de dévoiler des systèmes de financement occultes des partis politiques et, plus particulièrement, ceux des campagnes électorales.

Au cours des vingt dernières années, en France, les « affaires » se sont succédé et ont touché l'ensemble des partis politiques. Les affaires Urba et Péchiney furent parmi les premières à montrer l'ampleur des détournements, mais plusieurs autres scandales, plus récents, ont aussi contribué à faire vaciller la classe politique. Ainsi, après huit ans d'enquêtes judiciaires, l'ancien PDG d'Elf, Loïk le Floch-Prigent, a confirmé que la compagnie pétrolière avait financé pendant des décennies les partis politiques. Ce dernier a même affirmé qu'en 1989, sur ordre du président Mitterrand, il lui avait été suggéré de « rééquilibrer les choses au bénéfice de certains partis »²⁷³. Il rappelle aussi que ces dividendes étaient « distribués la plupart du temps sous forme d'enveloppes de campagne que les personnalités politiques venaient chercher directement chez le secrétaire général de la compagnie » et que « les fonds

²⁷³ LABARTHE (G.), *Elf : un empire bâti sur la corruption des partis*, Le Courrier, 4 avril 2003

puisés dans la caisse noire d'Elf allaient essentiellement au profit du parti gaulliste, le RPR »²⁷⁴.

Plus récemment encore, le procès des marchés publics d'Ile-de-France a abouti en 2005, puis en 2007 en appel, à la condamnation de plusieurs proches du président Chirac²⁷⁵. Après la dénonciation en 1996 d'irrégularités dans les attributions de ces marchés par une élue RPR, Claude-Annick Tissot, cette procédure judiciaire a mis en lumière « un pacte de corruption » qui liait, dans les années 1990, des entreprises du B.T.P. aux principaux partis politiques. L'accusation a démontré que « les entreprises qui avaient décroché des marchés publics de construction ou de rénovation de lycées devaient verser aux partis politiques représentés au conseil régional d'Ile-de-France une commission de 2% du montant des marchés suivant une clé de répartition de 1,2% pour le R.P.R. et 0,8% pour le P.S. »²⁷⁶.

La France n'est évidemment pas le seul pays à avoir connu de telles dérives parmi les Etats étudiés. En Italie, l'opération « *Mani pulite* », par la révélation d'un ensemble de financements occultes généralisé des partis, a favorisé, au moins dans un premier temps, leur rejet. La désintégration de certaines grandes forces politiques classiques, tels la Démocratie Chrétienne, le PSI ou le PCI, jointe à un changement de mode de scrutin, a permis, à cette occasion, l'émergence de nouvelles formations. De nombreux observateurs n'hésitaient d'ailleurs pas à qualifier cette période d'avènement de la « deuxième République »²⁷⁷.

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ C'est le cas notamment de Michel Roussin, ancien bras droit de Jacques Chirac à la Mairie de Paris, et de Louise-Yvonne Casetta, ex-assistante des trésoriers du R.P.R., dont les peines ont été durcies en appel. Ces derniers ont été respectivement condamnés à 4 ans de prison avec sursis, 80 000€ d'amendes pour complicité et recel de corruption et 4 ans d'interdiction de droit de vote et d'éligibilité, et à 3 ans de prison, 30 000€ d'amendes et 3 ans d'interdiction de droit de vote et d'éligibilité. Outre des proches de l'ancien Président de la République, François Donzel, ex-conseiller régional écologiste, a vu, dans cette même affaire, sa peine de prison de 3 ans, dont un an ferme, confirmée en appel : *Marchés publics : la Cour d'appel de Paris a confirmé, voire durci les peines*, Le Monde, 27 février 2007 ; *Marchés publics d'Ile-de-France, peine confirmée en appel pour Roussin*, Le Monde, 1^{er} mars 2007.

²⁷⁶ *Marchés publics d'Ile-de-France : peines durcies en appel pour Roussin et Casetta*, Le Nouvel Observateur, 27 février 2007.

²⁷⁷ Sur la qualification de « 2^{nde} république » voir : DEBBASCH (C.), PONTIER (J.-M.), *Introduction à la politique*, Dalloz, 4^{ème} éd., mai 1995 : *Mani pulite* « est l'un des facteurs de la fin (non sur le plan constitutionnel mais politique) de ce que les Italiens ont tendance, désormais, à appeler la I^{ère} République », p.262 et « Il serait aventureux de croire que l'Italie a trouvé son nouvel équilibre – neuf mois après avoir été porté au pouvoir, le gouvernement Berlusconi démissionnait, et la « II^{ème} République » apparaît mort-née », p.302 ; ainsi que : VAUCHEZ (A.), *La « parabole judiciaire » italienne*, Pouvoirs, n°103, 2002, pp.97-98 ; CARAMANI (D.),

En Allemagne, certaines révélations autour de l'affaire Flick ont suggéré qu'il y avait eu aussi de nombreux cas d'infraction à la loi sur le financement politique et que tous les partis étaient impliqués, tout comme quelques-unes des figures politiques emblématiques et de multiples entreprises²⁷⁸. De même, le scandale des caisses noires de la CDU a profondément marqué l'opinion publique. En effet, « moins de quatre mois après l'éclatement de l'affaire, l'homme de la réunification allemande, l'ex-chancelier Helmut Kohl, obligé de reconnaître publiquement ses fautes, a été contraint de quitter la présidence d'honneur de son parti, la CDU », elle-même forcée de rembourser ce qu'elle avait illégalement reçu pour alimenter ses campagnes²⁷⁹. Alors que ces affaires de caisses noires semblaient sortir doucement de l'actualité, des responsables locaux ont mis en cause le SPD en dévoilant « l'existence d'un système de financement occulte du parti, entre 1994 et 1998, portant sur la somme de 420 000 euros. Ces pots-de-vin avaient été versés par deux entreprises du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en échange de l'attribution d'un marché portant sur la construction d'une usine d'incinération de déchets, près de Cologne ». L'ancien responsable du SPD au conseil municipal de Cologne a également révélé que 20 à 30% de ses collaborateurs étaient au courant de ces agissements, mettant ainsi au grand jour l'ampleur des ramifications du système²⁸⁰. A cette occasion, le responsable de la confédération des syndicats allemands a constaté que « beaucoup de sympathisants ont perdu confiance en leur parti, à la suite de ces scandales. Ils ne voient plus pourquoi ils iraient aujourd'hui voter pour l'actuel gouvernement »²⁸¹.

En Grande-Bretagne, les scandales financiers ont été peut-être moins sérieux, et surtout moins nombreux. Malgré cela, des accusations de la presse nationale contre le parti conservateur ont abouti en 1993 à une enquête par le Comité des affaires intérieures de la Chambre des Communes sur le financement des partis politiques. En novembre 1997, le Premier Ministre Tony Blair a demandé au Comité des normes de la vie publique de passer en revue les questions relatives au financement des partis et de faire des recommandations quant à des

L'Italie et l'Union européenne, Pouvoirs, n°103, 2002, p.129 ; BRUNAZZO (M.), ROUX (C.), *La démocratie régionale italienne : un modèle à nuancer*, Pouvoirs Locaux, n°60, I/2004, p.112.

²⁷⁸ PINTO-DUSCHINSKY (M.), *Financement des partis et des candidats*, 7 septembre 1997, www.aceprojet.org/main/francais/pc/pcd.htm

²⁷⁹ Le Monde, *Allemagne : la chute de Kohl*, 12 février 2000.

²⁸⁰ MILCENT (B.), *Scandales d'outre-Rhin*, L'Express, 4 avril 2002.

²⁸¹ MILCENT (B.), *L'été pourri de Gerhard Schröder*, L'Express, 25 juillet 2002.

changements éventuels de législation. Les objectifs proposés tendent à contrôler la corruption, promouvoir l'équité et maîtriser la croissance rapide des frais des campagnes²⁸².

Ces multiples scandales financiers liés aux partis politiques, et révélés au cours des deux dernières décennies, ont d'ailleurs conduit plusieurs Etats à adapter leur législation nationale afin d'y introduire davantage de transparence dans la vie politique. Pour ce faire, et pour lutter contre la corruption, ces diverses mesures ont quasiment toutes retenues, à des degrés plus ou moins importants cependant, le principe d'un financement public de la vie politique²⁸³.

Cependant, en raison de ces dérives financières, si une majorité de la classe politique et de ses divers responsables est aujourd'hui dénoncée, le développement d'agissements électoralistes conforte aussi la faillite des hommes politiques.

²⁸² PINTO-DUSCHINSKY Michael, *op.cit.*

²⁸³ En France, plusieurs lois en constituent les bases : la loi organique et la loi du 11 mars 1988, relative au financement de la vie politique, la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, et la loi organique du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République. Ce dispositif a été complété par la loi du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et des titulaires de certaines fonctions, la loi du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 qui a institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire, la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, la loi du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, la loi organique du 5 février 2001 modifiant la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, et, plus récemment, les lois des 11 avril 2003 et 5 avril 2006.

En Allemagne, le financement des partis politiques est encadré depuis 1967 par une législation particulière appelée la *Parteiengesetz*, modifiée en 1984, 2000, et 2002.

En Italie, après 1993, les citoyens n'ont plus souhaité qu'un système de financement public soit organisé pour les partis. Toutefois, un dispositif législatif a cependant été mis en œuvre par la loi n°2/1997. Cette nouvelle législation présente la particularité d'offrir à chaque italien la possibilité d'affecter jusqu'à 4% de ses impôts sur le revenu au système politique. La somme ainsi collectée est ensuite redistribuée aux différents partis en fonction du pourcentage de sièges obtenus.

Au Royaume-Uni, s'il n'existe pas véritablement de système de financement direct des partis politiques, une aide financière limitée est cependant prévue pour les partis représentant l'opposition au Parlement. Ce système, appelé *short money* pour la Chambre des Communes, a été instauré par le Parlement le 20 mars 1975 et amendé à plusieurs reprises. En novembre 1996, un autre schéma de financement a été introduit, le *cranborne money*, pour la Chambre des Lords.

2 – Un milieu électoraliste

Si la faillite morale a trouvé la plus grande partie de ses origines dans les « affaires », elle peut aussi s'expliquer par des procédés, plus subtils, utilisés par les hommes politiques dans leur perpétuelle course à l'élection. Pour assurer leur carrière et leur maintien en politique, certains n'ont pas hésité à recourir à des pratiques clientélistes (a) ou à utiliser des techniques politiciennes (b).

a – Les pratiques clientélistes

Le clientélisme peut s'analyser comme l'une des formes de la faillite morale engendrée par les pratiques politiciennes des représentants. Cependant, si la plupart des citoyens les assimilent à un simple acte de corruption, les pratiques clientélistes sont bien plus que cela puisque le citoyen lui-même y joue un rôle majeur. En effet, il s'agit d'une complicité entre électeurs et élus qui permet aux uns de bénéficier d'avantages en tout genre et aux autres d'accroître leur poids électoral. Bien qu'ils soient désignés pour défendre l'intérêt général, les représentants semblent ne reculer devant aucune technique pour rassembler des voix.

Le clientélisme s'entend comme une faveur injustifiée accordée à une personne, souvent en échange de son vote. Son but est bien immoral puisqu'il s'agit de satisfaire les demandes privées et personnelles des électeurs dans le but de les fidéliser et de les rendre tributaires. Par ces pratiques, « l'élu s'assure contre les risques majeurs du régime démocratique : la versatilité de l'électeur happé par les surenchères idéologiques, démagogiques, consuméristes ou médiatiques »²⁸⁴.

Les exemples de prestations de l'élu sont multiples dans ce cadre de relations clientélistes. Ils peuvent aller de l'octroi d'un poste dans les services publics, à des prêts ou subventions, ou simplement à des exemptions. Certains relèvent d'ailleurs que « l'amour de la sollicitation chez les Français est alimentée par la quantité de passe-droits ministériels et municipaux qui circulent dans le pays »²⁸⁵.

²⁸⁴ TAFANI (P.), *Les clientèles politiques en France*, Editions du Rocher, avril 2003, p.12.

²⁸⁵ *Ibidem*, p.18, explique ainsi concernant les remises de paiement des contraventions, « qu'en « moyenne un tiers des trente millions de procès-verbaux annuels est annulé [...] ; les parlementaires sont parmi les premiers intercesseurs – au Sénat et à l'Assemblée nationale, on a tout bonnement placé une urne où ils peuvent glisser leurs requêtes d'annulation par liasses entières. Ces cadeaux sont appréciés à tous les étages de la société ».

Ce genre de pratiques ne constituent pas pour autant une exception française. L'hebdomadaire roman, *Domaine Public*, révèle que « favoriser un collègue de parti ou un ami à l'occasion d'une nomination à un poste ou de l'octroi d'un mandat de construction est une pratique socialement admise » en Suisse²⁸⁶. De même, en Italie, l'opération « Mains propres », a mis en lumière certaines pratiques similaires. Le clientélisme politique y est d'ailleurs qualifié de « vote d'échange »²⁸⁷.

Par ailleurs, dans une étude sur les clientèles politiques en France, en plus d'une recherche sur les clientèles implantées dans certains territoires comme la Corse, Lille ou Nice, Pierre Tafani analyse le parcours politique de Jacques Chirac, du simple élu local à Ussel au présidentiable. Il relève que « les hauts fonctionnaires et les hommes d'Etat aiment donner d'eux une représentation alliant la méritocratie à l'incorruptibilité. Cette image d'Epinal se liquéfie lorsque l'on étudie de près l'environnement et les étapes de la carrière de Jacques Chirac en tant que présidentiable. On ne peut qu'être frappé par l'importance qu'y prennent les relations de type clientélaire à chaque niveau »²⁸⁸. Ce travail de recherche démontre que la constitution d'un réseau clientéliste s'est autant orientée vers le simple citoyen que vers les élites. A l'appui d'exemples précis, il présente le futur chef de l'Etat comme « un champion de la personnalisation des rapports avec le citoyen » ainsi que l'usage que ce dernier fit de « son rang national et parisien pour offrir des faveurs en dehors de son fief provincial »²⁸⁹.

²⁸⁶ DELLEY (J-D.), *Corruption et crime organisé : les dangers du clientélisme*, *Domaine Public*, n°1440, 1^{er} septembre 2000.

²⁸⁷ MATTINA (C.), *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille*, Thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2003.

²⁸⁸ TAFANI (P.), *op.cit.*, p.197.

²⁸⁹ *Ibidem*, pp.205-211. Ainsi, à titre d'illustrations, il cite le rôle déterminant joué par la cellule « Corrèze » à la Mairie de Paris. Placé sous la direction d'Annie Lhéritier, conseillère générale d'Eygurande (Corrèze), le « service des affaires réservées [...] recevait puis orientait les solliciteurs vers des entreprises « amies » et les bailleurs de logement, éventuellement vers l'OPAC dont le directeur, de 1982 à 1993, était Georges Pérol, un autre conseiller général corrézien. En conséquence de ces placements, Paris comptait 2 000 employés municipaux originaires du département limousin. Mais un leader de rang présidentiel est capable d'intervenir dans l'autre sens : du « centre » vers la « périphérie ». Il facilite le retour au pays des volontaires, surtout des fonctionnaires, grâce à la perméabilité flagrante de l'administration française. Par l'intermédiaire de ses obligés, essentiellement « ses » ministres quand il est au pouvoir, plutôt « ses » hauts fonctionnaires ou « ses » chefs d'entreprises « amis » quand il ne l'est pas, Jacques Chirac fait embaucher ou promouvoir ses protégés », pp.210-211.

Ces pratiques clientélistes qui ne bénéficient qu'à un nombre restreint de citoyens constituent bien l'un des éléments d'une certaine faillite morale des hommes politiques puisque chacun essaie, à sa manière, de tirer profit du système. Elle favorise, à n'en pas douter, la contestation des représentants chez les citoyens qui n'ont pas accès à ce genre d'avantage.

Cependant, dans cette course permanente à l'élection et au maintien en politique, le jeu des techniques politiciennes n'apporte guère plus de crédit à l'image des hommes politiques.

b – Le jeu des techniques politiciennes

Le gouvernement moderne de type démocratique a fait du consentement des citoyens exprimé par le vote la source de légitimité des gouvernants²⁹⁰. Aussi, pour conquérir ou conserver une fonction, ceux-ci sont amenés à séduire l'électorat en tentant d'attirer toujours plus de sympathisants aux idées qu'ils soutiennent²⁹¹.

Leur image semble pourtant se ternir et plusieurs facteurs peuvent être avancés pour justifier cette défiance à l'égard de la classe politique. De façon récurrente, le citoyen n'est pas dupe du souci électoraliste de ses dirigeants et des techniques qu'ils mettent en œuvre pour durer²⁹². En effet, ceux-ci peuvent penser, qu'une fois élus, les politiques se soucient principalement des avantages que leur apporte leur fonction et de leur réélection, pour laquelle ils n'hésitent pas à engager des dépenses considérables pour emporter le scrutin, malgré les limitations imposées par la loi en matière de dépense électorale.

²⁹⁰ PERRINEAU (P.), *Les usages contemporains du vote*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.31.

²⁹¹ Cette séduction de l'électorat a d'ailleurs été particulièrement visible, et commentée, lors de l'élection présidentielle française de 2007. Dans ce but là, d'un côté, Nicolas Sarkozy a sensiblement ouvert son discours et ses propositions aux électeurs se situant, sur l'échiquier politique, à la droite de son parti : *Nicolas Sarkozy veut ravir leurs électeurs au Front National et au MPF*, Le Monde, 24 avril 2006 ; *L'affaiblissement du Front national s'est fait par une reprise de ses thèmes favoris par Sarkozy*, Le Monde, 23 avril 2007 ; LEPARMENTIER (A.), *La revanche du 21 avril*, Le Monde, 21 avril 2007. De l'autre côté, Ségolène Royal, lors de la campagne de l'entre-deux tour, a été amenée, au risque d'un certain malaise à gauche, à se positionner par rapport au leader centriste afin de s'ouvrir vers cet électorat : ROBERT-DRIARD (P.), *Mme Royal a besoin des voix de l'UDF pour battre M. Sarkozy*, Le Monde, 24 avril 2007 ; *La main tendue de Mme . Royal à M. Bayrou divise la gauche*, Le Monde, 25 avril 2007 ; MANDRAUD (I.), *Ségolène Royal force le PS à l'ouverture au centre*, Le Monde, 26 avril 2007.

²⁹² JAUME (L.), *La représentation : une fiction malmenée*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.5 : « Une fois élus, les gouvernants ont peine à accomplir les promesses qu'ils avaient énoncées et qui les rendaient représentatifs d'une opinion, voire d'un programme soutenu afin d'affirmer la spécificité de leur politique ».

Par ailleurs, la question du cumul des mandats laisse à penser qu'un petit nombre d'initiés concentre la plupart des fonctions électives. Cependant, il faut signaler qu'il ne s'agit que d'une spécificité française, si cette pratique est fréquente chez les élus de l'Hexagone, elle est soit découragée soit prohibée dans les autres démocraties étudiées²⁹³. C'est en grande partie les faiblesses et les imperfections du statut de l'élu qui conduisent celui-ci à multiplier les mandats afin d'assurer au mieux sa situation et sa réélection²⁹⁴. L'inconvénient majeur du cumul est qu'il entraîne nécessairement la professionnalisation des fonctions électives, ce qui est encore aggravé par la non-limitation des réélections aux mandats et aux fonctions²⁹⁵. Le citoyen peut donc raisonnablement penser que le pouvoir appartient à une caste politique particulière à laquelle il est difficile d'accéder. En France, plusieurs auteurs soulignent qu'« il est alors un titre de gloire d'être maire depuis plus de trente ans ou d'entamer son quatrième mandat de sénateur »²⁹⁶, c'est également ainsi que des villes françaises ont pu être identifiées autrefois à des responsables politiques : Bordeaux avec Jacques Chaban-Delmas, Marseille avec Gaston Deferre, ou encore Lille avec Pierre Mauroy. Ces marques d'électoratisme revêtent un certain caractère antidémocratique puisque l'un des principes majeurs de la démocratie se réalise par la rotation des charges électives. Après avoir pris conscience des inconvénients du cumul des mandats, principalement le manque de temps pour satisfaire à toutes les obligations d'une fonction, le législateur tend à introduire progressivement des réglementations en la matière, mais aucune décision, dans les démocraties étudiées, n'a encore abouti en matière de renouvellement des mandats²⁹⁷.

De même, ce constat d'électoratisme se retrouve dans les thèmes développés par les candidats lors des élections. Pour le prétendant à la fonction, il convient de dégager des idées fédératrices pour mobiliser ceux qui sont aux extrémités de sa famille politique. Un véritable marché politique existe et répond au système classique de l'offre et de la demande. De la sorte, un candidat hésitera parfois à développer certaines propositions par crainte de se priver

²⁹³ A ce sujet voir *infra* Partie 2, Chapitre 2, Section 2, §1, A, 2a, ainsi que ROMAN (B.), *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, n°909, Assemblée nationale, 25 mai 1998, www.assemblee-nationale.fr/rapports/r0909.asp#Topofpage

²⁹⁴ Sur le statut de l'élu voir *infra*, p.468 et suiv.

²⁹⁵ Sur la question de la durée d'élection, voir *infra*, p.491 et suiv.

²⁹⁶ GELARD (P.), *Remarques impertinentes sur l'électeur, l'élection et l'élu*, in AMELLER (M.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, avril 2001, p.71.

²⁹⁷ Sur le cumul des mandats, voir *infra*, p.497 et suiv.

d'une partie de son électorat classique et préférera favoriser dans des visions alternatives connues de tous, ou, au contraire, afin de rassembler un plus grand nombre d'électeurs, il infléchira son discours pour attirer des individus à la marge de ses idées.

Enfin, le citoyen peut être choqué par cette démarche qui consiste, pour l'élu, à siéger dans une multitude d'organismes publics, plutôt que d'être présent sur le terrain, à l'écoute et à la rencontre des électeurs. Il n'est pas certain que participer à de tels groupes lui soit politiquement favorable. Certes, « il est indispensable que l'élu soit informé et associé à la bonne marche des services publics mais la réunionite permanente nuit à l'efficacité et à la réflexion »²⁹⁸.

Au regard des éléments et situations étudiés, il paraît alors possible d'affirmer que la remise en cause de la démocratie représentative trouve à l'évidence l'une des ses origines majeures dans la contestation de ses deux fondements classiques que sont l'élection et les représentants élus. Cependant, ce système politique connaît aussi, parallèlement, divers phénomènes qui contribuent à un dépassement de ces mêmes fondements.

²⁹⁸ *Ibidem*, p.72.

Section 2 – Des fondements dépassés

Le dépassement de certains fondements de la représentation permet d'envisager un second aspect de la crise du concept. En effet, si le malaise actuel est surtout perceptible en raison de l'interférence que créent certains éléments nouveaux entre les citoyens et leurs représentants traditionnels (§1), il n'est pas sans conséquence également sur le modèle classique de démocratie représentative (§2).

§1 – L'interférence d'éléments nouveaux

Au sein des Etats envisagés, certains éléments nouveaux, agissant comme des phénomènes réducteurs (A) ou comme des forces contraignantes (B), contribuent au dépassement des principaux fondements de la démocratie représentative en créant une sorte d'interférence entre les citoyens et leurs élus.

A – Des phénomènes réducteurs

Parmi les éléments nouveaux auxquels sont confrontées les démocraties représentatives actuelles, il existe un certain nombre de phénomènes réducteurs qui limitent singulièrement les compétences classiques des représentants des citoyens. Ceux-ci sont notamment perceptibles à travers les questions relatives à la construction européenne (1) et à l'évolution difficilement lisible de la décentralisation (2).

1 – Une « Europe sans les peuples »

Le dépassement des fondements de la démocratie représentative, dans les matières concernant l'Union européenne, s'illustre surtout par la perte de souveraineté subie par ses détenteurs traditionnels. Alors que Etats ont consenti à un transfert à l'autorité supranationale d'une partie de leur souveraineté (b), les citoyens dénoncent un certain déficit démocratique dans les mécanismes de fonctionnement de l'entité (a).

a – Le citoyen écarté du fonctionnement de l'Union

Dès l'origine, la volonté d'adhérer à une telle construction est venue des gouvernants tout comme, ensuite, la quasi totalité des engagements qui ont lié les Etats. Même s'il est vrai que dans les démocraties représentatives, les citoyens adhèrent aux projets des responsables politiques par leur vote, les électeurs ont rarement eu l'occasion de s'exprimer directement sur les choix européens effectués par leurs élus.

Seule institution à être désignée au suffrage universel direct, le Parlement européen reste encore pour les citoyens une instance méconnue, lointaine et complexe. De cette situation résulte une abstention grandissante à chaque renouvellement des eurodéputés, celle-ci se situant à 37% en 1979, à 50,6% en 1999 et à 55,4% en 2004. L'abstention est donc devenue traditionnellement plus élevée que celle enregistrée aux divers scrutins nationaux et locaux. Par ailleurs, en France, la représentation proportionnelle, retenue pour cette élection, qui devait contribuer à l'établissement d'un rapport de proximité et de connaissance entre les représentants et les citoyens, est un échec. En effet, organisées dans le cadre de huit grandes circonscriptions interrégionales, les élections européennes se traduisent sur le terrain par des débats, principalement de politique interne, entre les représentants des partis nationaux le plus souvent parachutés par les appareils politiques ou inconnus des citoyens. Ce système ne permet donc pas de montrer à l'électeur que les eurodéputés sont proches de ses préoccupations quotidiennes ; ce phénomène est encore amplifié par le fait que « beaucoup de citoyens, y compris nombre d'hommes politiques, peinent à comprendre les institutions et pratiques politiques européennes qui ne se conforment pas à leur culture politique »²⁹⁹.

De plus, si les électeurs ne perçoivent pas toujours l'intérêt que représente pour eux la désignation de ces représentants, ils éprouvent parallèlement des difficultés pour identifier les pouvoirs réels de leurs élus. Même si le Parlement européen a pour rôle de représenter les 500 millions d'habitants et de contribuer à l'élaboration de la législation européenne et à la gestion de l'Union aux côtés de la Commission et du Conseil, il n'est, à l'heure actuelle, qu'un simple co-législateur largement dépendant de la volonté de l'exécutif non-élu, c'est-à-dire de la Commission. Bien que la mise en œuvre du traité d'Amsterdam soit venue renforcer ses pouvoirs en étendant et en simplifiant la procédure de co-décision, le Parlement européen ne dispose, par exemple, d'aucun contrôle sur la politique monétaire et commerciale. Pour ces

²⁹⁹ MAGNETTE (P.), *L'Europe, l'Etat et la Démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles, Ed. Complexe, coll. Etat européen, août 2000.

motifs, il est souvent fait référence au déficit démocratique de l'Union européenne. Celui-ci se traduit par la perception selon laquelle le système institutionnel communautaire serait dominé par une institution cumulant des pouvoirs législatifs et gouvernementaux, le Conseil de l'Union européenne, et par une institution bureaucratique et technocratique sans réelle légitimité démocratique, la Commission européenne³⁰⁰. Le projet de traité modifiant tant celui sur l'Union européenne que celui instituant la Communauté européenne n'envisage pas de bouleversement dans cet ordonnancement institutionnel puisque son article 9A dispose toujours que « le Parlement européen exerce conjointement avec le Conseil les fonctions législatives et budgétaires »³⁰¹. La seule institution représentative des citoyens, et par laquelle ces derniers peuvent espérer faire entendre leur voix afin de participer au fonctionnement de l'Union européenne, ne dispose donc, à l'heure actuelle, que de faibles pouvoirs pour remplir sa mission de représentation.

L'absence du citoyen dans le fonctionnement de cette entité est également perceptible dans les modalités choisies par les Etats pour transférer des « pans » importants de leur souveraineté. S'il est vrai que les représentants élus ont, de façon générale, pour mission de représenter la Nation, il est cependant difficilement acceptable que le peuple ne soit pas consulté dès lors qu'il est question de transfert de souveraineté à une autorité supranationale. Certes, le Conseil constitutionnel fait, dans sa jurisprudence, la différence entre les transferts de souveraineté et les transferts de compétences³⁰², mais comme le reconnaît O. Gohin, « l'Etat souverain fond à

³⁰⁰ ROBERT (J.) in *La Constitution face à l'Europe*, Documentation Française, coll. Droit et démocratie, 2000, p.74 : « La démocratie perd de plus en plus de terrain au profit des experts. Combien de questions, qui devraient faire l'objet d'une loi délibérée et votée par des représentants élus du peuple, sont tranchées par le Conseil européen, souvent à la majorité qualifiée, sur étude et proposition d'une Commission composée de hauts fonctionnaires qui n'ont aucune responsabilité devant le peuple ? ».

³⁰¹ Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, *Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, Bruxelles, 23 juillet 2007, CIG 1/07, www.consilium.europa.eu

³⁰² Voir notamment sur ce point les décisions du Conseil Constitutionnel : n°70-39 DC du 19 juin 1970, *Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions budgétaires des Etats membres par des ressources propres aux Communautés*, R., p15, J.O. du 21 juin 1970, p.5806 ; n°76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des Communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, R., p15, J.O. du 31 décembre 1976, p.7651 ; et n°85-188 DC du 22 mai 1985, *Protocole n°6 additionnel à la*

vue d'œil par communautarisation de ses compétences, et le moment est proche, sans doute, où chacun se rendra compte que le roi est nu pour s'être dépouillé de tous ses vêtements [...]. Il est certainement un point de non-retour à partir duquel la compétence étatique devient si réduite que la souveraineté nationale est aussitôt un non-sens »³⁰³. Ce débat a été soulevé, particulièrement en France, à l'occasion des multiples révisions constitutionnelles nécessaires à l'entrée du droit communautaire dans le système juridique. Réalisées quasi systématiquement par la voie du Congrès, la crise de la représentation n'a pu qu'en être amplifiée³⁰⁴. En effet, pour éviter que le peuple ne rejette les projets négociés, au niveau supranational, par les gouvernants respectifs des Etats membres, ceux-ci ont le plus souvent préféré soumettre les révisions constitutionnelles à la classe politique plutôt qu'au peuple. Mais, après avoir écarté les citoyens durant des décennies, en refusant de les laisser valider chaque nouvelle avancée de la construction européenne, les représentants mesurent aujourd'hui la fracture entre les engagements européens auxquels ils ont souscrit et la réalité de l'engagement européen des citoyens. Les débats et les réticences autour de la ratification de la Constitution européenne ont d'ailleurs largement cristallisé ce paradoxe³⁰⁵.

Dans le cas français, la Constitution, approuvée par le peuple souverain le 28 septembre 1958, se trouve, à chaque transfert, directement remise en cause par les représentants. De telles révisions auraient nécessité à chaque fois une décision du peuple lui-même, dans la mesure où elles touchent au pacte fondateur et où elles dénaturent l'esprit même des principes établis entre les gouvernés et les gouvernants à l'occasion du référendum constituant de 1958. La doctrine n'a pas manqué de soulever ce problème dès l'origine. En 1993, Olivier Beaud

Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1985, R., p.15, J.O. du 23 mai 1985, p.5795.

³⁰³ CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (M-F.), GOHIN (O.), *La Constitution est-elle encore la norme fondamentale de la République ?*, Dalloz, 25 mars 1999, Chronique, pp.120 et suiv.

³⁰⁴ Il est significatif de préciser cependant qu'il ne s'agit en rien d'une spécificité française, aussi bien en Allemagne, qu'au Royaume-Uni ou en Italie, les avancées de la construction européenne ont systématiquement été validées par les représentants.

³⁰⁵ En Italie et en Allemagne, la ratification s'est faite par la voie parlementaire. Seuls, jusqu'à présent, parmi les quatre Etats envisagés dans cette étude, les électeurs français ont eu à se prononcer directement sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, rédigé par les membres de la convention européenne présidée par M. Giscard d'Estaing. Les Français l'ont d'ailleurs rejeté, ce qui a permis à certains auteurs d'écrire : « le déficit démocratique s'est creusé jusqu'à entraîner une jacquerie des peuples » : BAVEREZ Nicolas, *art. précit.*. Après le refus français, le gouvernement de Tony Blair a, de son côté, préféré reporté sine die le référendum de ratification qui avait pourtant été annoncé quelques mois plus tôt.

soutenait déjà que les traités relatifs à l'Union européenne effectuaient « un transfert de souveraineté qui a pour effet un changement des Constitutions internes des Etats, et non pas une simple révision de la Constitution [...]. Seul le souverain peut juridiquement exercer la prérogative de déléguer de tels droits de puissance publique à une instance supranationale, c'est-à-dire aliéner sa souveraineté en faveur d'une fédération. Or, ce souverain est en démocratie le peuple, et lui seul »³⁰⁶. La lecture de l'article 89 de la constitution française aurait ainsi été volontairement faussée par les responsables politiques. Le recours au Congrès (art.89-3) ne pouvait jouer que dans les cas de révisions mineures, ce qui n'était pas le cas dans cette hypothèse. Malgré cette mise en garde de la doctrine, la pratique a été maintenue pour les révisions ultérieures, la tactique politique a primé au détriment de la rigueur juridique.

La question est sensiblement différente en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, puisque ces transferts sont par principe réalisés à la suite de révisions constitutionnelles via la voie parlementaire. Outre-Rhin, le référendum n'existant pas au plan national, les modifications constitutionnelles en vue de la ratification d'un traité contraire à la Loi fondamentale sont donc obligatoirement le fait des parlementaires, comme en dispose l'article 23 de la Loi Fondamentale : « la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat »³⁰⁷. Outre-Manche, la Constitution étant coutumière, si une modification impliquant des transferts de souveraineté est nécessaire, celle-ci peut être directement réalisée par les parlementaires. En Italie, si le référendum existe au plan national, il n'est cependant pas prévu de cas d'utilisation en matière de ratification des traités. Toutefois, à la différence de la France, les responsables politiques italiens ont organisé, le 18 juin 1989, un référendum consultatif sur une question touchant à l'avenir de la Communauté

³⁰⁶ BEAUD (O.), *La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht*, RFDA, novembre-décembre 1993, p.1045 et suiv. L'auteur explique, par ailleurs, à propos du référendum constituant que « la qualification constituante légitime la compétence du peuple au détriment de celle du Parlement ou du Congrès comme instance de révision. Le pouvoir exécutif, celui qui négocie et ratifie les traités, n'est pas compétent pour engager la souveraineté de l'Etat. Le Parlement en législateur ordinaire ou en législateur extraordinaire (pouvoir de révision) n'est pas davantage compétent pour ratifier » ce type de traités, puisqu'ils sont de « simples magistrats constitutionnels » ; voir également BEAUD (O.), *Maastricht et la théorie constitutionnelle*, Les Petites Affiches, 31 mars 1993, n°39 et 2 avril 1993, n°40 ; MAILLARD DESGREES DU LOU (D.), *Le pouvoir constituant dérivé reste souverain*, RDP, 2003, pp.726-739 ; VONSY (M.), *Le « Parlement constituant » n'est pas souverain*, RDP, 2007, pp.794-815.

³⁰⁷ FREMONT (M.), *La révision de la Constitution et les règles intangibles en droit allemand*, RDP, 2007, pp.90-110.

européenne qui impliquait nécessairement ces transferts de souveraineté³⁰⁸. Avec une participation élevée de 85,4%, les Italiens ont accepté à 88% le principe de tels transferts. Cependant, cette « Europe sans les peuples », qui se construit par la seule action des gouvernants et par des transferts de souveraineté, consentis par les représentants nationaux sans véritable consultation des citoyens, participe donc bien à un dépassement des fondements de la démocratie représentative par le jeu de phénomènes réducteurs et s'achemine progressivement vers une perte de souveraineté des Etats.

b – La perte de souveraineté des Etats

Dès l'origine, les traités institutifs prévoyaient des compétences exclusives pour les communautés, ce qui a obligé les Etats membres à limiter leur propre souveraineté en renonçant à l'exercice de certains pouvoirs régaliens.

Parmi d'autres, un exemple, de douloureuse mémoire, illustre les problèmes de transferts de compétence et de perte de souveraineté des Etats. La sécurité maritime, incluse dans les compétences exclusives de l'Union, relève, depuis 1992, de la Commission. L'impuissance des Etats en la matière s'est révélée une première fois à la suite du naufrage de l'Erika sur les côtes bretonnes. Sous le choc de la marée noire, la France, ainsi que d'autres Etats membres côtiers, ont demandé à la Commission de prendre un certain nombre de mesures pour lutter contre les pavillons de complaisance et pour dégager un principe de coresponsabilité affréteurs-armateurs. A cette occasion, l'Union européenne a largement montré ses limites en matière de décision. En effet, alors que les Etats-Unis n'avaient mis qu'un an après le naufrage de l'Exxon-Valdez pour adopter l'*Oil Pollution Act*, la Commission, détachée des contingences et des intérêts nationaux, n'avait toujours pas mis en vigueur les directives « Erika » trois ans et demi après la marée noire. L'inertie des institutions, l'absence de majorité pour voter un texte fort, la force des lobbies pétroliers et des grands armateurs, ont été mis en lumière une seconde fois après un nouveau naufrage, celui du Prestige, sur les côtes hispano-portugaises provoquant une autre marée noire, du Portugal au Golfe de Gascogne. Dans ces circonstances, la crise de la représentation prend ici aussi tout son sens.

³⁰⁸ La question posée était la suivante : « Estimez vous qu'il faut procéder à la transformation des Communautés européennes en une union véritable, dotée d'un gouvernement responsable vis-à-vis du Parlement, en confiant au même Parlement européen le mandat de rédiger un projet de Constitution européenne à soumettre directement à la ratification des organes des Etats membres de la Communauté ? ».

Comment expliquer aux citoyens que la lenteur des procédures dans laquelle l'Europe est empêtrée ou qu'une majorité de courtiers, d'armateurs ou d'assureurs étrangers puissent empêcher un Etat souverain de se préserver de ces risques maritimes. Les citoyens ont du mal à percevoir la place qu'occupe leur nation sur la scène européenne, les représentants doivent alors faire face au grand dessaisissement auquel ils ont consenti.

Concernant la France, le problème des transferts à l'autorité supranationale se pose de deux manières. Tout d'abord, au niveau de la forme, la difficulté consiste dans le fait qu'au lieu de réviser la Constitution, le Congrès s'est contenté de transférer ce qui était contraire à la Constitution. Le juge constitutionnel a d'ailleurs avalisé cette procédure dans sa décision du 2 septembre 1992 dans laquelle il précise que « le pouvoir constituant est souverain »³⁰⁹. Ensuite, au niveau du fond, le problème des transferts se résume bien, à la longue, par une perte de souveraineté pour l'Etat. Si l'élection des représentants permettait aux citoyens, par ces intermédiaires, de participer à la vie politique de la Nation, les transferts progressifs de compétence ont considérablement réduit la représentativité des élus nationaux. Par ce fait, de nombreuses décisions n'émanent plus des chambres issues du peuple et celui-ci n'a dès lors plus la même emprise sur la politique déterminée d'où, à la limite, une violation de l'article 3 de la Constitution française.

De façon générale, pour l'ensemble des démocraties étudiées, c'est parce que l'Etat est souverain, qu'il détient la compétence des compétences, qu'il peut lui-même limiter ses compétences. Toutefois, il aurait été préférable que cette limitation se fonde sur le consentement du peuple et non sur celui des représentants qui, lors de chaque révision constitutionnelle, transfèrent toujours plus de pouvoirs.

De plus, sur la base de certains articles généraux des traités institutifs, sur l'interprétation du principe de subsidiarité et parfois même sur la base du fonctionnement institutionnel des Communautés, la Cour de Justice s'est progressivement arrogée des pouvoirs que ne lui avaient pas transmis les Etats fondateurs. Par ce biais, elle a ainsi pu développer les compétences des communautés. Deux principes ont été mis en œuvre sous son impulsion.

³⁰⁹ Conseil Constitutionnel, décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Recueil p.76, J.O. du 3 septembre 1992, p.12095.

En 1963, la Cour a dégagé le principe d'effet direct du droit communautaire³¹⁰. Dès lors, celui-ci pouvait s'appliquer directement dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Outre le droit issu des traités, l'effet direct s'étend au droit dérivé qui comprend les règlements et les directives³¹¹. De même, en 1964, la Cour a développé le principe de primauté du droit communautaire sur le droit national³¹². Ce transfert constitue une nouvelle limitation des droits souverains des Etats puisque la souveraineté ne réside plus dans le droit dégagé par les parlements nationaux représentatifs des citoyens. La primauté bénéficie à toutes les mesures communautaires et s'exerce tant à l'égard des normes législatives et administratives que constitutionnelles, le juge national devant écarter toute règle contraire au traité. En conséquence, les normes communautaires s'appliquent dans l'ordre juridique interne sans avoir été approuvées par les représentants nationaux. Les compétences « essentielles » à l'exercice de la souveraineté ont fait l'objet d'un transfert et sont dorénavant exercées, non pas par les élus du peuple, ni même par le peuple lui-même, mais par une structure supranationale qui est l'Union européenne³¹³. Les citoyens ne trouvent plus dans les élus nationaux de véritables relais, ce qui ne manque pas d'amplifier la crise de la

³¹⁰ C.J.C.E, 5 février 1963, *Van Gend en Loos/Administration fiscale néerlandaise*, aff.26/62, Rec., p.1-58. Voir également, C.J.C.E, 16 juin 1966, *Lütticke/Hauptzollamt Sarrelouis*, aff.57/65, Rec., p.293 ; C.J.C.E, 19 décembre 1968, *Salgoil/Ministre du Commerce extérieur*, aff.13/68, Rec., p.661 ; C.J.C.E, 21 juin 1974, *Reyners/Belgique*, aff.2/74, Rec., p.631.

³¹¹ Pour l'effet direct des règlements, voir C.J.C.E, 14 décembre 1971, *Politi/Ministère des Finances*, aff.43/71, Rec., p.1039 : « en raison de sa nature même et de sa fonction dans les sources du droit communautaire, le règlement produit des effets immédiats et est comme tel apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger » ; C.J.C.E, 10 octobre 1973, *Variola/Administration des finances*, aff.34/73, Rec., p.981.

Pour l'effet direct des directives, voir C.J.C.E, *Sace*, aff.33/70, Rec., pp. : La Cour a estimé qu'une directive dont l'objet est de « fixer à un Etat membre une date limite pour l'exécution d'une obligation communautaire » n'intéresse pas seulement les rapports entre la Communauté et cet Etat, mais entraîne aussi des conséquences juridiques dont « peuvent se prévaloir et les autres Etats membres et les particuliers lorsque, par sa nature même, la disposition qui édicte cette obligation est directement applicable » ; C.J.C.E, *Van Duyn/Home Office*, aff.41/74, Rec., p.1337.

³¹² C.J.C.E, 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L*, aff.6/64, Rec., p.1141: « le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté ».

³¹³ Cons. Const. n°92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité de Maastricht, Recueil, p.55 et n°97-394 DC du 31 décembre 1997 relative au traité d'Amsterdam, Recueil, p.344.

représentativité et le phénomène de non-participation, puisque leur vote ne détermine plus complètement les grandes tendances de la politique qui se décident, à présent, au sein des institutions européennes. Dans le cadre national, le concept de démocratie représentative se trouve donc dépassé en raison de l'affaiblissement des institutions classiques de représentation.

En effet, même si des aménagements ont pu être réalisés au plan interne pour favoriser la participation des parlements nationaux, ils ne font encore, pour la plupart, que figure de simples chambres d'enregistrement. Dans un souci de mieux contrôler en amont l'élaboration de normes européennes avant qu'elles ne s'imposent aux Etats membres, les Parlements nationaux des Etats étudiés ont institué en leur sein des commissions spécialisées en charge des questions européennes et ouvert des bureaux de liaison à Bruxelles. De son côté, le projet de traité simplifié modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne – sur lequel se sont accordés les vingt-sept Etats membres au sommet de Bruxelles le 23 juin 2007 et pour lequel la Conférence intergouvernementale dispose d'un mandat très précis et détaillé depuis le 24 juillet 2007 – entend renforcé davantage le rôle des Parlements nationaux pour leur permettre de contribuer activement au bon fonctionnement de l'Union³¹⁴. Mais, pour l'heure, en France, l'article 88-4 de la

³¹⁴ L'article 8C du projet de traité modifié dispose que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

- a – en étant informés par les institutions européennes et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux ;
 - b – en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
 - c – en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article [III-260] du traité sur le fonctionnement de l'Union et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles [III-276 et III-273] dudit traité ;
 - d – en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément aux articles [IV-443 et IV-444] du présent traité ;
 - e – en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article [I-58] du présent traité;
 - f – en participant à la coopération parlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux » : Conférence des représentants des Etats membres, *Projet de traité modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, CIG 1/07, Bruxelles, 23 juillet 2007, www.consilium.europa.org
- Le projet de traité prévoit ainsi que « le délai accordé aux parlements nationaux pour examiner les projets d'actes législatifs et donner un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité passera de six à huit semaines ». De

Constitution dispose, depuis la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, que « le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne »³¹⁵. Cependant, le Parlement, après en avoir pris connaissance, ne peut que voter des résolutions qui ne lient pas le gouvernement. Tout comme son homologue français, le gouvernement britannique ne peut adopter une position sur un texte européen sans que le Parlement n'en ait délibéré, pour autant celui-là n'est pas non plus tenu de suivre les recommandations des députés ou des Lords. Cependant, la Commission de contrôle de la législation européenne de la Chambre des Communes assure sur le gouvernement « un contrôle beaucoup plus poussé qu'aux termes de la procédure parlementaire française car [ce dernier] doit remettre un mémoire explicatif très complet évoquant notamment le contexte, l'impact financier et juridique, le contenu du texte de la proposition d'acte dans les dix jours qui suivent le dépôt auprès de la commission »³¹⁶. En Italie, de la même façon qu'en France et en Grande-Bretagne, l'information des parlementaires a été renforcée, le gouvernement ne peut se prononcer définitivement sur un projet d'acte législatif européen qu'après avoir recueilli l'avis du Parlement, mais il n'est jamais lié par les positions prises par l'une ou l'autre chambre. L'Allemagne, de son côté, a inscrit à l'article 23 de la Loi fondamentale que « le Bundestag et les länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et

même, « un mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité sera instauré dans le sens où, si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission le réexaminera et pourra ensuite décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Si elle choisit de le maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que le projet est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être transmis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure législative » : Conseil de l'Europe, *Mandat de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, 26 juin 2007, 11218/07 Polgen 74, www.consilium.europa.org

³¹⁵ La circulaire du Premier ministre en date du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 dispose qu'en matière de réserve d'examen parlementaire, « le gouvernement réserve la position de la France dans l'attente d'une position des assemblées ».

³¹⁶ GELARD (P.), PEYRONNET (J-C.), *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne*, Sénat, Rapport d'information n°43, 2006-2007, p.48, www.senat.fr/rap/r06-043/r06-043.html

aussitôt que possible. Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag ». Mais en raison du partage des compétences entre les länder et l'Etat central – et au regard de l'ensemble des autres parlements nationaux étudiés –, les modalités d'association du Bundesrat aux questions européennes font de cette Chambre celle qui dispose du pouvoir le plus important. En effet, si le gouvernement doit « prendre en considération » l'avis du Bundesrat dans les domaines de compétence de la fédération, la position de celui-ci doit « être prise en considération de manière déterminante » pour les domaines intéressant l'organisation des länder, leurs administrations ou leur procédure administrative. En cas de désaccord, le Bundesrat peut faire approuver sa position par un vote de ses membres à la majorité des 2/3, dans ce cas, le gouvernement est tenu de suivre la position ainsi arrêtée. Enfin, « dans le domaine des compétences exclusives des länder, l'exercice des droits dont dispose la fédération dans le cadre des négociations est alors transféré à un représentant des länder désigné par le Bundesrat »³¹⁷. Mais, malgré les efforts des gouvernements pour associer et consulter les parlements sur les questions européennes, même s'il finissent par adopter ensemble une position commune, les Etats membres peuvent toujours se voir imposer d'autres décisions en raison du système de vote à la majorité qualifiée établi au sein de l'Union. Cette situation a d'ailleurs permis, par exemple, au professeur Schachtschneider de préciser, au sujet de l'Allemagne, mais sa réflexion peut s'étendre à l'ensemble des Etats membres, que son pays « n'est plus une démocratie au sens libéral du terme. Elle n'est plus un Etat de droit puisque [...] la plupart des règles juridiques en vigueur en Allemagne ont été décidées par les organes exécutifs de l'Union comme directives et règlements, des lois-cadres au sens du traité constitutionnel, des lois et règlements, notamment en droit économique »³¹⁸. C'est ainsi que, absent de tous les grands médias français, l'Allemagne, pourtant présentée comme l'un des moteurs de la construction européenne, nourrit en son sein des opposants. L'argumentaire du professeur Schachtschneider a d'ailleurs servi à un parlementaire d'outre-Rhin pour déposer un recours devant la Cour constitutionnelle et qui, jugé recevable, a contraint le Président de la République allemande à suspendre la signature de la loi de ratification du Traité établissant

³¹⁷ *Ibidem*, p.25.

³¹⁸ SCHACHTSCHNEIDER (K.-A.), *50 ans de destruction de la démocratie par l'Europe*, La Lettre de l'Indépendance, n°39, mai 2007, p.5.

une Constitution pour l'Europe. De ce fait, bien que signé depuis 2004, l'Allemagne n'a toujours pas ratifié le traité.

Cependant, parmi les éléments nouveaux qui contribuent aussi au dépassement de la représentation classique, outre cette « Europe sans les peuples », de laquelle les citoyens se sentent absents mais surtout étrangers, il convient d'apprécier également l'influence, au plan interne, de l'évolution des mécanismes de décentralisation et la perception qu'en ont les citoyens.

2 – Une décentralisation contre les citoyens

Alors qu'elle avait pour objectif de rapprocher la décision des citoyens, la décentralisation a plutôt joué jusque-là comme un phénomène réducteur en matière de représentation. Déjà éloigné (a), le citoyen est également noyé dans l'imbrication des compétences (b) qu'elle a généré.

a – Un citoyen éloigné du dispositif institutionnel

Alors que la décentralisation aurait dû améliorer la qualité de la représentation des citoyens, elle a au contraire démontré son incapacité à clarifier et à simplifier l'action locale en multipliant les échelons territoriaux et en éloignant, de fait, les citoyens de ce montage institutionnel complexe.

Ce phénomène a largement contribué à donner une image confuse de ce mécanisme de gestion publique. Si, en France, l'article 72 de la Constitution précise que l'espace national est découpé en régions, départements et communes, et que chacun de ces niveaux est géré par des conseils élus par les citoyens, il existe parallèlement une grande diversité d'échelons territoriaux relevant de statuts particuliers qui ne facilitent en rien la lisibilité de la décentralisation. Certains sont ainsi prévus à l'article 72 de la Constitution pour la Corse, la Nouvelle-Calédonie, les départements, les territoires ou les collectivités territoriales d'outre-mer. De son côté, le législateur en a imaginé également pour les villes de Paris, Lyon et Marseille, et il subsiste toujours un régime différencié pour l'Alsace-Moselle. De la sorte, des collectivités de même niveau peuvent ne pas disposer des mêmes prérogatives et le citoyen, lui-même, lorsqu'il vote dans l'une ou l'autre, peut ne pas accorder des pouvoirs similaires aux élus selon qu'il se trouve dans une entité territoriale ordinaire ou à statuts particuliers. A ces divers échelons s'ajoutent encore – toujours créés par le législateur – les différentes

formes de modalités de coopération intercommunale via, notamment, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines³¹⁹. De même, sans pourtant vouloir en faire un niveau institutionnel supplémentaire, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé la notion de « pays » qui correspond à « un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, à l'échelon d'un bassin de vie ou d'emploi ». La seule région Limousin a signé seize contrats de pays le 4 mars 2005 : six en Haute-Vienne, six en Corrèze et quatre en Creuse³²⁰. Au-delà, s'ajoutent également, avec les cantons et les arrondissements, des niveaux administratifs. L'accumulation de six à huit strates d'entités ne peut donc que singulièrement compliquer la perception de l'organisation territoriale aux yeux du profane et expliquer aussi partiellement l'abstention électorale constatée au plan local³²¹. De ce fait, elle n'améliore en rien la qualité de la représentation dans la mesure où le citoyen ne perçoit pas toujours l'intérêt de chacun des différents niveaux territoriaux. Symptomatique de cette perte de repères, en décembre 2006, 45% des Français jugeaient que la décentralisation était allée trop loin, la décision étant tellement découpée entre ces différentes strates que le citoyen n'est plus à même de connaître avec précision les responsabilités et les missions de chacune³²².

Toutefois, ce problème ne semble pas spécifique à la France et dès l'instant où un Etat opte pour une certaine forme de décentralisation du pouvoir, une superposition de collectivités est systématiquement mise en place et paraît de nature à soulever des difficultés de représentation similaires.

Au Royaume-Uni, au-delà de l'accumulation de différents niveaux territoriaux, le système de dévolution, mis en place par le gouvernement Blair, peut également poser des difficultés dans la clarté de l'action locale puisqu'il existe aussi, parallèlement aux régions ordinaires, des territoires relevant d'un statut particulier, tels le Pays de Galles, l'Irlande du Nord, l'Ecosse ou encore le Grand Londres³²³. De même, la Constitution italienne a prévu dès l'origine des

³¹⁹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, J.O. n°160 du 13 juillet 1999, p.10361.

³²⁰ Concernant la mise en place des contrats de pays, voir le site Internet de la Préfecture de la Haute-Vienne : www.haute-vienne.pref.gouv.fr/sections/politiques_et_action/thematiques/amenagement_du_terri/

³²¹ Sur l'abstention au plan local, cf. *supra*, pp.40-43.

³²² ROGER (P.), *Décentralisation : les transferts de compétences ont accru les déséquilibres entre les collectivités*, Le Monde, 14 décembre 2006.

³²³ Conclues en 1998, ces statuts particuliers du Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse sont respectivement intitulés *Government of Wales Act*, *Northhern Ireland Act* et *Scotland Act*.

régions à statut ordinaire et d'autres à statut spécial. Les réformes constitutionnelles de 1999 et 2001 ont par ailleurs attribué aux régions la faculté de se doter d'un statut propre qui fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement du système politico-administratif régional³²⁴. Comme pour les Etats fédérés, l'organisation y est donc variable de l'une à l'autre, ce qui introduit inévitablement une représentation différente des citoyens.

Pour autant, ce manque de clarté dans l'organisation territoriale peut ne pas favoriser de la même façon l'éloignement des citoyens. En effet, tout dépend de l'appropriation des enjeux de chaque strate par le citoyen. Pour la rendre plus opérante, certains Etats comme l'Allemagne et l'Italie ont opté pour l'élection directe – outre des assemblées représentatives destinées à la gestion de chaque niveau territorial – des exécutifs de ces mêmes entités. A l'inverse en France, l'élection directe ne s'appliquent encore qu'aux seuls conseillers régionaux, généraux et municipaux. Si les exécutifs locaux ne relèvent pas d'une élection directe, le problème se pose particulièrement pour les conseillers communautaires³²⁵. D'un côté, ces dernières disposent de ressources fiscales importantes, et, de l'autre côté, leurs dirigeants n'ont, pour l'heure, « aucun compte à rendre directement à leurs citoyens-contribuables »³²⁶. Par ailleurs, pour certaines élections, peut se poser aussi un problème de représentation. Ainsi, au niveau des conseils généraux, les zones rurales sont sur-représentés par rapport aux zones urbaines, la campagne domine les assemblées départementales alors que plus de 70% de la population vit en ville. Pour cela, certains proposent pour pallier cette

³²⁴ LUCARELLI (A.), *Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles*, in *Annuaire 2004 des Collectivités Locales, Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat. Régions et villes en Europe*, CNRS Editions, septembre 2004, pp.293-295.

³²⁵ Sur la question de l'élection directe de l'organe délibérant des EPCI, voir *infra* le développement sur l'ouverture des scrutins au plan local, p.375 et suiv..

³²⁶ CAILLOSSE (J.), LE LIDEC (P.), LE SAOUT (R.), *Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI*, *Pouvoirs Locaux*, n°48, 2001, p.92 ; DURON (P.), *Mobiliser les citoyens dans le débat et étendre la démocratie représentative*, *Pouvoirs Locaux*, n°62, 2004, p.167 : Les EPCI effectuent aujourd'hui des choix stratégiques lourds, qui engagent des masses budgétaires infiniment plus importantes que ce que représentent les budgets communaux, sans qu'il y ait ni débat public sur les orientations, ni validation, ni sanction des choix politiques » ; LE DRIAN (J-Y.), « *N'ayons pas peur de la démocratie* », *Pouvoirs Locaux*, n°50, 2001 : « On verra apparaître une technocratie d'élus et de fonctionnaires qui prendra des décisions autonomes par rapport à la vie publique, d'où un risque de dérives très importantes. De plus, la perception directe de l'impôt par une communauté non élue au suffrage universel direct est contraire à certains principes républicains de base ».

difficulté d'instituer « une dose de proportionnelle sur la base du maillage intercommunal »³²⁷.

Dès lors, ces différents constats ne peuvent que conforter un éloignement des citoyens des mécanismes de la décentralisation, cependant, celui-ci est encore amplifié par l'imbrication des compétences qui en découle.

b – Un citoyen noyé dans l'imbrication des compétences

Alors que la décentralisation avait pour objectif de rapprocher la décision des citoyens, la forte imbrication des compétences qu'elle a généré, l'a rendu peu claire, et parfois même peu efficace, aux yeux des citoyens.

En France, ce phénomène est particulièrement le fait de deux problèmes : l'un législatif, l'autre relatif à certaines structures décentralisées. Pour le premier, les lois de 1982-1983 ont institué la suppression de la tutelle administrative et financière des préfets sur les collectivités et l'élection des exécutifs départementaux par les conseils généraux. La région est devenue une collectivité territoriale pleine et entière, administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel. Un système de transfert de blocs de compétences et de ressources au bénéfice des communes, départements et régions a également été mis en place. Toutefois, les lois Defferre n'ont pas envisagé la question de l'imbrication des compétences. En effet, malgré cette législation, la sphère publique est restée particulièrement opaque pour les citoyens ; ceux-ci ont éprouvé de nombreuses difficultés à comprendre l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités de chaque niveau administratif. Celles-ci étant réparties entre trois niveaux décentralisés – la région, le département et la commune –, il a été, très rapidement, perceptible que, pour pouvoir exercer véritablement une compétence, une collectivité devait régulièrement empiéter sur le domaine d'action d'une autre. D'autre part, malgré ce nouvel agencement, des politiques globales sont restées nécessaires, spécialement en matière économique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Si de nombreux cas d'enchevêtrements peuvent être ainsi avancés, celui des financements est l'un des plus caractéristiques et des plus problématiques dans la mesure où « la plupart des décisions, projets, subventions des collectivités locales font l'objet de financements croisés : l'Etat, la région, le département, la commune financent, à des degrés

³²⁷ DURON (P.), *op.cit.*, p.168 ; sur la question de la représentativité du suffrage, cf. *infra* le développement sur la représentativité des circonscriptions électorales.

divers, le même projet »³²⁸. En conséquence, la qualité de la démocratie locale a été remise en cause, « plus personne ne se retrouve dans le millefeuille administratif français. L'éparpillement des compétences et l'enchevêtrement des financements croisés nuisent à la bonne lisibilité des décisions »³²⁹. Cette situation présente parallèlement des dangers : « quelles complications que ces compétences qui se chevauchent, que ces financements croisés, on ne sait pas qui est responsable de quoi et notamment sur le plan financier – tout cela fabrique de l'irresponsabilité généralisée »³³⁰. Pour remédier efficacement à ces difficultés, certains proposent une nouvelle répartition des compétences entre les différents acteurs locaux, en mettant en œuvre le principe suivant : « une mission, une collectivité et un impôt, une collectivité »³³¹. La réforme récente de 2003 sur la décentralisation a tenté de clarifier la situation. Patrick Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, présentait le projet de loi relatif aux responsabilités locales par ces mots : « L'imbrication des responsabilités n'est pas bonne pour l'efficacité de l'action publique. Il convient de clarifier les compétences, en mettant fin à la cogestion des politiques. Cette unification des compétences permettra au citoyen d'identifier le responsable de l'action publique. En se décentralisant, la décision se rapproche du citoyen, elle peut être expliquée, adaptée aux besoins et aux situations de chacun »³³². Cette loi, adoptée le 13 août 2004, procède ainsi à une nouvelle répartition avec le souci d'éviter les imbrications en réorganisant les compétences selon le principe de subsidiarité inscrit à l'article 72 al.2 de la Constitution, qui sous-entend que les compétences sont remises aux collectivités les plus aptes à les exercer. Toutefois, cet enchevêtrement de compétences subsiste toujours et oblige encore les collectivités à agir en concertation pour donner une efficacité optimale à leur action³³³.

³²⁸ DUPONT (G.), *Les pouvoirs locaux s'émancipent*, Le Monde, Les clés de l'info, mars 2001 ; voir également CENSI (M.), *Vive la décentralisation !*, Le Monde, 6 avril 1996 : « Il est temps, en effet, que la loi, tournant le dos à l'enchevêtrement ubuesque des financements croisés et des compétences introuvables, permette enfin à chacun de savoir qui fait quoi ».

³²⁹ VILLIERS (de) (P.), *L'inversion régaliennne*, Le Monde, 26 octobre 2002.

³³⁰ WORMS (J-P.), *Les transferts de compétences*, in *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*, *op.cit.*, p.86.

³³¹ DUPONT (G.), *Aujourd'hui, les initiatives des collectivités sont fortement encadrées par la loi*, Le Monde 16 janvier 2001 ; voir également, CENSI (M.), *Vive la décentralisation*, Le Monde, 6 avril 1996 et RICHARD (P.), *La décentralisation est morte, vive la décentralisation*, Le Monde, 16 mai 1997.

³³² Projet de loi relatif aux responsabilités locales présenté en Conseil des ministres le 1^{er} octobre 2003 par Patrick Devedjian, Ministre délégué aux libertés locales, www.liberteslocales.gouv.fr

³³³ MERLAND (G.), *Quelles réformes constitutionnelles une « régionalisation » de la France implique-t-elle ?*, *Pouvoirs Locaux*, n°70, III/2006, p.145.

Pourtant, sans reprendre l'ensemble des dispositions législatives, deux exemples significatifs permettent d'illustrer la volonté de clarification portée par l'Acte II de la décentralisation. Dorénavant, la loi a transféré aux régions les aides économiques individuelles aux entreprises en précisant que les interventions économiques des autres collectivités devront se faire en cohérence avec celles de la région. De même, pour les départements, le législateur a mis fin à certaines missions exercées en commun avec l'Etat. Cette collectivité se voit ainsi transférer l'essentiel de la gestion du réseau routier national et du revenu minimum d'insertion. Mais, cette nouvelle répartition des compétences est déjà remise en cause. Certains, par exemple, estiment que le transfert des routes nationales aux départements constitue une erreur, dans la mesure où ces voies de circulation participent à la mission globale d'aménagement du territoire dévolue aux régions³³⁴. De façon générale, la question de l'imbrication des compétences n'est vraisemblablement pas encore résolue ; les membres du Parlement ont d'ailleurs été contraints d'inscrire dans la Constitution l'idée d'une collectivité territoriale « chef de file », ce qui démontre que la nouvelle répartition engendre toujours une relative imbrication. La notion de collectivité territoriale « chef de file », déjà retenue par la loi d'orientation du 4 février 1995 comme un moyen d'aboutir à une clarification de l'exercice des compétences, figure, à présent, à l'article 72 al.5 de la Constitution : « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »³³⁵.

De façon parallèle, un second problème, quant à l'imbrication des compétences, est lié à certaines structures décentralisées et, particulièrement, à celles de coopération intercommunale. Le problème relève essentiellement de la définition de l'intérêt

³³⁴ DURON (P.), *op.cit.*, p.168.

³³⁵ Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités a accentué le problème de cohérence et de lisibilité dans le partage des compétences avec les « transferts alternatifs » ; ces derniers rendent encore plus difficile l'identification des missions de chaque collectivité locale pour les citoyens. En effet, les transferts alternatifs consistent à proposer à plusieurs collectivités l'exercice d'une compétence, en cas de pluralité de candidatures, ce sera au représentant de l'Etat, après concertation, de choisir la collectivité compétente. « C'est ainsi que la loi du 13 août 2004 propose aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements d'intervenir notamment en matière de ports autonomes ou d'aérodromes civils d'intérêt local. Ce faisant, il devient improbable qu'une même catégorie de collectivités exerce une compétence sur l'ensemble du territoire » : MERLAND (G.), *op.cit.*

communautaire³³⁶. Alors qu'il constitue pourtant la véritable clé de répartition des compétences entre l'EPCI et la commune, celui-ci n'est pas défini par la loi et reste, dans sa détermination, entre les mains des élus locaux³³⁷. Si les actions de développement économique et d'aménagement de l'espace sont des compétences obligatoires, elles n'en restent pas moins des notions floues et particulièrement étendues. A l'intérieur même de chacun de ces blocs de compétences, la liste des domaines retenus peut elle-même être plus ou moins longue suivant l'EPCI auquel elle se rattache. Dans une optique très intégrée, qui dépendra essentiellement de la fiscalité retenue, l'intérêt communautaire pourra ainsi prendre en compte, par exemple, la voirie, le logement social ou la gestion des déchets. Pourtant, même si ces entités sont plus à même qu'une commune isolée pour mener à bien des projets de plus grande ampleur, elles restent encore très largement méconnues des citoyens et leurs compétences exactes sont le plus souvent ignorées de ceux-ci. Ces derniers ne retiennent d'elles que la présence d'un échelon supplémentaire dans l'organisation locale, concurrençant les institutions communales en leur retirant des compétences traditionnelles, et, parfois aussi, la mise en place d'un impôt local additionnel sans pour autant pouvoir influencer sur leurs décisions.

En rendant confuse l'organisation des collectivités territoriales, le problème de l'imbrication des compétences, toujours présent dans le système français malgré la réforme de la décentralisation, constitue une difficulté importante pour la clarté de la représentation ce qui ne favorise pas, en conséquence, la participation des citoyens pour lesquels ces mécanismes restent largement étrangers.

Toutefois, ces difficultés ne sont pas une exception française. En Grande-Bretagne, alors que des statuts particuliers, et différents de l'un à l'autre, ont été accordés au Pays de Galles, à

³³⁶ CALS (S.), *De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs*, RFDA, 2004, p.37 ; JEGOUZO (Y.), *Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes » ?*, Pouvoirs Locaux, n°71, III/2006, pp.19-22 ; PIRON (M.), *Il faut revoir la distribution des responsabilités au sein du « couple » communes-communautés*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007, pp.29-32.

³³⁷ MOZOL (P.), *La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : un exemple de simplification réussie du droit ?*, Les Petites Affiches, n°104, 24 avril 2007, pp.42-43 : L'auteur y développe l'idée selon laquelle il serait nécessaire de faire de l'intérêt communautaire une clause générale de compétences : « Comme le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, le conseil communautaire n'est-il pas appelé à régler les affaires de la communauté, de sorte que l'intérêt communautaire apparaîtrait comme la symétrie de l'intérêt communal ? ».

Sur ce point, voir également DEFFIGIER (C.), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, RFAP, n°121-122, 2007, pp.79-98.

l'Irlande du Nord et à l'Ecosse, d'autres collectivités du royaume ont demandé un transfert équivalent de compétences dans le cadre d'une régionalisation³³⁸. Certains auteurs ont vivement critiqué cette éventuelle accumulation des niveaux d'administration qui « pose un problème de lisibilité et de légitimité démocratique autant que de dépenses publiques : peut-on imaginer des régions en plus des comtés et des districts ou des autorités unitaires sans accroître de manière inconsidérée les dépenses publiques ? »³³⁹.

En Italie, le processus de régionalisation a accordé une place centrale au principe de subsidiarité pour attribuer les fonctions administratives. Les fonctions sont « partagées en partant du bas, avec une compétence générale des communes » et ne sont « attribuées aux niveaux supérieurs (provinces, régions, Etat) que dans les seuls cas où l'administration de base ne semble pas apte à les exercer »³⁴⁰. Toutefois, en fonction des ressources – notamment financières – les collectivités de base peuvent être amenées à renoncer à exercer elles-mêmes certaines compétences, les citoyens ne peuvent donc pas connaître avec précision les compétences réellement exercées par chacune des collectivités.

En Allemagne, « la multitude des dispositifs intercommunaux qui ont été mis en place au cours des réformes territoriales des municipalités (« communautés administratives – Verwaltungsgemeinschaften) ont entraîné des conflits et des problèmes de coordination dans l'espace communal et intercommunal »³⁴¹. De plus, le président de la Cour constitutionnelle fédérale, Jürgen Papier, soutient la théorie d'une crise de légitimité à l'intérieur du

³³⁸ Au sein même des entités ayant fait l'objet d'une dévolution de pouvoirs, les compétences ne sont pas identiques. La législation écossaise, par exemple, peut être amenée à modifier des lois britanniques pour leur application en Ecosse, mais à l'inverse, la dévolution ne va pas aussi loin pour l'autonomie accordée au Pays de Galles. L'assemblée galloise ne peut édicter qu'une législation dérivée, c'est-à-dire seulement édicter « des ordonnances pour adapter l'impact des lois britanniques ». En fait, à l'opposé des parlements écossais et irlandais qui ont « pleine compétence législative sur toutes les questions qui ne sont pas réservées expressément à Westminster », le Pays de Galles ne dispose pas d'une compétence générale, et son « domaine d'action est limité aux compétences énumérées dans le statut » : KEATING (M.), *La dévolution au Royaume-Uni*, in *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*, *op. cit.*, pp.324-326.

³³⁹ BREUILLARD (M.), *Le processus de dévolution et de régionalisation en Grande-Bretagne*, *Pouvoirs Locaux*, n°45, II/2000, p.37.

³⁴⁰ MELONI (G.), *Le système des pouvoirs régionaux et locaux italiens entre réformes législatives et révisions constitutionnelles*, in *Annuaire 2001 des Collectivités Locales, La démocratie locale*, CNRS Editions, novembre 2001, p.220.

³⁴¹ WOLLMAN (H.), *Quelle modernisation du fédéralisme allemand ?*, *Pouvoirs Locaux*, n°61, II/2004, p.139.

fédéralisme allemand et réclame une réforme radicale, où il presse les gouvernants de « démêler l'imbroglio des compétences juridiques du gouvernement fédéral et des länder »³⁴². La Suisse semble connaître une situation plus privilégiée. En effet, les compétences étant clairement définies, les financements croisés restent rares. Cette situation est, par ailleurs, confortée par le fait que chaque niveau d'administration soit financièrement indépendant. Les communes et les cantons disposent du droit de prélever les impôts directs. De la sorte, en Suisse, « les finances publiques se répartissent grosso modo entre les communes, les cantons et la Confédération à raison d'un tiers pour chaque niveau, ce qui représente un volume financier exceptionnellement élevé pour les collectivités locales »³⁴³. Cependant, si ces phénomènes réducteurs interfèrent dans le quotidien politique, il existe parallèlement des forces contraignantes qui contribuent aussi à parasiter, voir « court-circuiter » les fondements traditionnels de la démocratie représentative.

B – Des forces contraignantes

Le rôle joué par certains acteurs intervenant dans le débat politique tend incontestablement à affaiblir, pour ne pas dire anéantir, les mécanismes classiques de la représentation puisqu'ils agissent comme des forces contraignantes tant sur les représentants que sur l'opinion.

Parmi celles-ci, un certain regain du phénomène partitocratique (1) et une puissance croissante des médias (2) ne manquent pas d'interférer sur les mécanismes traditionnels de la représentation.

1 – Le renouveau du phénomène partitocratique

La partitocratie désigne un système politique où les partis dominent l'ensemble du mécanisme décisionnel. Elle se matérialise de deux façons : soit les décisions politiques principales sont prises par les états majors des partis puis ratifiées par les institutions de l'Etat, soit l'exercice du pouvoir résulte davantage d'accords entre partis que des règles constitutionnelles. Elle

³⁴² WACHENDORFER-SCHMIDT (U.), *Aspects politique de la réforme du fédéralisme. Le cas allemand*, in *Annuaire 2004 des Collectivités Locales, op.cit.*, p.267.

³⁴³ SCHMITT (N.), *Le mythe de la démocratie (semi-)directe en Suisse*, in *Annuaire 2001 des Collectivités Locales, op.cit.*, p.206.

constitue donc une force particulièrement contraignante puisqu'elle permet de verrouiller l'ensemble du système politique (b), les citoyens étant « court-circuités » par les partis (a).

a – Le pouvoir des partis contre le pouvoir du peuple

Si les partis exercent, de façon classique, une fonction d'intermédiaire entre le peuple et le pouvoir politique, celle-ci s'avère particulièrement contestable lorsqu'elle permet de « court-circuiter » les citoyens³⁴⁴. De la désignation des candidats à l'encadrement strict des groupes parlementaires, les partis sont devenus des forces contraignantes qui se sont peu à peu imposées face au pouvoir du peuple.

En premier lieu, cette main mise des partis sur la vie politique se manifeste lors du choix des candidats à une élection. Celle-ci est autoritaire, voire totalitaire, dans la mesure où sans investiture partisane, l'individu, seul et indépendant, est exclu³⁴⁵. En ce sens, Nicolas Sarkozy a bien compris cet enjeu ; puisque pour être le candidat potentiel de l'UMP pour l'élection présidentielle de 2007, il a profité des difficultés internes – désastres électoraux tout au long de l'année 2004, démission d'Alain Juppé le 16 juillet 2004 – pour réaliser un véritable « hold up » sur le parti en se faisant élire à sa tête le 28 novembre 2004 par les militants³⁴⁶. Dans le même sens, pour s'être présentés aux dernières élections régionales et européennes sur des listes non investies par leur formation politique, plusieurs candidats – parmi lesquels trois du bureau politique – ont été exclus de l'UMP par la commission exécutive du parti : le député de Loire-Atlantique Michel Hunault (qui démissionna finalement du groupe UMP à l'Assemblée pour adhérer au groupe UDF), Annick du Roscoät, Sylvie Rouiller-Perrin, candidate sur la liste de Philippe de Villiers, et Patrice Hernu, numéro un sur la liste de Charles Pasqua dans le Nord-Ouest. Peu de temps auparavant, l'instance de direction de l'UMP avait statué sur le cas de Marie-Jo Zimmermann, député européen, qui s'était « mise en congé de son parti après s'être portée candidate aux élections régionales en Lorraine sur une liste dissidente. Après avoir pris acte de sa décision, la commission a constaté que, de ce fait, elle n'était plus membre de l'UMP »³⁴⁷. De la même façon, la commission nationale

³⁴⁴ Sur les fonctions classiques, voir *infra*, p.228 et suiv.

³⁴⁵ BRECHON (P.), *Les partis dans l'expression du suffrage*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.118.

³⁴⁶ GOUAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *art. précit.*, p.49 et p.58.

³⁴⁷ HERMEL (A.), *Les partis politiques, objets juridiques*, 6^{ème} Congrès français de l'AFDC, Montpellier, 9-11 juin 2005.

d'arbitrage de l'UDF a suspendu André Santini et Hervé Marseille pour s'être ralliés, lors de la campagne pour les élections présidentielles de 2007, à la candidature de Nicolas Sarkozy, afin que ses deux élus des Hauts-de-Seine ne puissent pas se prévaloir de leur qualité d'UDF pour faire campagne pour un autre candidat que François Bayrou³⁴⁸.

Ainsi, dans le système mis en place par les partis, avant de pouvoir être candidat, un individu doit donc rechercher l'investiture de l'une des ces entités pour pouvoir bénéficier d'un soutien politique et financier pour assurer sa campagne électorale³⁴⁹. La sélection des candidats se réalise, le plus souvent, selon deux méthodes alternatives. Soit les candidats sont désignés par les autorités dirigeantes des partis et, dans ce cas, ils ont tout pouvoir pour décider, avant même les électeurs, qui seront les acteurs du jeu politique. Soit la désignation est faite par des congrès nationaux ou locaux, ce sont alors les adhérents du parti qui choisissent leurs candidats. Dans cette dernière hypothèse les principes démocratiques sont en principe respectés à l'intérieur de l'entité. Toutefois, « les comités directeurs essaient le plus souvent de « manipuler » les congrès ou les assemblées, afin de faire désigner ceux qui ont leur confiance »³⁵⁰. A cet égard, bien qu'il ne s'agisse pas d'une sélection de candidats, l'influence des comités directeurs sur les adhérents a été visible lors du vote des militants du Parti socialiste sur le projet de Constitution pour l'Union européenne. Sous la pression des principaux leaders, le 1^{er} décembre 2004, les adhérents se sont prononcés à 59% en faveur du projet de traité, alors qu'au référendum du 29 mai 2005, 56% des sympathisants du parti ont rejeté le texte³⁵¹. Sur cette question, la main mise du Parti socialiste sur ses élus s'est révélée manifeste. En effet, la grande majorité de ceux-ci ont soutenu la position arrêtée par le parti sans se soucier de la volonté citoyenne. Cependant, cette stratégie n'a pas été efficace. Pour une large partie de la classe politique, les citoyens n'ont pas hésité à prendre une position inverse à celle de leurs représentants.

En second lieu, les partis politiques interfèrent aussi sur la représentation par l'encadrement des groupes parlementaires. Par cette union volontaire d'élus aux convictions politiques

³⁴⁸ *L'UDF veut mettre André Santini en congé du parti*, Le Monde, 18 février 2007 ; *L'UDF suspend André Santini et Hervé Marseille, ralliés à M. Sarkozy*, Le Monde, 21 février 2007.

³⁴⁹ Il convient de préciser que, depuis 1988, l'Etat prenant en charge le financement des partis politiques, cette volonté de maîtriser l'ensemble des candidatures n'est pas dénuée d'intérêt pour ces entités puisque l'aide publique est répartie entre elles proportionnellement au nombre de leurs parlementaires.

³⁵⁰ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, PUF, Thémis, 1980, pp.107-108.

³⁵¹ ROSSIGNEUX (A.), *Au tour de Fabius*, L'Express, 30 mai 2005.

identiques ou voisines, les représentants restent dépendants de leur famille politique tout au long de leur mandat et, par ce biais, les partis tiennent l'assemblée³⁵². Les séances plénières du Parlement ne sont plus le lieu privilégié de la discussion délibérative. Une stricte discipline de vote régnant à l'intérieur de chaque groupe parlementaire, les élus apparentés ne peuvent pas changer d'avis sous l'effet de la discussion, une fois que la position du parti ou du groupe parlementaire a été fixée³⁵³. Les élus n'ont pas d'autres alternatives que de s'y soumettre par crainte de ne pas obtenir de soutien lors des élections suivantes. A cet égard, pour démontrer l'influence sensible des partis sur les groupes parlementaires, Bernard Chantebout note l'exemple du Parti socialiste, et relève que « lorsqu'il est au Gouvernement, les textes qui doivent être inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale font l'objet, au sein du groupe, de débats auxquels sont conviés les ministres auteurs de ces projets. Seuls les amendements adoptés en accord entre les députés et les ministres seront présentés en commission et en séance, les instances du parti étant appelées à arbitrer les désaccords qui persisteraient ». La représentation traditionnelle, par les élus du peuple, tend donc progressivement à se transformer en une représentation nationale collective. Certains, parmi lesquels des hommes politiques, dénoncent ces pratiques et, à l'instar de François Bayrou, rejetant la discipline de vote qui prévaut dans l'Hémicycle, se dit près à faire partie de « l'opposition à chaque fois qu'il faut s'opposer à ce qui est nuisible à l'intérêt général et à soutenir toute politique qui va dans l'intérêt du pays ». Comme le précise le Président de l'UDF, « cela devrait être la règle d'or de tous les élus » qui, à l'image des sénateurs américains, doivent voter « en leur âme et conscience ». Pour ces motifs, afin de montrer que l'UDF « est une force politique autonome, qui exerce sa liberté de conscience et n'est pas une sous marque de l'UMP », les parlementaires de ce groupe politique ont voté contre le projet de budget 2006³⁵⁴. Toutefois,

³⁵² CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.501 : « Les groupes ont un rôle capital dans la vie des assemblées. Dans l'hémicycle, les places attribuées aux parlementaires sont déterminées en fonction de leur appartenance à un groupe. Les commissions sont élues à la proportionnelle des groupes ; il en est également de même, le plus souvent, du bureau de l'assemblée. Les groupes désignent les orateurs qui exprimeront leur position dans les débats ; ils choisissent les sujets des questions orales au Gouvernement... Un parlementaire qui quitte son groupe perd automatiquement sa place au sein de la commission à laquelle il appartenait ».

³⁵³ Les comités directeurs des formations politiques décident des orientations et des votes qui se traduisent ensuite, dans les groupes parlementaires, par la discipline de vote que les partis exigent des élus qui leur sont apparentés. Voir également, DUVERGER (M.), *op.cit.*, p.111 : « souvent, on décide même que les parlementaires doivent être en minorité dans les comités directeurs ».

³⁵⁴ BAYROU (F.), *Question directe*, France Inter, émission du 24 novembre 2005.

cette discipline partisane n'est absolument pas une spécificité française. Au Royaume-Uni, par exemple, même si elle s'est beaucoup assouplie depuis les années 1970, elle existe toujours et « les députés qui l'enfreignent peuvent être sanctionnés et notamment privés d'investiture lors des élections suivantes », ce qui revient, pour eux, à ne pas pouvoir se présenter, une candidature indépendante étant quasiment impossible en raison des frais et du peu d'attrait des électeurs³⁵⁵.

De façon générale, chaque camp se détermine en fonction de sa position par rapport au gouvernement : le camp majoritaire soutient automatiquement le gouvernement qui émane de lui et le camp minoritaire s'y oppose, sans réellement se demander si son vote prend en compte l'intérêt national et le souhait des citoyens³⁵⁶. Les décisions paraissent donc bien arrêtées en dehors du Parlement. Elles le sont dans les échanges qui ont lieu au sein des cercles dirigeants des partis et où les participants peuvent avancer leurs arguments. La délibération a donc bien lieu mais au sein même des familles politiques, en dehors de l'Assemblée. L'opposition, par conséquent, ne peut pas prétendre influencer les débats, la participation actuelle se joue, en grande partie, aujourd'hui sous la dominance de la formation politique majoritaire à l'Assemblée.

Il n'est donc pas étonnant que l'action des partis politiques soit contestée puisqu'elle excède très largement leurs compétences traditionnelles. Cette conception communautaire de la représentation, construite par ces entités, oblige les électeurs à donner mandat non plus aux élus d'un parti mais aux partis eux-mêmes. Au lieu d'être soumis aux attentes de la Nation, le personnel politique se trouve asservi par les exigences des partis qui constituent alors un écran entre gouvernants et gouvernés.

Si cette dérive participative se manifeste à travers l'encadrement des élus, elle aboutit surtout au verrouillage de l'ensemble du système politique, où les partis peuvent alors régner « selon leur bon plaisir ».

³⁵⁵ PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Sirey Université, 26^{ème} éd., 2007, p.157 ; GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 21^{ème} éd., septembre 2007, p.214.

Il faut souligner à l'inverse – et cela manifeste d'ailleurs qu'au Royaume-Uni les usages traditionnels sont en cours d'évolution – qu'en mars 2003, sur la question de la guerre en Irak, Tony Blair a été abandonné par un certain nombre des députés travaillistes et n'a dû sa majorité qu'à ses adversaires conservateurs.

³⁵⁶ MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, janvier 1995, p.277.

b – Un système verrouillé par les partis politiques

Dans l'histoire constitutionnelle récente, la IV^{ème} République française fournissait un exemple intéressant de modèle partitocratique. En effet, faute de majorités cohérentes au Parlement, les gouvernements n'obtenaient la confiance de l'Assemblée qu'après la formation de coalitions instables entre les différentes familles politiques. Ensuite, ces apparentements de circonstances étaient régulièrement remis en question et ne manquaient pas de produire de fréquentes crises ministérielles. En moins de douze ans, vingt et un gouvernements se sont ainsi succédé. Le plus souvent, il était impossible « de discerner dans la cause de leur chute une influence quelconque de l'opinion publique. Seuls les états majors partisans étaient à même de connaître les raisons pour lesquelles tel groupe parlementaire, après avoir voté l'investiture, votait la censure. C'est qu'en réalité ces raisons ne concernaient que les politiciens de carrière »³⁵⁷. La partitocratie correspond ainsi à un régime où les partis politiques sont moins préoccupés par l'amélioration de la condition sociale de leurs concitoyens que par la conquête et la conservation du pouvoir.

Si l'expérience française de la IV^{ème} République en constitue un exemple, d'autres Etats en ont fait, plus récemment encore, l'expérience, tels l'Autriche ou l'Italie. La vie politique italienne, et principalement son instabilité gouvernementale, a été « rythmée par l'évolution des relations entre les partis. De plus, cette colonisation a affecté tout l'appareil administratif et para administratif ; elle est apparue particulièrement à travers les subventions accordées aux « enti publici » qui servaient surtout à entretenir un personnel que les partis s'attachaient par clientélisme »³⁵⁸. L'ampleur prise par ce phénomène était telle qu'il a été question de « sotto governo », c'est-à-dire d'un gouvernement occulte maîtrisant les institutions publiques et para publiques. La partitocratie italienne a été fortement mise en cause lors des enquêtes sur la corruption qui se sont déroulées depuis 1992 et n'a certainement pas contribué à améliorer l'image des partis politiques aux yeux des Italiens.

Cependant, le phénomène, même s'il s'exprime peut être différemment, reste d'actualité. Dans les systèmes contemporains, Olivier Duhamel remarque ainsi que « le pouvoir vient moins du peuple que des partis. Le pouvoir appartient moins aux représentants qu'aux

³⁵⁷ BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 27^{ème} éd., LGDJ, septembre 2001, p.405.

³⁵⁸ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.262.

dirigeants des partis »³⁵⁹. Dans le même sens, Peter Mair explique cette évolution par l'émergence du *cartel party*³⁶⁰. D'après lui, « on attendrait moins d'eux la mise en œuvre de grandes réformes politiques que la gestion habile des intérêts composites qui s'expriment dans la société. Dans un tel modèle, la compétition électorale se trouverait limitée entre les quelques grands partis qui sont reconnus comme ayant vocation à diriger les Etats. Ces partis de cartel s'entendent entre eux pour se répartir les subsides et certaines fonctions » de pouvoir³⁶¹.

En ce sens, une récente décision du Conseil constitutionnel français illustre parfaitement ce verrouillage des partis et leur maîtrise du système politique. Génération Ecologie, comme d'autres organisations politiques, demandaient à la haute instance constitutionnelle qu'elle annule l'article 3 du décret du 17 mars 2005 relatif à la campagne référendaire en ce qu'il ne leur donnait pas accès à la campagne officielle. Il ressort de la décision du 7 avril 2005 que les gouvernants – toujours issus des partis politiques – peuvent moduler, quasiment à loisir, le déroulement d'une campagne en fonction des règles arrêtées sur l'aide publique. Cette influence peut même aller jusqu'à exclure, de façon légale, les petites formations de la campagne officielle, telle Génération Ecologie. Il est alors intéressant de noter ici que les règles relatives au financement public de la vie politique sont votées par le Parlement, c'est-à-dire sous l'influence des principaux partis présents dans cette institution. Ces derniers disposent ainsi d'une influence considérable dans la vie politique. Cependant, s'ils ne constituent pas une difficulté pour les grandes formations politiques, les seuils retenus pour l'octroi de l'aide publique sont un véritable handicap pour les petites entités. Ne disposant pas de ressources suffisantes pour concurrencer les partis dominants durant les campagnes, le système se trouve verrouillé et il ne peut donc en résulter qu'un sempiternel débat entre mêmes acteurs.

De façon proche et largement complémentaire, lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, ce verrouillage du système par les partis politiques a été régulièrement constaté et dénoncé tout au long de la période de recherche de parrainages par les divers candidats³⁶². En effet, les élus, notamment au plan local, ont été vivement incités, aussi bien

³⁵⁹ DUHAMEL (O.), *Droit constitutionnel, Les démocraties*, Seuil, 3^{ème} éd., février 2000, p. 323.

³⁶⁰ MAIR (P.), KATZ (R.), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp.93-119.

³⁶¹ BRECHON (P.), *Les partis politiques, op.cit.*, p.150.

³⁶² *Christiane Taubira dénonce la consigne Hollande sur les parrainages*, Le Monde, 6 août 2006 ; *La Gauche dénonce la consigne de François Hollande sur les parrainages*, Le Monde, 7 août 2006 ; *Parrainages : M. Le*

officiellement qu'officieusement, à ne pas soutenir d'autres candidatures que celles arrêtées par leur propre organisation partisane, empêchant certains prétendants de pouvoir rassembler les 500 signatures nécessaires³⁶³. Critiquables, puisque ces manœuvres visent principalement à éviter que d'autres courants ne soient présents au second tour de l'élection au détriment des deux principaux partis, ces consignes sont l'expression édifiante de leur interférence sur la démocratie représentative puisqu'elles ne permettent pas à toutes les formations politiques de se présenter au suffrage des électeurs.

Cette main mise des partis politiques français n'est pas pour autant leur spécificité. En Italie, par exemple, *Forza Italia* a largement profité de la position dominante de Silvio Berlusconi, tant comme Président du Conseil que comme dirigeant des principaux réseaux de communication. Dès lors, ainsi que le déplore les analystes, « l'opposition était impuissante. Le fait que [les maisons d'édition du chef du gouvernement] publiaient les ouvrages de ses adversaires politiques était symptomatique d'une sorte d'assujettissement de ceux qui étaient censés le combattre ». Si son parti contrôlait la vie politique italienne, il se trouvait lui-même sous la domination continue de Berlusconi qui décidait lui-même du programme, du calendrier et des investitures, verrouillant ainsi toute possibilité d'opposition tant de l'extérieur que de l'intérieur³⁶⁴. Toutefois, le même verrouillage de la vie politique a été

Pen, l'UMP agit « en fonction de ses intérêts stratégiques », Le Monde, 10 novembre 2006 ; José Bové dénonce « la défaillance du système démocratique », Le Monde, 22 février 2007 ; José Bové appelle à lever l'« embargo électoral », Le Monde, 23 février 2007.

³⁶³ MONNOT (C.), *Le PS verrouille par écrit les parrainages de ses élus*, Le Monde, 6 août 2006 : « Le PS invite officiellement ses élus à fermer le robinet à parrainages pour la campagne présidentielle de 2007. Le premier Secrétaire du parti, François Hollande, vient en effet d'adresser un courrier en ce sens à chacun d'entre eux » ; DUFOURMONT (S.), VINCENT (E.), *La course aux signatures auprès des maires sans étiquette*, Le Monde, 7 septembre 2006 ; *Les consignes de l'UMP et du PS compliquent la recherche des 500 parrainages*, Le Monde, 7 septembre 2006 ; HOPQUIN (B.), *Les maires rechignent à devenir parrains*, Le Monde 7 octobre 2006 « on a peur des reproches » ; *M. Dupont-Aignan accuse l'UMP et le PS de « culpabiliser les maires », Le Monde, 25 janvier 2007*

³⁶⁴ RAYNER (H.), *op.cit.*, p.63 : L'entourage de Berlusconi s'est appliqué à verrouiller d'avantage les institutions, les organismes de surveillance et les médias. Cette offensive a surtout visé la télévision. Un exemple significatif de ce contrôle de la vie politique est celui fourni lors de la visite officielle de Berlusconi en Bulgarie en 2002, « il aura suffi que le président du Conseil fustige les journalistes Enzo Biagi et Michele Santoro et le satiriste Daniele Luttazzi pour que ceux-ci soient rapidement évincés du petit écran ».

De même, en 2001, le contrôle qu'il exerçait sur les médias a très avantageusement contribué à la victoire de son parti, démontrant une fois encore le verrouillage effectué sur le système politique. Faisant de l'insécurité l'un de

démontré lorsque le parti de Massimo d'Alema était au pouvoir. En effet, à l'époque certains universitaires, intellectuels et militants de gauche n'avaient pas manqué de dénoncer cette domination du parti du Président du Conseil, dont les instances dirigeantes nationales contrôlaient et imposaient les investitures pour les élections locales³⁶⁵.

Aussi, au regard de ces exemples, les régimes actuels semblent bien gagnés par un certain nombre de dérives partitocratiques, celles-ci agissant comme une force contraignante sur les mécanismes classiques de la représentation. Cependant, la partitocratie n'est pas le seul facteur en cause dans ce dépassement de la démocratie représentative traditionnelle, la puissance des médias présente également des contraintes importantes pour les systèmes contemporains.

2 – La puissance des médias

Echappant à leur fonction initiale et à leur mission classique, les médias se sont peu à peu arrogés la compétence de représenter l'opinion publique. Omniprésents dans la vie quotidienne des citoyens, ils disposent d'une influence considérable dans la vie politique et s'identifient à « un nouveau pouvoir indépendant – le fameux « quatrième pouvoir » – contrôlant les trois autres au détriment de la légitimité démocratique »³⁶⁶. Aussi, avant de s'intéresser aux causes de ce phénomène (b), il paraît opportun d'étudier la nature de cette influence (a).

a – La nature de l'influence des médias

Essentiels dans un régime démocratique moderne et pluraliste, les médias constituent des relais pour les gouvernants puisqu'ils sont les instruments privilégiés pour annoncer les décisions prises et pour retransmettre parallèlement les réactions citoyennes. Plus efficaces que de simples tracts délivrant une opinion, ils prétendent maintenir un contact direct entre gouvernants et gouvernés.

leurs principaux sujets, les journaux télévisés les plus populaires, et dont il était propriétaire, se sont trouvés à développer et à conforter quotidiennement l'un des grands thèmes de la campagne de Berlusconi.

³⁶⁵ *Ibidem*, p.148 ; voir également sur ce point RECCHI (E.), *L'entrée en politique des jeunes italiens*, RFSP, février-avril 2001, p.170.

³⁶⁶ MOUTOUH (H.), *La communication médiatique*, Pouvoirs, n°119, p.19.

Mais leur développement dans les sociétés contemporaines – tant pour la presse écrite, orale ou télévisuelle – est tel, qu'ils peuvent toucher la quasi-totalité des populations³⁶⁷. D'ailleurs, certaines anecdotes de l'Histoire ne pourraient plus se reproduire aujourd'hui. Si le Président Deschanel, comme au début du siècle dernier, tombait d'un train en marche, le plus modeste des gardes-barrière de province le reconnaîtrait assurément et il ne faudrait pas déplacer les services officiels pour le convaincre.

Outre de tels souvenirs marginaux, ce pouvoir des médias sur les masses n'est pas sans soulever quelques inquiétudes. La nature de leur influence se présente selon trois caractéristiques, elle est à la fois politique, réductrice et émotionnelle.

Tout d'abord, l'influence médiatique est politique. Jouant un rôle particulier sur la vie politique, elle a tendance à se substituer aux lieux traditionnels du débat démocratique, notamment au Parlement, ce qui ne semble pourtant pas choquer outre mesure les représentants classiques. En France pour s'en convaincre, il n'est qu'à préciser qu'il existe un certain consensus dans le milieu politique ; « aujourd'hui il va de soi qu'un Premier ministre nouvellement nommé vienne expliquer ses intentions à la télévision, avant son discours de politique générale au Parlement. Il n'y a pas si longtemps, une telle démarche, faisait scandale dans la classe politique, parce qu'elle mettait en cause la prééminence du Parlement comme lieu de délibération politique »³⁶⁸. De la même façon, les présidents de la République n'hésitent plus à annoncer directement des décisions importantes à la télévision, avant même que n'en soient avertis les parlementaires. En effet, « les chefs d'Etat et de gouvernement usent couramment de la radio et de la télévision comme un moyen de gouvernement ». Le général de Gaulle était à cet égard « passé maître dans l'art d'utiliser le petit écran ou la radio : on se souvient par exemple du coup de théâtre que constitua son discours radio diffusé de quatre minutes du 30 mai 1968. De Gaulle était, ainsi qu'on a pu l'écrire, un véritable acteur politique »³⁶⁹. De même, dans le cadre des campagnes électorales, les hommes politiques préfèrent sacrifier le contact direct avec les militants au profit d'une intervention

³⁶⁷ VEDEL (T.), *La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie*, Pouvoirs, n°119, p.41 : « En France, comme dans toutes les démocraties occidentales, les grands médias jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans le fonctionnement des systèmes politiques. Ils sont d'abord la première source d'information politique – et souvent même la seule – d'un grand nombre de citoyens : chaque jour, 75% des Français regardent un journal télévisé et 40% lisent un quotidien ».

³⁶⁸ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.130 ; MISSIKA (J-L.), *La République des médias*, Pouvoirs, n°68, 1994, pp.105-106.

³⁶⁹ *Ibidem*, p.106.

télévisuelle qui permet de toucher, au même moment, une part plus importante d'électeurs potentiels³⁷⁰. A l'inverse, quand le lien est maintenu avec la base, les meetings restent programmés « en fonction du journal de vingt heures et le public devient un simple élément d'un décor télévisuel »³⁷¹. En fait, dans les régimes pluralistes, « les moyens audiovisuels devraient servir exclusivement à l'information des citoyens, de manière à ce que soit respectée la philosophie du système, qui implique la libre et égale compétition entre les partis »³⁷². Ce principe démocratique implique que tous les partis puissent avoir accès de manière égale aux différents moyens de communication sans que certains soient privilégiés soit par les pouvoirs publics, soit par des groupes financiers qui pourraient contrôler ces moyens.

Ensuite, l'influence des médias est réductrice. Favorisant le développement de la démocratie d'opinion, les médias donnent principalement à voir ce qui est susceptible d'intéresser celle-ci³⁷³. La question de l'audience révèle donc les enjeux économiques que supportent les médias et qui font disparaître toute idée de hiérarchie sérieuse en matière d'information. Le souci de l'objectivité peut alors laisser la place à celui de l'exclusivité. Le plus anecdotique est souvent le plus développé et le plus affiché, au détriment des réels problèmes dont on ne sait – ou ne veut – pas aborder les causes. Les journalistes recherchent davantage le choc émotionnel que l'analyse des idées ou des événements³⁷⁴. Dans ces conditions, le citoyen doit

³⁷⁰ VEDEL (T.), *op.cit.*, p.42 : « les médias constituent le moyen le plus puissant et le moins coûteux par lequel les responsables politiques peuvent communiquer leur message aux citoyens ».

³⁷¹ MISSIKA (J-L.), *op.cit.*, p.104 ; voir également CAYROL (R.), *Voter à l'heure des médias et des sondages*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.85 : « Il y a l'utilisation, l'instrumentalisation permanente des médias par les équipes des candidats [...]. Les stratégies de communication des candidats sont devenues très sophistiquées et elles intègrent la télévision comme un acteur essentiel » ; COULOMB-GULLY (M.), *La démocratie mise en scènes, Télévision et élections*, Paris, CNRS Editions, 2001, p.53-56.

³⁷² PACTET (P.), *op.cit.*, p.133.

³⁷³ CAYROL (R.), *op.cit.*, p.85 : « Placés ainsi au centre de l'offre et de la demande, [les médias] opèrent le filtrage de ce qui leur paraît devoir constituer le fond du débat, à la fois parce que cela leur paraît significatif pour les acteurs politiques, et potentiellement intéressant pour leurs lecteurs, auditeurs, téléspectateurs » ; voir également KAVANAGH (D.), *Les politiciens face aux médias*, Pouvoirs, n°93, 2000, p.166.

³⁷⁴ Dans le cadre de l'affaire Clearstream, certains journalistes se sont élevés contre cette dérive médiatique : « une fois encore, on veut mettre en place un piège médiatique et judiciaire fondé sur le soupçon. La machine médiatico-judiciaire qui mord Dominique de Villepin présente bien des points communs avec celle qui a dévoré les acquittés d'Outreau et meurtri en son temps Roland Dumas. Dans chacune des trois situations, une légitime curiosité de l'opinion, la presse la nourrit pour ne pas dire la gave, et les personnes mises en cause sont

être assez mature pour prendre lui-même un recul suffisant face à l'information délivrée afin de se construire une juste opinion. La question se pose alors de savoir si les médias remplissent toujours leur rôle principal d'information ou s'ils ne délivrent pas plutôt la seule information qui leur est profitable.

Par ailleurs, cette propension sélective des médias se révèle aussi dans l'attitude des journalistes, toujours soucieux de recueillir des faits au moindre coût. Par là, ils contribuent involontairement à développer certains traits typiques ou contemporains de la démocratie représentative. Alors, « plutôt que de s'adresser à une base anonyme, diverse, hétéroclite, parfois contradictoire ou bafouillante, toujours d'accès difficile, ils préfèrent s'adresser aux porte-parole, professionnels de la communication, soucieux de s'exprimer et disponibles à portée de micro »³⁷⁵. De la même façon, ils ont trouvé dans les sondages un moyen relativement économique pour alimenter les rubriques politiques et tenter de susciter l'intérêt du public. Le citoyen doit en tenir compte lorsqu'il forme une opinion, qui, à bien des égards, peut s'avérer partielle et sélective s'il ne fait pas la démarche, lui-même, d'aller à la recherche d'une information de qualité.

L'influence des médias est aussi de nature émotionnelle. En ce sens, la télévision, plus que tous les autres moyens d'information, possède sur le « grand public » un pouvoir de suggestion et d'évidence particulièrement grand³⁷⁶. L'image y « paraît plus vraie que tous les récits et peut toucher très fortement un large public, notamment par la diffusion d'images spectaculaires ou à forte charge émotionnelle »³⁷⁷. Les attentats du 11 septembre 2001 à New

empêchées de se défendre efficacement » : LEVY (T.), *Clearstream, un Outreau politique*, Le Monde, 11 mai 2006.

³⁷⁵ GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, Montchrestien, Clefs politiques, janvier 1994, p.69.

³⁷⁶ CAYROL (R.), *op.cit.*, pp.87-88 : « La télévision est là pour créer de l'émotion [...]. Faire naître des émotions, considérer le corps électoral comme un public d'émission de télévision : le risque de dérive est manifeste, si l'on se réfère à l'idéal type du citoyen réfléchi, électeur de raison, votant en considération des arguments en présence [...]. Le citoyen est désormais invité à s'émouvoir avec le candidat, et à transformer son émotion en vote » ; Voir également MISSIKA (J-L.), *La délibération imparfaite*, Pouvoirs, n°119, 2006, p.10 ; CHARAUDEAU (P), *La vérité prise au piège de l'émotion*, Les Dossiers de l'Audiovisuel, n°104, juillet-août 2002, pp.31-35.

³⁷⁷ CHAMPAGNE (P), *L'influence de la communication visuelle dans le travail de l'information écrite, et la construction télévisuelle de l'opinion*, C.R.D.P. Grenoble, Conférence, 16 octobre 1996.

MOUTOUH (H.), *op.cit.*, p.21 : De ce point de vue, « le règne absolu de l'image a fortement contribué à « spectaculariser » l'activité politique, favorisant entre autres choses le développement d'une mise en scène de la

York n'auraient sans doute pas eu le même retentissement dans l'opinion publique internationale sans la diffusion, en boucle, de l'effondrement des tours du World Trade Center. Plus évocatrices pour les citoyens, les images télévisuelles ont d'emblée la force de la vérité. A ce titre, il est d'ailleurs question de « démocratie cathodique »³⁷⁸. Dans ce système, la télévision, comme média de masse, apparaît tel un quatrième pouvoir. Bien que simplifiant considérablement le débat démocratique au nom de la course à l'audience, elle touche un très large public auquel elle donne à voir ce que ce dernier lui demande au détriment d'une information objective. Si en démocratie il est nécessaire de proscrire tout secret, faut-il pour autant tout donner à voir ? L'image devient en effet envahissante, elle privilégie l'émotion à la raison³⁷⁹. Dans une optique proche, un article récent, publié dans le journal *Le Monde*, tente de démontrer l'influence des médias dans le développement de la politique de l'émotion. L'auteur y explique simplement que si les médias se déplacent facilement pour rendre compte de l'incendie d'un logement social, qui ne prend pourtant que quelques heures, à l'inverse, « aucun micro, aucune caméra ne sont présents pour l'emménagement de familles dans un logement neuf. Ce n'est pas un évènement », alors qu'il s'agit d'une politique coûteuse et de long terme pour ses initiateurs. Chaque fois, que se produit une catastrophe, « radios et chaînes de télévision consacrent l'essentiel de leur information » à cet évènement, jouant ainsi sur l'émotion de l'opinion pour conforter leur audience³⁸⁰.

Si ces diverses influences ont permis, dans les systèmes démocratiques, d'ériger les médias en un pouvoir – probablement d'ailleurs le plus grand – ce n'est pas sans quelques dangers. En effet, comme l'explique remarquablement Yves Charles Zarka, ce pouvoir favorise, au contraire, par son aspect niveleur, « le règne de la médiocrité et la mise en place de formes rampantes de despotisme »³⁸¹. En ce sens, cette domination des médias illustrent parfaitement le constat de Tocqueville selon lequel la société démocratique est constamment confrontée à une redoutable alternative entre la servitude et la liberté³⁸². Pour augmenter leur audience, les

vie du gouvernement et de l'activité politique : sortie du conseil des ministres, conférence de presse, déplacements en province, etc ».

³⁷⁸ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M), *op.cit.*, p.228.

³⁷⁹ MOUTOUH (H.), *op.cit.*, p.25 : « Le temps politique n'est parfois pas compatible avec le temps médiatique. Les gouvernants doivent accepter, de temps à autre, au nom de l'intérêt général, de différer leur réponse aux attentes du corps social, même quand celles-ci se font particulièrement pressantes ».

³⁸⁰ GOLDRING (M.), *La politique de l'émotion ou l'antipolitique*, Le Monde, 1^{er} septembre 2005.

³⁸¹ ZARKA Y. C.), *Démocratie et pouvoir médiatique*, Le Monde, 31 janvier 2002.

³⁸² TOCQUEVILLE (de) (A.), *De la Démocratie en Amérique*, (1835-1840), Gallimard, 1961.

médias ne laissent pas intact ce qu'ils diffusent ; ils le sélectionnent, le modifient, le transforment, le nivèle « dans le sens d'une égalisation au plus bas, au plus trivial et au plus vulgaire ». Certains professionnels n'hésitent d'ailleurs plus à souligner que la vocation première des médias n'est plus aujourd'hui l'information : « dans une perspective business, soyons réalistes : à la base, le métier de TF1, c'est d'aider Coca-Cola, par exemple, à vendre son produit [...] Ce que nous vendons, c'est du temps de cerveau humain disponible »³⁸³. Par ailleurs, de façon tout aussi inquiétante au regard de la confrontation des idées, il faut souligner que ce sont les mêmes acteurs qui occupent l'espace tant dans la presse qu'à la radio ou à la télévision. « Journalistes, politiciens, hommes de culture ou de pseudo-culture » forment ainsi une caste fermée qui ne conçoit de débat qu'entre ses membres³⁸⁴. Aussi, en abandonnant leur rôle de critiques pour devenir des instances de pouvoir tout autant politique qu'économique ou émotionnel, loin de constituer un élément décisif de l'esprit démocratique, les médias conduisent plutôt à son délitement, entraînant par là davantage les citoyens vers la servitude que vers la liberté.

Aussi, au lieu d'être au service de la démocratie par leur mission d'information, ils tendent à influencer l'opinion. Comme moyens de communication de masse, les médias – et notamment la télévision – constituent l'un des enjeux du pouvoir. Pour cela, les hommes politiques essaient, quasi systématiquement, d'en maîtriser le contrôle³⁸⁵.

³⁸³ L'Expansion, 9 juillet 2004.

³⁸⁴ ZARKA (Y. C.), *op.cit.*

³⁸⁵ En France, la nomination de Laurent Solly, ancien directeur adjoint de campagne de Nicolas Sarkozy, peu après l'élection de ce dernier à la Présidence de la république, au poste de directeur général adjoint de TF1, a été largement dénoncée, notamment dans les rangs de l'opposition, comme une tentative de maîtrise de cette chaîne privée par le pouvoir politique : DUTHEIL (G.), *Avec Laurent Solly, TF1 recrute un proche collaborateur de Nicolas Sarkozy*, Le Monde, 24 mai 2007 ; *La nomination de Laurent Solly à TF1, c'est « la méthode Berlusconi »*, *tance le PS*, Le Monde, 23 mai 2007 ; Faouzi Lamdaoui, secrétaire national à l'égalité du PS, a estimé que « cette collusion des grands médias et du pouvoir politique est complètement indécente ». Le socialiste a également épinglé l'arrivée de deux journalistes à l'Élysée et Matignon : Catherine Pégard, du service politique du Point, et Myriam Lévy, des pages politiques du Figaro.

Une situation identique s'est produite en Italie lorsque Silvio Berlusconi, alors Premier ministre, a nommé le secrétaire général de la présidence du Conseil « à la tête de l'Autorité des télécommunications, censée veiller au respect des règles dans le secteur audiovisuel » : RAYNER (H.), *op.cit.*, p.60.

b – Les causes de la nature de l'influence des médias

Au-delà de cette prééminence en matière de communication, la qualité de l'information soulève aussi parallèlement quelques difficultés. Dans un souci d'objectivité, le citoyen doit conserver à l'esprit que « la liberté de la presse est particulièrement coûteuse et par conséquent largement formelle »³⁸⁶. Celle-ci procède en effet d'une triple dépendance : celle des groupes financiers qui créent et dirigent les entreprises de presse, celle des publicitaires et annonceurs, et, enfin, celle exercée sur les agences de presse par des entreprises privées et par les gouvernements.

La dépendance des médias à l'égard des groupes financiers est parfaitement perceptible à travers deux exemples d'actualité, l'un en Italie lorsque Silvio Berlusconi était chef du gouvernement, l'autre en France avec l'influence des groupes Dassault et Lagardère.

Dans le premier, Silvio Berlusconi rassemblait entre ses mains la quasi-totalité des chaînes hertziennes du pays. Propriétaire personnel des trois principales chaînes privées, il maîtrisait, en tant que Président du Conseil, l'ensemble des chaînes publiques³⁸⁷. Le Parlement européen, dans une résolution adoptée le 22 avril 2004, avait d'ailleurs saisi la Commission afin qu'elle présente une proposition de directive relative à la sauvegarde du pluralisme des médias³⁸⁸. Parmi ses motivations, il soulignait le risque d'une violation du droit à la liberté d'expression et d'information et relevait que la situation italienne aurait pu être évitée si les obligations du Livre Vert de 1992 sur le pluralisme avaient été respectées. Dans le même sens, il dénonçait « la réunion du pouvoir économique, politique et médiatique entre les mains d'un seul homme, le taux de concentration du marché télévisuel le plus élevé d'Europe, la position dominante du groupe Médiaset, les ingérences, pressions et actes de censure gouvernementaux répétés et prouvés à l'encontre de la liberté d'informer de la R.A.I »³⁸⁹. Au-delà de ce constat des institutions européennes, certains spécialistes, dès 2002, avaient mis en

³⁸⁶ PACTET (P.), *op.cit.*, pp.134-135.

³⁸⁷ ALAISE (S.), *Propriétaire de la moitié du paysage audiovisuel, « il Cavaliere » a triplé son patrimoine*, Le Monde, 5 avril 2006 ; MUSSO (P.), *Berlusconi : du caddie à l'isoloir via le petit écran*, in CAYROL (R.), MERCIER (A.) (dir), *Télévision, politique et élections*, Paris, Institut National de l'Audiovisuel, La Documentation Française, collection « Dossiers de l'audiovisuel », 2002, pp.19-21.

³⁸⁸ MOUTOUH (H.), *La communication médiatique*, Pouvoirs, n°119, 2006, p.18.

³⁸⁹ www.observatoire-medias.info/article176.html. Il convient de noter également que les cas de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni sont également relevés dans cette résolution, en raison de l'état de la législation et des décisions arrêtées par les autorités judiciaires en matière de conditions d'exercice du journalisme.

garde contre cette éventualité : « M. Berlusconi va mettre à profit sa richesse fabuleuse et la formidable puissance que lui confèrent ses chaînes de télévision pour démontrer, à l'heure de la mondialisation, une équation simple : quand on possède le pouvoir économique et le pouvoir médiatique, le pouvoir politique s'acquiert presque automatiquement »³⁹⁰.

De façon tout à fait similaire, en France, le groupe Dassault, proche du pouvoir politique – l'un des fils du dirigeant étant sénateur – est devenu progressivement le premier groupe de presse dans le pays en contrôlant Le Figaro, l'Express, l'Expansion, quatorze titres hebdomadaires et de nombreux journaux régionaux³⁹¹. En juin 2004, le groupe prenait également le contrôle de la Socpresse en achetant 82% de son capital. En publiant plus de soixante-dix médias français, l'influence de cette société est considérable dans le milieu de l'information. Parallèlement, le groupe Lagardère, premier éditeur de France, possède, outre des journaux régionaux, les réseaux de distribution, via Relay et Nouvelles Messageries, ainsi que le pôle d'édition Larousse, Laffont, Bordas. L'indépendance des médias peut donc être mise en cause, puisque la Socpresse et Lagardère possèdent à eux deux plus de 70% de la presse française³⁹². Certains dénoncent d'ailleurs cette position dominante, perçue comme un danger pour l'objectivité de l'information : « ces deux groupes ont en commun l'inquiétante particularité de s'être constitués autour d'une firme centrale dont l'activité est militaire [...]. Certains des plus grands médias sont désormais aux mains des marchands de canons. A l'heure des tensions avec l'Irak, on peut supposer que ces médias ne s'opposeront pas avec la dernière énergie à une intervention militaire contre Bagdad »³⁹³. Dans le même sens, le secrétaire général de la Fédération Internationale des Journalistes s'interroge quant à la prise de contrôle de la Socpresse par le groupe Dassault : « Il ne fait aucun doute que cette alliance

³⁹⁰ RAMONET (I.), *Berlusconi*, Le Monde Diplomatique, février 2002, p.1 ; voir également RAYNER (H.), *op.cit.*, pp.141-143.

³⁹¹ DIARD (M.), GOGUEY (A.), *L'information face à la communication*, Le Monde, 28 mars 2005 : « Le sénateur Serge Dassault avoue tout haut ce que d'autres propriétaires de médias imposent aux rédactions de façon plus insidieuse : la priorité aux 'idées saines' » ; voir également SANTI (P.), *Serge Dassault s'agace de ne pouvoir s'exprimer dans « Le Figaro »*, Le Monde, 22 avril 2006 : « L'industriel a souligné qu'il voudrait bien faire du quotidien conservateur [Le Figaro], qu'il a racheté en 2004, 'une tribune pour démontrer à l'opinion qu'il y a des choses qui ne marchent pas bien' et pour montrer qu'on 'peut faire autre chose pour que ça marche. La presse a peut-être son indépendance mais l'intérêt du journal et de la France est de parler des choses qui marchent et pas uniquement de faire de l'information' ».

³⁹² Fédération Internationale des Journalistes, *Les journalistes interpellent la Commission européenne sur la concentration des médias en France*, 12 juillet 2004, www.ifj.org/default.asp?Index=2604&Language=FR

³⁹³ RAMONET (I.), *Médias concentrés*, Le Monde Diplomatique, décembre 2002, p.1.

est bonne pour les affaires. Mais il y a plus important : est-elle bonne pour la démocratie ? »³⁹⁴.

Certains syndicats de journalistes expliquent que ces mouvements de concentration, « avec l'arrivée du groupe Dassault à la tête de la Socpresse, l'ampleur prise par le groupe Lagardère, l'expansion du groupe Ouest-France, le poids pris par les fonds d'investissements Carlyle, Cinven, Candover dans les médias, l'influence politique du groupe Bouygues [...], entraînent la profession dans une dérive inexorable ». Ils précisent que les coûts de recherche et de traitement de l'information sont réduits ; « les nouveaux propriétaires des médias dictent des obligations en termes de profits identiques à ceux des autres secteurs d'activité ». Selon le syndicat des journalistes CGT, les journalistes seraient « invités en permanence à privilégier les techniques de persuasion complexes et intimes directement inspirées des techniques du marketing depuis que l'information est devenue un produit »³⁹⁵.

Par ailleurs, les mêmes organismes mettent en garde contre la tendance à s'acheminer vers des systèmes « où la pensée unique règnera sans partage » dans certaines régions. Ils illustrent leur propos en soulignant que « dans la région Nord-Pas-de-Calais par exemple, le groupe Dassault impose des pages communes à ses trois titres, La Voix du Nord, Nord-Eclair et Nord Littoral, dans lesquelles certains groupes de pensée sont interdits de séjour », annonçant également que La Voix du Nord venait de racheter une télévision locale, Canal 9. Cette concentration permettant au groupe Dassault d'être en situation de monopole, dans cette région, en matière d'information locale³⁹⁶.

Ensuite, un second type de pression est exercé par les annonceurs et publicitaires. En effet, les recettes liées à la publicité représentant une part importante des budgets des médias, ces derniers peuvent difficilement courir le risque de perdre ces ressources et sont donc dans une situation de dépendance vis-à-vis des exigences des représentants de cette manne financière. Ainsi, certains relèvent cette difficulté, sans pour autant pouvoir la contourner dans les faits, « si le contenu éditorial doit rester étranger aux pressions des annonceurs, les journalistes ne peuvent ignorer que le plus souvent, l'équilibre financier de l'entreprise de presse dans laquelle ils exercent leur métier dépend considérablement de la capacité à attirer la

³⁹⁴ Fédération Internationale des Journalistes, *précit.*

³⁹⁵ DIARD (M.), GOGUEY (A.), *L'information face à la communication*, Le Monde, 28 mars 2005.

³⁹⁶ *Ibidem.*

publicité »³⁹⁷. Toutefois, un certain nombre de quotidiens tente de résister à ces pressions en réduisant la part des recettes publicitaires dans leur budget. Pour *Le Monde Diplomatique*, celles-ci ont été plafonnées à 5% du chiffre d'affaire, « afin de mettre le journal à l'abri des aléas de la conjoncture et d'éventuelles pressions des annonceurs »³⁹⁸. De même, un journaliste du quotidien suisse *Le Courrier* explique « les avantages – en termes de liberté rédactionnelle – que représente le faible volume publicitaire » dans les pages du journal : « non que nos confrères soient tous irrémédiablement et intégralement vendus à la publicité, mais les pressions des annonceurs, répercutées par les éditeurs existent bel et bien. Et le mécontentement d'un annonceur peut se traduire par la perte de plusieurs dizaines, voire centaines de milliers de francs »³⁹⁹.

Enfin, le contrôle des agences de presse par les gouvernements ou des entreprises privées constitue un troisième type de pressions sur les médias. De nombreux cas pourraient être rapportés, il n'est qu'à citer la couverture des deux guerres dans le Golfe où l'état-major américain verrouillait complètement le dispositif d'information, les journalistes se contentant alors de délivrer un message officiel⁴⁰⁰. Les médias peuvent, dans une telle situation de crise internationale, servir le pouvoir en place et n'être, malgré les journalistes, et sans qu'il soit nécessaire d'instaurer une censure politique explicite, qu'un simple instrument de propagande qui, en définitive, est moins destiné à informer qu'à tromper l'opinion et à soutenir la politique engagée. Ainsi, après la seconde guerre en Irak, le gouvernement anglais a dû démontrer que les prétendues informations, relatives aux menaces d'armes de destruction massive, n'avaient pas été dévoilées dans le but de tromper l'opinion mais s'étaient seulement fondées sur des évaluations erronées de l'arsenal irakien⁴⁰¹.

Outre ces questions de dépendance des médias vis-à-vis du pouvoir politique, les sources d'information des journalistes restent également limitées puisqu'elles sont principalement constituées par les agences de presse qui vendent leurs informations aux journaux et sociétés de radio et de télévision. Le coût élevé de fonctionnement d'une agence, qui se veut à

³⁹⁷ COTTA (M.), *Conclusions de la commission sur la création d'une école de journalisme à Sciences Po*, 2004, http://www.sciences-po.fr/formation/master_scpo/mentions/journalisme/rapport_commission_cotta.pdf

³⁹⁸ CASSEN (B.), « *Le Monde Diplomatique* » se porte bien, *Le Monde Diplomatique*, juillet 2003, p.2.

³⁹⁹ GREGORI (M.), *Le coût d'une presse libre*, *Le Courrier*, 27 novembre 2004.

⁴⁰⁰ MISSIKA (J-L.), *La délibération imparfaite*, *op.cit.*, pp.8-9 ; MATHIEN (M.), *L'information dans la guerre*, in MATHIEN (M.) (dir.) *L'information dans les conflits armés*, L'Harmattan, 2001, pp.45-50

⁴⁰¹ LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair est épargné malgré la faillite de ses services sur l'Irak*, *Le Monde*, 16 juillet 2004.

vocation internationale, explique qu'il en existe très peu. L'essentiel de l'information passe par les agences américaines Associated Press et United Press International, l'agence britannique Reuters et l'Agence France Presse. Ainsi, en raison d'enjeux politiques et économiques importants, un risque de falsification de l'information est possible, soit en amplifiant – ou en éludant – certaines questions, soit en manipulant certaines images. Les journalistes, ne pouvant évidemment pas « vérifier la véracité du contenu des dépêches, reprennent celles-ci, se contentant même quelquefois, de lire ces dépêches »⁴⁰². A titre d'exemple, il est opportun de rappeler qu'en 1989, au cours de la révolution roumaine, l'ensemble des télévisions occidentales a retransmis en boucle les images tragiques des charniers découverts à Timisoara. Dès la fin des évènements, il a été démontré qu'il ne s'agissait en réalité que d'une opération médiatique montée de toute pièce pour favoriser la cause révolutionnaire, mais aucun journaliste – faute d'être présent sur le terrain – n'avait pu alors contester cette découverte.

L'interférence d'éléments nouveaux dans la vie politique, tant celle de phénomènes réducteurs que de forces contraignantes, a donc contribué au dépassement des fondements classiques de la représentation. D'une part, l'Europe et la décentralisation représentent aujourd'hui des agencements complexes, œuvres des gouvernants, que les citoyens ne semblent pas avoir souhaité ; d'autre part, de nouveaux intermédiaires, non soumis à l'élection, se sont érigés en représentants de l'opinion.

Mais, alors qu'il paraît de plus en plus difficile de se défaire de ces éléments nouveaux, leur interférence ne paraît pas sans conséquence sur le modèle classique.

⁴⁰² DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.231.

§2 – Les conséquences sur le modèle classique de démocratie représentative

L'évolution constatée de la représentation entraîne inéluctablement des conséquences sur le modèle classique de démocratie représentative. En effet, dans la mesure où l'interférence de certains éléments empêche aux représentants traditionnels de jouer pleinement leur rôle, leur représentativité s'en trouve affaiblie.

Ainsi, deux types de conséquences peuvent être tour à tour envisagées. Le premier tend à l'étude des limites perceptibles que subit le modèle classique (A), et le second permet de s'interroger sur la fin éventuelle de celui-ci (B).

A – Les limites perceptibles du modèle classique

Le modèle classique, fondé sur la représentation des citoyens par des individus élus et ayant pour charge de dégager la volonté de la Nation, connaît certaines limites. En effet, la gestion contemporaine des Etats nécessite de multiples connaissances techniques dans des domaines extrêmement divers. Par conséquent, les élus du peuple doivent travailler en étroite collaboration avec des experts (a) – qui ne manquent pas d'imposer leurs savoirs à ces hommes politiques – mais également, sous l'influence d'intermédiaires non-conventionnels qui s'érigent eux-mêmes en représentants des citoyens (b).

1 – Le règne des experts

Le règne des experts caractérise les systèmes actuels de gouvernement et se matérialise aussi bien dans l'aspect confus et technocratique des démocraties contemporaines (a) que dans la crise du concept de loi (b)

a – Une démocratie technocratique

Dès le XVIIIème siècle, Montesquieu soutenait que tous les citoyens ne pouvaient pas prétendre diriger le pays. Certaines aptitudes lui paraissant indispensables, il écrivait que « le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelques parties de son autorité. Mais il n'est pas propre à gérer lui-même »⁴⁰³. A vouloir trop bien appliquer cette réflexion

⁴⁰³ MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, Livre II, Chapitre V.

de l'auteur de *L'Esprit des Lois*, les hommes au pouvoir ont rendu la gestion de l'Etat technocratique et donc confuse, mais de ce manque de transparence dans le travail politique, il en résulte que les citoyens ne se reconnaissent plus aujourd'hui dans la classe politique. Les discours spécialisés leur restent opaques puisqu'ils ne pratiquent que très exceptionnellement ce langage d'initiés.

Le caractère technocratique de la démocratie semble, pour beaucoup, de plus en plus accentué et généralisé. Des hommes politiques n'hésitent d'ailleurs pas à le dénoncer : « le pouvoir est demeuré indéchiffrable dans notre pays. Les jeunes, en particulier, n'ont aucune idée du fonctionnement de la tour de Babel que nous avons bâtie... Ne nous étonnons pas qu'ils s'éloignent de toute participation à la vie publique »⁴⁰⁴. Un ancien président de l'Assemblée Nationale, soulignant la complexité du système budgétaire de l'Etat, tend même à mettre en cause la propre capacité de ses collègues : « ces prétendus débats sont en réalité incompréhensibles pour 99% des Français et ne sont compris que d'une bien petite minorité des parlementaires »⁴⁰⁵. La complexité et la confusion des débats, accentuée par une certaine technicité, sont visibles dans la plupart des questions politiques, à tel point qu'il paraît même difficile de réformer sans remettre en cause la solidité de l'édifice.

Outre ce caractère confus qu'elle revêt pour les citoyens, la technocratie désigne un système de gouvernement qui tend à confier la gestion des affaires publiques à des spécialistes au détriment des hommes politiques.

Pour les élus, aussi bien au plan national que local, le système politique se dirige progressivement vers ce règne des experts : « appartenir à une Assemblée ou à un Conseil, c'est aujourd'hui s'obliger sans doute à étudier, à apprendre, à pénétrer dans la connaissance

⁴⁰⁴ RICHARD (P.), *La décentralisation est morte, vive la décentralisation !*, Le Monde, 16 mai 1997, p.20.

En France, ce caractère confus de la démocratie pour les citoyens a été parfaitement mis en lumière lors de la récente réforme de la décentralisation. Ce mécanisme de gestion s'est révélé largement incompréhensible pour eux. Lors des « Assises des Libertés Locales », nombreux étaient ceux qui méconnaissaient les compétences propres à chacune des assemblées locales, qu'ils contribuaient pourtant à élire depuis des décennies. Plus inquiétant encore, et probablement signe d'une perte totale de repères dans ce système complexe, certains étaient même incapables de citer les noms des présidents de leurs assemblées territoriales. A cette occasion, il a pu être constaté que les citoyens sont appelés régulièrement à renouveler, par l'élection, plusieurs conseils, sans pour autant connaître les candidats, ni même les charges que ceux-ci sont amenés à exercer, sur ce point voir : *Enquête de présentation « Les Français et la décentralisation »*, Assises des Libertés Locales, Limoges, 7 novembre 2002

⁴⁰⁵ FORNI (R.), *La République des équilibres*, Le Monde, 30 septembre 2000, p.18.

de bien des questions de technique financière ou économique »⁴⁰⁶. En effet, notamment en matière budgétaire, à moins d'avoir le temps et la volonté d'approfondir les mécanismes spéciaux structurant l'administration ou d'en avoir fait l'apprentissage auparavant, les procédures budgétaires ont atteint un tel degré de complexité, que rares sont ceux qui les maîtrisent parfaitement et complètement. Les élus sont alors obligés de se faire assister par des spécialistes au sein de leur cabinet et la décision technique leur échappe finalement.

Même si les gouvernants changent, les personnels ministériels restent en fonction ; or, ce sont eux qui suivent les dossiers, qui les instruisent et qui les soumettent au nouvel élu. Leur travail quotidien consiste à écrire les projets de loi ou de décrets sur lesquels les représentants des citoyens pourront parfois apporter quelques infimes modifications. Dans ces systèmes où règne la technocratie, et en dépit des principes démocratiques, « le pouvoir appartient aux techniciens, les exigences politiques cédant le pas aux considérations techniques. C'est le règne des experts. Contrairement aux agents d'une bureaucratie, les technocrates ne se contentent pas d'appliquer les règles ; ils ont la faculté d'en créer et d'en imposer de nouvelles. Leur influence sur les centres de décision est officieuse. Ainsi l'action administrative s'imprègne de préoccupations techniques qui la fait échapper à tout contrôle politique »⁴⁰⁷. Ces technocrates exercent le pouvoir politique en donnant la priorité aux aspects techniques et en négligeant les réalités humaines. De cette façon, les hauts fonctionnaires, disposant des compétences techniques et détenant un pouvoir de décision, « prétendent prendre les décisions au titre de leur compétence, non au titre de raisons politiques. La technocratie est souvent perçue, de manière critique, par les citoyens, comme une société de personnes détenant le pouvoir réel, contrecarrant éventuellement et efficacement les élus, mais n'ayant pas, comme ces derniers, à se justifier devant les électeurs »⁴⁰⁸.

Toutes les strates institutionnelles connaissent ce phénomène. L'Union européenne constitue ici un exemple patent puisque l'ensemble des Etats étudiés, excepté la Suisse, en sont membres. En 2002, au cours d'une interview, Nicole Fontaine, alors présidente du Parlement européen, a dénoncé les pratiques technocratiques au sein même de l'institution parlementaire dont elle avait la charge. Les politiques tendaient à y devenir les exécutants des hauts fonctionnaires, et Mme. Fontaine en fournit une illustration avec la pratique qui consistait à

⁴⁰⁶ BOISDE (R.), *Technocratie et démocratie*, Plon, 1964, p.105.

⁴⁰⁷ www.upmf-grenoble.fr/cours/scadmi/Fiche7.htm, *La notion de bureaucratie*.

⁴⁰⁸ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.150.

lui remettre les projets de discours quelques minutes seulement avant le moment de les prononcer : « à force d'insister, je finis par imposer que les projets cibles me soient présentés au moins huit jours à l'avance, afin que je puisse les infléchir ou les enrichir des messages politiques les plus adaptés »⁴⁰⁹.

L'idéal démocratique s'en trouve largement atteint puisque la technocratie a pour résultat « de provoquer le détournement du principe démocratique en enlevant le pouvoir aux responsables politiques élus » qui doivent cependant répondre de leurs décisions devant les électeurs⁴¹⁰. Un écran supplémentaire interfère donc entre les gouvernants et les gouvernés, matérialisé par ce pouvoir technocratique qui n'encourt aucune responsabilité devant l'électorat et qui tend à diminuer considérablement le pouvoir d'action des hommes politiques.

Pour autant, la technocratie connaît parfois aussi des revers cinglants. Le projet de traité de Constitution pour l'Europe, soumis en France au référendum, a été rejeté par le peuple Français, pour partie, en raison de son caractère technocratique. En 1992, le traité de Maastricht avait été ratifié selon une procédure similaire sur la base d'un document intégral, présenté de façon complexe et illisible quant aux enjeux pour le citoyen. Treize ans plus tard, après avoir fait l'expérience du système adopté à l'époque, les citoyens ont manifesté leur refus de la technicité. En rejetant ce texte confus, au risque d'une certaine paralysie dans le fonctionnement de l'Union, ils n'ont pas entendu donner un nouveau blanc-seing aux hommes politiques et à la technocratie européenne qui n'avaient pas su, dans l'intervalle, simplifier et clarifier la gestion communautaire pour la rendre plus efficace et moins complexe dans la vie quotidienne.

Mais, outre l'aspect confus et technocratique du régime, le règne des experts est également perceptible dans la crise que semble traverser le concept de loi.

b – La crise de la loi

De façon traditionnelle, la loi – fruit des débats parlementaires à travers lesquels s'expriment la voix et la volonté de la Nation – s'entend comme une règle générale et permanente. Tel que décrit par Portalis en 1804, le rôle de la loi consiste à « fixer par de grandes vues les maximes générales du droit, à établir des principes féconds et non à descendre dans le détail des

⁴⁰⁹ CROUZET (A-S.), *Les combats de Nicole Fontaine*, Fenêtre sur l'Europe, 17 juin 2002.

⁴¹⁰ www.upmf-grenoble.fr/cours/scadmi/Fiche7.htm, *La notion de bureaucratie*.

questions qui peuvent naître sur chaque matière »⁴¹¹. Pourtant, ce concept a profondément évolué, au gré notamment de l'inflation législative des dernières décennies. La loi est tombée sous le joug des experts ; elle est devenue une règle à la fois très précise et extrêmement dense qui laisse peu de place au principe selon lequel nul n'est censé l'ignorer⁴¹².

Cette crise de la loi est régulièrement dénoncée par les plus hautes autorités de l'Etat, qu'il s'agisse des présidents de la République⁴¹³, du Sénat⁴¹⁴, de l'Assemblée nationale⁴¹⁵, du Conseil constitutionnel⁴¹⁶ ou du vice-président du Conseil d'Etat⁴¹⁷. De la même façon,

⁴¹¹ PORTALIS, *Discours préliminaire du Code civil*, 1804.

⁴¹² Des solutions à l'inflation législative sont avancées, elles feront l'objet d'une étude dans la seconde partie lors du développement relatif à une nouvelle gouvernance, p.325 et suiv..

⁴¹³ Message du Président de la République au Parlement du 19 mai 1995 ; Voir *M.Chirac* : « *Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique* », *Le Monde*, 21-22 mai 1995, p.6 : « Je crois utile d'opérer un véritable changement de méthode. Trop de lois tuent la loi. [...] Aujourd'hui l'inflation normative est devenue paralysante ».

Allocution de Nicolas Sarkozy lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, Paris, 18 juillet 2007, www.elysee.fr : « Nos concitoyens ont le droit d'être protégé contre les changements intempestifs de législation dans leur vie quotidienne [...]. J'attends de ce comité qu'il nous fasse des propositions efficaces pour un droit moins bavard, plus sûr, plus efficace, fondamentalement mieux respecté, le droit, en somme, d'une République exemplaire ».

⁴¹⁴ *Déclaration du Président du Sénat*, *Libération*, 18 janvier 2005 : « la surabondance de lois nuit aux citoyens ». Dans le même sens, lors du colloque « Vive la loi » organisé au Sénat le 24 mai 2004, Christian Poncelet avait fustigé le « stakhanovisme législatif » de ses collègues : COUDERC (M.), *Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur*, *Pouvoirs*, n°114, 2005, p.23

⁴¹⁵ S'exprimant sur l'inflation normative, Jean-Louis Debré n'hésite pas à qualifier ce phénomène de « frénésie législative » : COUDERC (M.), *op.cit.*, p.21 ; voir également l'interview du Président de l'Assemblée nationale, *Libération*, 18 janvier 2005, où celui-ci déclare qu' « il faut concentrer la loi sur l'essentiel ».

⁴¹⁶ MAZEAUD (P.), *La loi ne doit pas être un rite incantatoire*, discours prononcé le 3 janvier 2005 à l'Elysée, lors de l'échange des vœux avec le Président de la République, *JCP*, 2005, pp.245-246 : « La loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde [...]. La loi ne doit pas être un rite incantatoire ».

⁴¹⁷ Renaud Denoix de Saint-Marc a dénoncé dès 2001 « un droit gazeux et instable » (*Le Journal du Dimanche*, 21 janvier 2001), il estimait que « la loi, au lieu d'être solennelle, brève et permanente, était bavarde, précaire et banalisé », et regrettait que « l'action politique ait pris la forme d'une gesticulation législative » (*Le vice-président du Conseil d'Etat dénonce la loi bavarde*, *Le Monde*, 23 janvier 2001, p.9). A nouveau, dans l'éditorial du rapport public 2006 du Conseil d'Etat, il explique que « pour respecter la loi, il faut la connaître. Pour la connaître, il faut qu'elle soit claire et stable. Or, et ce constat est préoccupant, nombre de nos lois ne sont ni claires ni stables. La France légifère trop et mal » : Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n°57, 2006, p.9.

plusieurs rapports de la Haute instance administrative ont mis l'accent ces dernières années sur cette « dévalorisation de la loi »⁴¹⁸. En 1990 et 1991, les juges du Palais-Royal désapprouvaient, d'une part, la prolifération de lois de plus en plus longues, et, d'autre part, l'instabilité des règles qu'elles posaient⁴¹⁹. En 2006, les mêmes magistrats estiment que la situation s'est encore dégradée et indiquent à nouveau que « la sécurité juridique est clairement menacée par un droit devenu trop complexe et instable »⁴²⁰.

Cependant, il est intéressant de constater que ce phénomène constitue une préoccupation commune à l'ensemble des démocraties⁴²¹. La multiplication des sources externes et internes du droit, en même temps que l'apparition de nouveaux domaines, participent indéniablement à cette inflation. Le monde moderne, tout d'abord, exige davantage de normes à la fois techniques et spécifiques, les accords internationaux et le droit communautaire nécessitent ensuite une adaptation toujours plus importante du droit interne, et, enfin, la pression des milieux professionnels et de l'opinion, jointe à celle des médias, contraint les responsables politiques à faire de la loi « un procédé de gouvernement ou de gestion, une sorte de note de service à réitérer et à réadapter sans répit »⁴²². Par ailleurs, la force symbolique de la loi – qui constitue une particularité française – peut également expliquer cette inflation législative dans l'Hexagone. Certains affirment ainsi que « notre peuple est épris de lois et ne cesse d'en réclamer de nouvelles »⁴²³, qu'il « suffit de voter un texte pour faire disparaître un problème.

⁴¹⁸ Conseil d'Etat, *Rapport public 1990*, EDCE, 1991, n°42, *Rapport public 1991*, EDCE, 1992, n°43 et *Rapport public 2006*, *op.cit.*

⁴¹⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 1990*, *op.cit.* et *Rapport public 1991*, *op.cit.* : « le sentiment d'insécurité juridique que peut éprouver aujourd'hui le citoyen ne naît pas seulement de l'accumulation des textes, il naît aussi, à stock normatif constant, de la fréquence des changements, [...] la loi jetable n'est pas respectable, [...] un premier élément de la dégradation de la norme réside dans le développement des textes d'affichage, un droit mou, un droit plan, un droit à l'état gazeux »

⁴²⁰ Conseil d'Etat, *Rapport public 2006*, *op.cit.*, et CLAUSADE (de) (J.), *Il revient à l'autorité politique de prendre en main la lutte contre l'inflation législative*, AJDA, 20 mars 2006, p.574

⁴²¹ CLAUSADE (de) (J.), *op.cit.*, p.574 ; HISPALIS (G.), *Pourquoi tant de loi(s) ?*, Pouvoirs, n°114, 2005, pp.104-105 ; GRASS (E.), *L'inflation législative a-t-elle un sens ?*, RDP, n°1, 2003, p.145.

⁴²² SLAMA (A-G.), *La nouvelle menace communautaire*, Le Figaro, 23 janvier 2001 ; voir également sur cette multiplication des sources : Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, pp.234-260, CLAUSADE (de) (J.), *op.cit.*, p573 ; GLENARD (G.), *La conception matérielle de la loi*, RFDA, 2005, p.922.

⁴²³ DENOIX de SAINT-MARC (R.), in Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.10.

La loi est donc ravalée au rang de simple outil de communication : parler d'un problème c'est déjà le régler »⁴²⁴.

En France, cette « logorrhée législative et réglementaire » est décomptée différemment selon les études. Certains, désirant démontrer une logique de sédimentation des textes dans le système juridique, dénombrent en 2006 un fond applicable de 10 500 lois, 120 000 décrets et 7 400 traités contre seulement 7 500 lois et 82 000 décrets en 1990⁴²⁵. Toutefois, ce calcul reste lacunaire et faussé. En effet, l'inflation législative n'est pas réellement le fruit d'une augmentation du nombre de textes votés chaque année mais résulte davantage d'une croissance importante de leur volume⁴²⁶. Pour le démontrer, des chercheurs comparent ainsi les Journaux Officiels et constatent que de 15 000 pages en moyenne au cours des années 1980, leur volume est à présent d'environ 23 000 pages par an⁴²⁷. Le phénomène paraît identique dans les démocraties étudiées. En Allemagne, si le nombre de lois adoptés annuellement ne dégage pas une tendance à la hausse, la longueur croissante, le défaut de clarté et d'efficacité ainsi que l'excès de la réglementation subséquente font l'objet de multiples critiques⁴²⁸. Au Royaume-Uni, si le nombre de lois votées lors de chaque session décroît sensiblement, le volume des textes a été multiplié par 2,5 passant d'une moyenne de

⁴²⁴ CHEYLAN (M.), *Le nouveau mercantilisme français*, Les Echos, 14 février 2005.

⁴²⁵ Ces chiffres sont issus des rapports publics 1990 et 2006 du Conseil d'Etat ; Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.231 et p.275 : « le système juridique français n'a pas échappé à la logique de la sédimentation, consistant à prendre successivement des textes sur le même sujet sans réévaluation d'ensemble du dispositif et sans abrogation, en conséquence, de tout ce qui est devenu inutile, superfétatoire, redondant ou obsolète » ; HISPALIS (G.), *op.cit.*, p.103 : Concernant l'Union européenne, l'auteur estime qu'elle est source d'inflation législative notamment au regard de l'intégration des ordonnances en droit interne, celle-ci « se fait souvent par juxtaposition et non par remplacement ».

⁴²⁶ HISPALIS (G.), *op.cit.*, p.102 : « 74 lois ont été promulguées en 1970, 48 en 1980, 68 en 1990, 44 en 2000 ; leur nombre n'était que de 42 en 2004 ».

⁴²⁷ Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.265 ; voir également HISPALIS (G.), *op.cit.*, p.102 : « le deuxième tome du recueil des lois de 2004, le plus gros à avoir jamais été publié, ne contient que 21 lois, promulguées en l'espace de trois mois et demi entre le 21 avril et le 13 août 2004 ; mais parmi elles figurent plusieurs « mastodontes législatifs », la loi sur le commerce électronique (101 pages), celles sur la santé publique (218 pages), sur le développement des responsabilités locales (231 pages), sur la réforme de l'assurance maladie (119 pages) » ; GAUTHIER-LESCOP (L.), *Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative*, RDP, 2007, p.112 : « le nombre de pages du Recueil des lois publié par l'Assemblée nationale a quintuplé en trente-cinq ans, passant de 620 en 1970 à 2556 en 2004, ordonnances et tables non comprises ».

⁴²⁸ HISPALIS (G.), *op.cit.*, p.104.

26 pages en 1971 à 65 en 2003⁴²⁹. Une tendance identique se dégage en Suisse où le Recueil systématique du droit fondamental s'est étoffé de 30% ; en mars 2004, il comptait 53 256 pages. Quant au Recueil des lois fédérales, il comprend 5 514 pages de plus chaque année et le nombre de nouvelles pages a plus que doublé depuis 1990⁴³⁰. Seule l'Italie ne semble pas dégager de tendance nette quant à l'évolution de sa production législative⁴³¹.

Dès lors, la loi contemporaine présente des caractéristiques nouvelles. Tout d'abord, certains textes sont devenus complexes, techniques et confus⁴³². Ces traits font d'eux, bien souvent, des monuments d'hermétisme, intelligibles des seuls spécialistes et experts. Bien qu'elle soit censée garantir les droits, pour les citoyens, la loi paraît davantage, dans ce contexte, les limiter. Dans le but de lui rendre sa clarté, le Conseil constitutionnel a censuré, à plusieurs reprises, de telles dispositions jugées à la fois incompréhensibles et inexplicables⁴³³.

Ensuite, « à l'opposé de la tendance à descendre au détail, une autre des caractéristiques de la loi contemporaine consiste à procéder par affirmations, dénuées de portée normative réelle. Il s'agit d'affirmations de principe, de définitions, d'objectifs non assortis d'engagements

⁴²⁹ BELL (J.S.), *La loi britannique et la sécurité juridique*, in Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.346 : en 1971, 81 lois avaient été votées au Parlement et représentaient 2 107 pages alors qu'en 2003, seulement 44 lois ont été votées mais elles totalisaient 2 868 pages.

⁴³⁰ LOEPPE (A.), *Maîtriser l'inflation législative*, 14 décembre 2004, www.parlament.ch

⁴³¹ HISPALIS (G.), *op.cit.*, p.104 ; GRASS Etienne, *op.cit.*, p.145.

⁴³² LANORD FARINELLI (M.), *La norme technique : une source du droit légitime ?*, RFDA, 2005, pp.738 et suiv. ; AVRIL (P.), *Qui fait la loi ?*, Pouvoirs, n°114, 2005, p.95 : Cette complexité « encombre la délibération de détail parfois inintelligibles pour les non-initiés, y compris les parlementaires eux-mêmes (ce qui explique que seuls sont présents dans l'hémicycle les spécialistes de chacun des groupes) ». Voir également Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.273 : « Une telle évolution accroît la « fracture juridique », une partie de la population se trouve marginalisé par un droit devenu trop complexe, tandis que d'autres acteurs s'accommodent de la complexité, voire l'exploitent à leur profit. La complexité du droit engendre donc à la fois un 'coût psychologique' et un 'coût démocratique' ». Le Conseil d'Etat fait également remarquer que la complexité d'une loi peut entraîner de facto sa non-application ; pour de tels exemples de non-application voir le rapport 2006, page 271.

⁴³³ Cons. Const., décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, Rec., p.46 : le Conseil constitutionnel estime que la loi est entachée d'incompétence négative dans la mesure où les dispositions fiscales contenues dans le texte étaient susceptibles de deux interprétations différentes ; dans le même sens, il a déclaré contraire à la Constitution, l'article 78 de la loi de Finances pour 2006 relatif au plafonnement des « niches fiscales » en raison de sa complexité excessive au regard de l'intérêt de la mesure et non justifiée par un d'intérêt général suffisant : Cons. Const. n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de Finances pour 2006*, Rec., p.168.

précis, dont la présence est de plus en plus fréquente dans la loi »⁴³⁴. Tel est le cas des « lois de bons sentiments »⁴³⁵. Elles traduisent, d'une part, la force symbolique attachée à la loi en France, et, d'autre part, l'impossibilité pour le Parlement d'adopter des résolutions, laissant dire à certains que « légiférer est devenu un réflexe »⁴³⁶. Trois textes récents sont « illustratifs de cette force incantatoire attachée à la loi » : celui du 29 janvier 2001 relatif à la reconnaissance du génocide arménien de 1915, composée d'un article unique dénué de valeur normative, la loi du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité et la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation en faveur des Français rapatriés⁴³⁷.

Enfin, cette « obsession du législateur à vouloir tout prévoir » conduit inévitablement à une certaine insécurité juridique⁴³⁸. Le rapport public du Conseil d'Etat de 2006 en fournit plusieurs exemples dont notamment celui du taux d'instabilité d'un code, « qui équivaut selon une mesure établie par le Secrétariat Général du Gouvernement, au nombre total des interventions sur un code rapporté au nombre d'articles de ce code, et qui relève que plus de 10% des articles d'un code changent chaque année »⁴³⁹. De même, plus significatif encore, en 2004, les dispositions de l'article 244 quater B du code général des impôts relatif au crédit d'impôt recherche ont été modifiées deux fois dans la même journée, soit une première fois par la loi de finances rectificatives pour 2004 et une seconde fois par la loi de Finances pour 2005, les deux mesures ont été publiées au Journal officiel le 31 décembre 2004⁴⁴⁰. Dans un sens identique, le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu des dons aux œuvres et

⁴³⁴ CAMBY (J-P.), *La loi et la norme*, RDP, n°4, 2005, p.857.

⁴³⁵ CARCASSONNE (G.), *Penser la loi*, Pouvoirs, n°114, 2005, pp.41-42.

⁴³⁶ *Ibidem*, p.40 : « Tout sujet d'un 'vingt heures' est virtuellement une loi ».

⁴³⁷ Plusieurs dispositions de ces lois ne comportent aucune portée normative, tel l'article 1^{er} de la loi du 2^e février 2005 : « la Nation exprime sa reconnaissance aux femmes et aux hommes qui ont participé à l'œuvre accomplie par la France dans les anciens départements d'Algérie, au Maroc, en Tunisie et en Indochine ainsi que dans les territoires placés antérieurement sous la souveraineté française » ou l'article 4 alinéa 2 qui dispose que « les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord, et accordent à l'histoire et aux sacrifices des combattants de l'armée française issus des ces territoires la place éminente à laquelle ils ont droit ».

⁴³⁸ GLENARD (G.), *op.cit.*, p.922.

⁴³⁹ Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.272 ; voir également GAUTHIER-LESCOP (L.), *op.cit.*, p.113.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p.257 : le Conseil d'Etat ajoute qu'à « l'instabilité s'ajoute la complexité même de ce régime fiscal que présente un manuel, « document simplifié » de 42 pages, à l'intention des entrepreneurs français.

organismes d'intérêt général, inséré à l'article 200 du code général des impôts, a été modifié 22 fois depuis sa création en 1976, dont onze fois entre 2000 et 2005⁴⁴¹.

Mais, au-delà encore, la loi – déjà dévaluée voire « galvaudée » – est aussi discréditée⁴⁴². Certains textes, pourtant médiatiquement annoncés, restent lettre morte par la suite en raison de l'absence ou du retard des décrets d'application. Le Sénat a ainsi eu l'occasion de rappeler que parmi les « 1 000 lois adoptées et promulguées depuis 1981, 222 ne s'appliquent pas entièrement, faute des textes réglementaires indispensables »⁴⁴³. De son côté, le Conseil d'Etat relativise aussi la portée de la procédure d'urgence en constatant qu'après le vote de la loi, le dispositif réglementaire d'application n'est édicté que dix ou douze mois après⁴⁴⁴. Toutefois, le discrédit de la loi a franchi un nouveau seuil lors de la sortie de crise du contrat première embauche. Après des semaines de blocage, le Président de la République, tout en annonçant son intention de promulguer la loi du 31 mars 2006, a demandé au Gouvernement, d'une part, de préparer deux modifications de la loi sur les points qui avaient fait débat et, d'autre part, de prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'en pratique, aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement l'ensemble de ces modifications. La doctrine n'a d'ailleurs pas manqué de critiquer cette désacralisation de la loi : « Après la loi virtuelle – faute de décrets d'application – est venu le temps de la loi caduque le jour de sa promulgation »⁴⁴⁵.

Aussi, le Conseil constitutionnel s'est engagé au cours des dernières années dans une politique de lutte jurisprudentielle contre le déclin de la loi. L'orientation en fut donnée par son président d'alors, M. Mazeaud : « la loi est le sujet de verbes ayant tous un contenu « décisoire » (détermine, fixe, ordonne, régit, réglemente, autorise, défend, exclut) »⁴⁴⁶. Dans un premier temps, les sages de la rue Montpensier, dans un souci de clarté de la législation, ont dégagé un objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² CARCASSONNE (G.), *op.cit.*, p.39.

⁴⁴³ Commission sur l'application des lois, *Le contrôle de l'application des lois*, 54^{ème} rapport, Année parlementaire 2001-2002, 4 décembre 2002, www.senat.fr

⁴⁴⁴ Conseil d'Etat, *op.cit.*, 2006, p.271 : ainsi, « aucune des 53 mesures d'application prévues par la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME, votée en urgence, n'a été prise à la date du rapport cité [décembre 2005] ». Voir également GRASS (E.), *op.cit.*

⁴⁴⁵ GICQUEL (J-E.), *La promulgation-suspension de la loi*, RDP, 2006, p.568.

⁴⁴⁶ Propos rapportés dans COUDERC (M.), *op.cit.*, p.25.

⁴⁴⁷ Cons. Const. n°99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, Rec., p.136 ; voir également Cons. Const. n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales*,

Ensuite, après avoir annoncé leur intention de censurer les « neutrons législatifs » en 2004⁴⁴⁸, ils ont, par la décision du 21 avril 2005 relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, tenté de restituer « un contenu matériel à la loi, pour mettre fin à deux tendances opposées : l'affirmation de principes sans portée, et la portée accessoire de dispositifs »⁴⁴⁹. A cette occasion, les « sages » ont déclaré inconstitutionnel un dispositif législatif au seul motif de son absence de dispositions normatives⁴⁵⁰. Dans le même temps, ils ont aussi répondu au vœux de leur président de « lutter plus activement contre les intrusions de la loi dans le domaine réglementaire », en procédant au déclassement préventif de mesures à caractère réglementaire contenues dans la loi⁴⁵¹. Cette décision tend donc à rappeler formellement que « déclarer des intentions ou des orientations, n'est pas légiférer. Les lois sont bien, selon la célèbre formule de Portalis, des commandements » et, à procéder, comme le législateur l'a fait, celles-ci perdent « une partie de ce qui en constitue la substance même :

Rec., p.116 : « Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4,5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adapter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles, le soin de fixer des règles dont la détermination n' a été confié par la Constitution qu'à la loi », pour un exemple d'application voir Cons.const., décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de Finances pour 2006*, Rec., p.168 ; voir également MALAURIE (P), *L'intelligibilité des lois*, Pouvoirs, n°114, 2005, pp.131 et suiv. et CHAMUSSY (D.), *Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation*, RDP, 2004, pp.1753 et suiv.

⁴⁴⁸ Cons. Const., n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales*, Rec., p.116 : « considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « la loi est l'expression de la volonté générale », qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatif à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ».

⁴⁴⁹ CAMBY (J-P.), *op.cit.*, p.863 ; voir également Conseil Constitutionnel, décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, RDP, n°4, 2005, pp.864-867.

⁴⁵⁰ Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle la partie de loi déclarative disposant que « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. La formation scolaire sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel ».

⁴⁵¹ MAZEAUD (P.), *La loi ne doit pas être un rite incantatoire*, *op.cit.*, pp.245-246

l'obligation d'être obéie »⁴⁵². Toutefois, cette décision du Conseil constitutionnel constitue bien un tournant dans la conception de la loi, il ne suffira plus, à présent, que l'organe législatif adopte un texte pour que cette qualité lui soit reconnue⁴⁵³.

Cependant, au-delà de la crise que traverse la loi – et qui est aujourd'hui le reflet naturel du développement de l'expertise dans les sociétés modernes –, l'influence d'intermédiaires non-conventionnels dans le débat politique peut aussi constituer une autre limite au modèle classique de démocratie représentative.

2 – L'influence des intermédiaires non-conventionnels

L'influence d'intermédiaires non-conventionnels, presque devenus quasiment obligatoires, dans le débat démocratique, apporte aussi d'incontestables limites au modèle classique en raison de l'influence qu'ils peuvent avoir sur l'opinion et sur les gouvernants. La prolifération des groupes de pression (a) et l'importance grandissante des sondages (b) dans la vie politique contribuent ainsi aussi aux dépassements des fondements traditionnels de la démocratie représentative.

a – La prolifération des groupes de pression

Les groupes de pression se définissent comme des organismes qui défendent les intérêts particuliers de leurs membres, notamment auprès des institutions politiques, afin d'obtenir du pouvoir des décisions politiques conformes à leurs souhaits⁴⁵⁴. Ils se différencient des partis politiques qui entendent participer aux responsabilités gouvernementales pour défendre l'intérêt général, et des associations dont le but principal n'est pas d'influencer le pouvoir politique mais d'organiser la vie de leurs adhérents par le biais de services.

Par leur prolifération, ces groupes de pression tendent à constituer un écran supplémentaire entre les représentants classiques et les citoyens. Ils s'interposent entre eux dans les débats et revendiquent la qualité de représentants des citoyens face aux gouvernants, ce qui ne va pas sans mettre à mal l'idéal démocratique. De façon traditionnelle, les groupes de pression, les plus connus, sont les syndicats, chargés de représenter à différents niveaux les intérêts

⁴⁵² *Ibidem*.

⁴⁵³ GLENARD (G.), *op.cit.*, p.924.

⁴⁵⁴ MEYNAUD (J.), *Les groupes de pression*, 1960, pp.13-14.

économiques et sociaux dans le milieu professionnel⁴⁵⁵. Mais, ce modèle classique de représentation a été copié par d'autres entités qui se sont érigées en puissants groupes de pression. Cette crise du pouvoir étatique touche l'ensemble des démocraties pluralistes. Chaque Etat doit faire face à des pressions et trouver un juste équilibre dans la réponse qu'il apporte.

Comme le soulignait déjà Georges Burdeau en 1974, dans son traité de science politique, « il y a une augmentation considérable des groupements organisés pour agir sur les gouvernants. Cette prolifération des groupes comporte un enseignement indiscutable, à savoir la désaffection des individus à l'égard des agences politiques officielles ou officieuses : les assemblées politiques ainsi que les partis »⁴⁵⁶. Cela revient à dire que les intérêts et les idées n'étant ni suffisamment entendus ni convenablement représentés par les institutions politiques et les intermédiaires classiques, les citoyens sont tentés de donner mandat à d'autres organismes pour entrer en médiation avec le pouvoir. En raison du poids et de l'influence croissante de ces « entremetteurs » non-conventionnels, la puissance réelle de décision risque progressivement de s'installer dans des entités qui, n'ayant aucune des responsabilités des gouvernants, tendent à en exercer cependant les prérogatives.

En ce sens, la concentration des groupes de pression peut soulever quelques inquiétudes en matière de représentativité. Avec 10 000 lobbyistes, 700 associations professionnelles, 400 groupes d'intérêts et plus de 150 cabinets d'avocats spécialisés dans les affaires européennes, Bruxelles est devenue l'une des capitales mondiales du lobbying. Pas moins de 4 924 groupes d'intérêts sont accrédités auprès du Parlement européen afin de démarcher quotidiennement les représentants pour les sensibiliser à la défense de leur cause. Ces différentes entités représentent « une sorte de collectivité professionnelle rassemblée pour défendre un intérêt commun »⁴⁵⁷ ; pour cela, elles jouissent d'un certain pouvoir économique et, de façon conséquente, d'une véritable force de pression sur les élus. Si ces procédés de pression sur les décideurs sont de plus en plus fréquents, la question de l'égalité des chances peut être avancée : « dans cette activité souterraine, qui n'est soumise à aucun contrôle, ce sont évidemment les plus forts qui gagnent – ceux qui ont le plus d'argent et d'influence. Car il

⁴⁵⁵ Les syndicats feront l'objet d'une étude particulière dans le cadre de l'évolution des manifestations de la citoyenneté, voir *infra*, p.242 et suiv.

⁴⁵⁶ BURDEAU (G.), *Traité de science politique, La démocratie et les contraintes du nouvel âge*, Tome VIII, Paris, L.G.D.J, 1974, p.293.

⁴⁵⁷ www.lobbying-europe.com

n'est pas facile de financer un bureau à Bruxelles, de nouer et d'entretenir des rapports de complicité avec les décideurs au plus haut niveau possible »⁴⁵⁸.

S'il est parfaitement conforme à l'idéal démocratique que des groupes, représentant d'intérêts ou de certaines conceptions de l'ordre social, s'organisent pour faire pression sur les gouvernants et orienter les politiques, il est à l'inverse particulièrement inquiétant de voir leur pouvoir grandir au point de constituer par eux-mêmes des centres parallèles de décisions⁴⁵⁹. Les démocraties reposent sur un système d'action qui s'exerce par l'entremise des organes constitutifs du seul pouvoir légitime qu'est l'Etat.

Certains auteurs font toutefois remarquer que s'ils font l'objet de critiques justifiées, il convient cependant d'y apporter des nuances. Au niveau des objectifs de ces groupes, il faut distinguer ceux qui ont pour mission de protéger « des intérêts respectables se confondant pratiquement avec l'intérêt général et les groupes qui poursuivent des intérêts particuliers pouvant être contraires à l'intérêt de la collectivité. Ces derniers, d'ailleurs les plus efficaces, appellent évidemment condamnation »⁴⁶⁰. D'autres chercheurs établissent une distinction supplémentaire à travers les méthodes employées. Ainsi mettent-ils en parallèle ceux qui exercent leur activité publiquement pour informer l'opinion publique et ceux dont « l'action est menée, sans aucune publicité, lors de rencontres, entretiens ou déjeuners [...] c'est l'action de « lobbying » qui consiste à « faire les couloirs ». La discrétion est d'autant plus recherchée que la pression peut s'accompagner du recours à la corruption »⁴⁶¹. Il est d'autant plus

⁴⁵⁸ BARTAK (K.), *Bruxelles, capitale des groupes de pression. Les institutions européennes, sous influence*, Le Monde Diplomatique, octobre 1998, pp.12-13.

⁴⁵⁹ GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?*, RFSP, 2006, pp.299-321.

⁴⁶⁰ PACTET (P.), *op.cit.*, p.135. A titre d'exemples de pression positive et visant l'intérêt général, l'action de l'Unione Famiglia Handicappati, groupe de pression composé essentiellement de parents d'enfants handicapés, a permis, en Italie, l'adoption d'une loi en 1980 visant à fermer les instituts spécialisés afin que les enfants handicapés soient accueillis normalement dans les écoles ordinaires : ROUFF (K.), *Intégration à l'italienne*, Lien social, N°654, 20 février 2003. De même, en mai 1998, après dix années de lobbying, l'Union européenne, en autorisant le dépôt de brevets sur les gènes humains et sur les plantes transgéniques, a satisfait les attentes des groupes de pressions spécialisés dans l'industrie des biotechnologies tout en rejetant les arguments du principal groupe opposant, « les Amis de la Terre » : www.sciencepresse.qc.ca

⁴⁶¹ LEROY (P.), *Les régimes politiques du monde contemporain, Les régimes politiques des Etats libéraux*, Presses Universitaires de Grenoble, 2001, p.82 ; voir également GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *op.cit.*, pp.317-319.

regrettable de rencontrer dans ce second groupe tous ceux qui ne poursuivent que leurs intérêts particuliers, le plus souvent d'ailleurs au détriment des intérêts des autres catégories. Leur grand nombre, loin d'être critiquable, peut donc être « considéré comme un agent de l'équilibre des forces dans un pays. Les institutions démocratiques fonctionneraient à vide ou ne seraient que le paravent de décisions arbitraires si elles étaient coupées de ces sources d'inspiration qui jaillissent spontanément dans la collectivité »⁴⁶². C'est pourquoi les pouvoirs publics peuvent décider, avant d'arrêter des mesures particulières ou d'élaborer une politique d'ensemble, « de consulter certains organismes dont ils considèrent le point de vue comme étant de nature à les éclairer. Davantage même, ils peuvent souhaiter les associer aux phases préparatoires d'un processus décisionnel »⁴⁶³. Toutefois, il convient d'être particulièrement vigilant quant à la place qu'ils occupent dans les relations avec les gouvernants. Ils ne doivent pas pouvoir s'ériger en représentants de la base, ils n'en possèdent ni la légitimité ni la responsabilité. Ils sont tout au plus des intermédiaires qui ne doivent pas être susceptibles de remettre en cause l'unité du pouvoir.

Enfin, il faut noter que cette prolifération s'amplifie à mesure que les partis et leurs élus perdent progressivement leur caractère représentatif pour l'électorat⁴⁶⁴. Les groupes de pression prennent alors le pas sur les politiques, leur volonté n'est plus seulement de contribuer à une réflexion mais, dans bien des cas, par l'action des grèves, à faire fléchir les gouvernements. En France, cette attitude a d'ailleurs été notamment celle des groupes de pression lors de la crise engendrée par l'institution d'un contrat première embauche au cours du printemps 2006. La démonstration de force de chacune des grandes manifestations, qui ont rassemblé de 500000 à deux ou trois millions de grévistes selon les sources policières ou syndicales, n'avait pas pour objectif de négocier sur le plan politique ou de trouver un compromis permettant l'adoption d'un nouveau texte. Elle visait seulement à faire reculer le gouvernement par le retrait ou l'abrogation pure et simple du dispositif⁴⁶⁵. Dès lors, quand les représentants classiques sont contraints de capituler de la sorte face à l'action des groupes de pression, le modèle classique de représentation apparaît incontestablement dépassé, les élus

⁴⁶² BURDEAU (G.), *op.cit.*, p.118.

⁴⁶³ BRAUD (P.), *Science politique, La démocratie*, Seuil, mars 1997, p.160.

⁴⁶⁴ LAWSON (K.), *Partis politiques et groupes d'intérêts*, Pouvoirs, n°79, 1996, pp.46-48.

⁴⁶⁵ *Les syndicats exigent toujours le retrait du CPE*, Le Monde, 4 avril 2006 ; *L'abrogation du CPE au cœur des discussions*, Le Monde, 6 avril 2006 ; BARROUX (R.), RIDET (P.), *Les syndicats veulent obtenir de l'UMP l'abrogation du CPE*, Le Monde, 8 avril 2006 ; *MM. Chirac et Villepin retirent le CPE, les opposants se déclarent satisfaits*, Le Monde, 10 avril 2006.

n'étant plus, comme conceptuellement au plan politique, les seules sources d'inspiration de la volonté de la Nation.

Mais, au-delà, si les groupes de pression ont une influence certaine sur les responsables politiques, sans être pour autant toujours représentatifs d'intérêts généraux, un second type d'intermédiaires non-conventionnels, constitué par les sondages, occupe aussi une place importante au moment de la prise de décision par les dirigeants politiques.

b – L'importance des sondages

La technique des sondages n'est pas dénuée d'intérêt dans les systèmes représentatifs et peut même constituer un outil de gouvernement et de participation démocratique intéressant. Des études axées sur des recoupements d'enquêtes ou des mises en concurrence des réponses peuvent atteindre, dans le long terme, des résultats sérieux, dégagant des tendances sociologiques et politiques peu contestables. En ce sens, certains expliquent que « le niveau des opinions exprimées par les individus est un niveau qui vaut d'être étudié, car les opinions ne sont pas émises au hasard mais sont structurées, reliées entre elles par les cadres sociaux les déterminant »⁴⁶⁶.

S'ils sont utilisés dans chacune des démocraties envisagées, ils occupent une place prépondérante dans la vie politique française, depuis que les instituts Ipsos et Sofres ont prévu la mise en ballottage du Général de Gaulle en 1965 au premier tour des élections présidentielles. Les dirigeants ont pris l'habitude de largement s'y référer, tant à l'occasion qu'en dehors des périodes électorales⁴⁶⁷. Les sondages leur fournissent « des éléments d'information ponctuels sur l'état de l'opinion »⁴⁶⁸.

Cependant, il est important de noter que cette technique n'est pas infaillible et qu'elle comporte des limites. S'ils peuvent aider les gouvernants à mesurer les effets de leur politique

⁴⁶⁶ CAYROL (R.), *Du bon usage des sondages*, Pouvoirs, n°33, PUF, avril 1985, p.13.

⁴⁶⁷ GERSTLE (J.), *Les campagnes présidentielles 1965-2007*, Pouvoirs, n°119, 2006, p.33 : Pour l'élection présidentielle de 2007, « c'est sur eux [les sondages] essentiellement que Ségolène Royal a pu s'appuyer pour faire accepter la légitimité de sa candidature à la candidature des socialistes ».

⁴⁶⁸ BOY (D.), DUPOIRIER (E.), MEYNAUD (H.), *Le marketing politique : de la conviction à la séduction*, Pouvoirs, n°33, PUF, avril 1985, p.121.

sur l'électorat, le véritable jugement populaire réside toujours dans l'élection, puisque les sondages ne sont pas « un outil de délibération collective »⁴⁶⁹.

Aussi, ce procédé n'est pas sans soulever quelques difficultés au sein des systèmes de démocratie représentative. Tout d'abord, il est à noter que le champ d'investigation des sondages est celui de l'opinion des individus, mais attribuer une définition précise à l'opinion publique relève d'une certaine complexité. Selon les termes du dictionnaire de science politique, celle-ci peut se définir comme « l'ensemble des représentations construites socialement, de ce qu'est censé penser l'ensemble de la population sur les questions d'actualité »⁴⁷⁰. Toutefois, les sondages ne peuvent pas revêtir la valeur d'un vote dans un système de démocratie représentative. En effet, outre le fait qu'ils ne prennent pas en compte la totalité des citoyens, ils présentent un certain nombre de difficultés liées à leur fiabilité, mais également des risques d'influence sur les gouvernants et les citoyens. Ces derniers remarquent qu'il « consiste à imposer l'illusion qu'il existe une opinion publique comme sommation purement additive d'opinion individuelles » et constatent que les sondages ne prennent jamais en compte l'ensemble des avis de la population⁴⁷¹.

Certains ont ainsi démontré les aspects négatifs des sondages, expliquant que ceux-ci revêtaient toujours une part de faux⁴⁷². La première limite relevée est relative aux méthodes employées pour la réalisation de ces enquêtes et, notamment, la pratique des échantillons représentatifs et du principe de correction. La méthode reste donc aléatoire et « vulnérable à un facteur d'accessibilité différentielle des populations »⁴⁷³. Certaines catégories sont difficilement touchées par les études. Les personnes vivant seules sont moins faciles à contacter, les jeunes sont moins souvent présents à leur domicile au moment de l'enquête, les personnes âgées refusent souvent d'ouvrir leur porte à un étranger. Cette catégorie représente pourtant plus du cinquième de la population mais dépasse à peine 10% dans les échantillons par quota⁴⁷⁴. La valeur probatoire des réponses dépend de la relation qui s'installe entre l'enquêté et l'enquêteur. De même, certains constatent une désertion des « quartiers

⁴⁶⁹ ROMAN (J.), *Une société citoyenne*, in HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *Quelle démocratie ? Quelle citoyenneté ?*, Les éditions de l'atelier, Perspectives, mars 1995, p.60

⁴⁷⁰ HERMET, BADIE, BIRNBAUM, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Cujas, 3^{ème} éd., p.186.

⁴⁷¹ CHAMPAGNE (P.), *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*, Ed. de Minuit, 1990.

⁴⁷² *Ibidem*

⁴⁷³ BON (F.), *Intention de vote et estimation : techniques, erreurs, progrès*, Pouvoirs, n°33, avril 1985, p.26.

⁴⁷⁴ *Ibidem*

difficiles » par les sondeurs. Pour pallier cet inconvénient, les instituts de sondage ont mis en place un système de correction des résultats de l'enquête. Ce procédé consiste à réévaluer les chiffres bruts de l'étude en fonction d'un modèle de comportement électoral qui utilise des procédés objectifs. Beaucoup admettent pourtant qu'il « requiert aussi une certaine part d'intuition »⁴⁷⁵. La problématique soulevée par la marge d'erreur constitue l'une des difficultés majeures des sondages. Comme toute méthode probabiliste, ils n'apportent que des approximations qui voudraient que vigilance et circonspection soient de rigueur quels que soient les résultats. Malgré tout, certains commentateurs ne respectent pas cette prudence élémentaire dès lors qu'ils ont connaissance d'éléments susceptibles de bouleverser une situation.

Par ailleurs, il est également démontré que les électeurs d'un parti extrémiste ne fournissent pas toujours des réponses fiables ; ces sondés craignent de déclarer un comportement électoral jugé peu acceptable⁴⁷⁶. S'ajoute également le problème des réponses incertaines et celui des citoyens qui changent de vote au dernier moment, qui accentuent la marge d'erreur du sondage, ce qui affaiblit encore la valeur de la mesure effectuée. Si les sondages étaient de véritables révélateurs de l'opinion publique, leurs résultats seraient, dans bien des cas, moins éloignés de la réalité. Des cas d'erreurs flagrantes existent démontrant que le cumul d'opinions individuelles ne peut constituer l'opinion publique. En France, pour les élections présidentielles de 2002, aucun institut n'avait prévu l'accès au second tour du candidat d'extrême droite et l'échec du candidat de la gauche traditionnelle. Depuis cette date, les sondages ont d'ailleurs été utilisés avec davantage de parcimonie et les résultats ont été donnés avec plus de prudence et de nuances. Toutefois, la décision présidentielle de recourir au référendum, pour la ratification du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, s'était également fondée sur un pronostic favorable des sondages, qui n'avaient pourtant pas prévu le revirement de l'électorat au cours de la campagne.

Parallèlement aux difficultés liées à leur fiabilité, la pratique des sondages comporte aussi deux types de dangers : l'un tient à l'utilisation que peuvent en faire les gouvernants dans une perspective démagogique, l'autre à l'impact sur les citoyens.

Le premier risque est motivé par le souci – perpétuel chez les représentants – de séduire l'électorat en vue de leur réélection. Dans ce but, les élus sont tentés de céder aux multiples variations de l'opinion. Le danger de voir les représentants gérer les affaires de l'Etat à court

⁴⁷⁵ *Ibidem*

⁴⁷⁶ JAFFRE (J.), *La démocratie des sondages*, Le débat, 1988, p.44.

terme et au coup par coup, est donc bien réel. L'idéal démocratique nécessite des gouvernants visionnaires, capables de dégager des perspectives et des principes d'avenir vers lesquels doivent tendre les gouvernés. Or, les réformes de grande ampleur, nécessaires à la compétitivité et à la modernisation des Etats, mais également utiles pour la préservation des systèmes sociaux établis, peuvent s'avérer impopulaires et nécessiter du temps. En conséquence, les hommes politiques peuvent préférer ne pas prendre de risque pour leur carrière et agir en fonction de leur côte de popularité. Dans un système où les sondages occupent une place prééminente dans les débats, les représentants doivent montrer un certain courage politique pour introduire des réformes qui ne manqueront pas d'être critiquées à court terme malgré leur aspect bénéfique à plus long terme.

De plus, les fortes inégalités qui existent entre les citoyens ne leur donnent pas à tous les mêmes possibilités d'expression ni la même propension à répondre aux sondages d'opinion. Par conséquent, « les sondages risquent d'être représentatifs, non pas de toutes les catégories de la population, mais surtout de celles qui sont les plus actives dans les autres registres de la participation politique »⁴⁷⁷.

Mais, si les sondages peuvent influencer les options politiques des responsables, ils peuvent aussi avoir un impact sur les choix des citoyens ce qui constitue un second risque. L'utilisation des enquêtes d'opinion, quel que soit leur type, n'est donc pas sans présenter certains risques de manipulation de l'opinion publique, des esprits critiques ont d'ailleurs pu écrire que ces techniques permettent « d'inventer l'opinion sous prétexte de la révéler ». Plusieurs études ont été menées pour mesurer cette éventuelle portée et le poids qui risque de peser sur l'opinion. Cependant, le débat reste d'actualité et « personne ne sait, à ce jour, si les sondages influencent les électeurs », bien que de nombreuses personnalités aient déjà dénoncé tant les erreurs que « l'intoxication des sondeurs »⁴⁷⁸ ..

De façon parallèle, Frédéric Bon expose les vices possibles de cette technique dans une démocratie en matière de participation politique⁴⁷⁹. Il explique qu'au moment d'une consultation électorale deux approches peuvent être dégagées de la pratique. La première serait le penchant du citoyen à se rattacher au candidat annoncé vainqueur par les sondages,

⁴⁷⁷ GRUNBERG (G.), *Sondages et participation politique*, in BADIE (B.), PERRINEAU (P.) (dir.), *Le citoyen*, Presses de Sciences Politiques, février 2000, p.167.

⁴⁷⁸ ARIE (E.), *Sondages et manipulations*, Le Monde, 9 juin 1997, p.13.

⁴⁷⁹ BON (F.), *L'influence des sondages sur les comportements électoraux*, Pouvoirs N°3, 1977, pp.157 et suiv. ; voir également CAYROL (R.), *Voter, à l'heure des médias et des sondages*, op.cit., pp.91-92.

c'est l'effet « band-wagon » et la seconde, appelée l'effet « underdog », serait une démobilisation des électeurs, si le candidat qu'ils soutiennent arrive en tête, ou alors un ralliement au minoritaire pour tempérer l'excessive suprématie du courant dominant. Il est alors possible de se demander si le choix démocratique des représentants n'est pas faussé par de telles techniques qui encadrent, de manière officieuse, la liberté de vote des citoyens.

Pour ces motifs, l'utilisation des sondages en période préélectorale apparaît particulièrement néfaste à l'exercice d'une démocratie authentique. Les citoyens ne font plus un choix véritablement personnel mais se déterminent en fonction d'opinions qui ne sont pas forcément les leurs. Cette attitude fausse le jeu démocratique. En France, afin d'atténuer cette influence sur les comportements politiques, la loi limite l'utilisation des sondages en période électorale. Depuis la loi du 19 février 2002, la publication, la diffusion ou le commentaire de tout sondage est interdit la veille et le jour du scrutin⁴⁸⁰. Si le Royaume-Uni n'a pas instauré de telles limitations, ces interdictions s'étalent sur une semaine en Allemagne et sur deux semaines en Italie⁴⁸¹. Ces mesures doivent permettre aux citoyens de voter par conviction et de ne pas confondre sondages et réalité politique. Malgré cela, ces lois connaissent leurs propres limites. De telles études d'opinion restent toujours disponibles dans les Etats limitrophes ou accessibles directement via internet⁴⁸². La réalisation n'étant pas expressément interdite par la loi, certains milieux initiés peuvent toujours s'en procurer rompant ainsi l'égalité entre les citoyens.

Ces diverses limites ne manquent donc pas de jouer sur le concept de démocratie représentative. Il est alors important de s'interroger sur les conséquences qu'elles peuvent engendrer, certains phénomènes pouvant déjà d'ailleurs laisser penser à une fin du modèle classique.

⁴⁸⁰ La loi du 19 février 2002 a modifié la loi du 19 juillet 1977 quant à la durée de l'interdiction de réalisation, de publication et de diffusion des sondages. L'interdiction était d'une semaine dans le régime de 1977, il a été restreint à la veille et au jour du scrutin pour assurer une meilleure égalité des citoyens.

⁴⁸¹ GELARD (P.), *Rapport sur la proposition de loi modifiant la loi n°77-080 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, Sénat, rapport n°310, 2000-2001.

⁴⁸² *Ibidem* : Le rapport fait état de plusieurs limites, concernant notamment les élections législatives françaises de 1997 : « Des résultats de sondages ont été diffusés la semaine précédant l'élection, par exemple par CNN International sur son service télétexte en langue anglaise, accessible sur les réseaux câblés. De nombreux journaux français (Libération, Le Parisien, France-Soir, La République des Pyrénées et Le Quotidien de Paris) ont indiqué à leurs lecteurs les adresses de sites internet étrangers donnant accès à des résultats de sondages dans la semaine précédant le scrutin, voire, dans certains cas, publié les sondages eux-mêmes ».

B – La fin du modèle classique

Certains signes se révèlent inquiétants pour l'avenir même de la démocratie et de la représentation. Si quelques-uns émanent directement de l'attitude des citoyens et se matérialisent par des replis sociaux (1), d'autres sont extérieurs révélant les manifestations d'une démocratie à l'épreuve des défis modernes (2)

1 – Les replis sociaux

Alors que la démocratie représentative est fondée sur une représentation générale de la communauté des citoyens, les multiples revendications et violences identitaires (a) ainsi que le développement de l'individualisme dans les sociétés contemporaines (b) sont les signes élémentaires de replis sociaux et de désintérêt pour la vie collective de la part des citoyens.

a – Les revendications et les violences identitaires

Les multiples atteintes portées à l'unité de la Nation et aux valeurs protégées par les Etats peuvent constituer des manifestations du dépassement de la démocratie représentative, dans la mesure où elles remettent en cause l'idée de communauté nationale et de « vivre ensemble ». Si, dans l'histoire des peuples, les revendications d'autonomie ou d'indépendance ont toujours existé, l'identité nationale entre régulièrement en conflit avec certains particularismes culturels ou régionaux qui se présentent souvent comme une sorte d'écran entre les individus et l'Etat. Ces revendications identitaires prennent des formes différentes – de la manifestation pacifique aux attaques violentes – et leurs objectifs peuvent être variables – de la simple demande de droits particuliers au séparatisme. Cependant, chacune menace les principes relatifs à l'unité de la Nation.

En France, parmi les valeurs contestées par ces phénomènes identitaires s'est récemment trouvé le principe de laïcité. Les principales difficultés se sont posées dans les établissements scolaires avec les tensions engendrées par le port du voile. Le rapport du député Pascal Clément sur le projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité l'exprimait d'ailleurs clairement : « La laïcité apparaît remise en cause par des revendications identitaires de plus en plus fréquentes tant dans les services publics que dans le monde du travail » et « remettent en cause le principe de laïcité à l'école et la fragilise dans son rôle d'apprentissage du 'vivre ensemble' ». Aussi, « compte tenu du développement des revendications identitaires au sein des établissements scolaires et des tensions qu'elles y provoquent », le législateur a réorganisé

le droit existant, afin de réaffirmer la force de ce principe, par la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port des signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics⁴⁸³.

Si la difficulté s'est posée en France, la lecture des arrêts de la Cour Européenne des Droits l'Homme montre que la plupart des Etats y sont confrontés. Le rapport de M. Clément précise d'ailleurs à ce sujet que « la CEDH admet dans sa jurisprudence que la liberté de religion peut être limitée pour des motifs d'intérêt général : celle-ci doit céder devant le respect des lois et règlements relatifs, par exemple au respect du service militaire ou de la fiscalité. De même, dans l'arrêt *Dahlab contre Suisse* du 15 février 2001, la Cour a validé l'exclusion d'une enseignante suisse qui refusait de retirer son foulard dans une école publique, elle a reconnu que l'obligation de neutralité imposée aux enseignants ne méconnaît pas l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme »⁴⁸⁴. Cette jurisprudence a été confirmée récemment par la même Cour dans l'arrêt *Leyla Sahin contre Turquie* du 10 novembre 2005⁴⁸⁵.

Cependant, au-delà de ces revendications religieuses ou culturelles, d'autres mouvements adhèrent à des actions plus violentes. En France, certaines minorités, comme, entre autres, les réseaux basques, corses ou bretons, n'hésitent pas à y recourir. Leurs actions autonomistes, séparatistes ou indépendantistes sont renforcées par des agissements violents. Dans ce sens, la Commission d'enquête créée en mai 1999 par le Sénat au sujet de la sécurité en Corse a permis de faire un bilan sur les destructions et dégradations de biens publics sur l'île de Beauté entre 1988 et 1998. Sur cette période, il relève que 713 biens ont été détruits par explosifs, 362 par incendie et 1 173 par d'autres procédés⁴⁸⁶. Dans le même temps, d'autres agissements criminels ont été enregistrés, parmi lesquels l'assassinat du préfet de Corse,

⁴⁸³ Loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, J.O.R.F, n°65 du 17 mars 2004, p.5190 ; voir également CLEMENT (P.), *Rapport sur le projet de loi n°1378 relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics*, n°1381, 28 janvier 2004, www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1381.asp

⁴⁸⁴ *Ibidem*

⁴⁸⁵ CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin contre Turquie*, requête n°44774/98, www.echr.coe.int ; voir également dans des affaires similaires CEDH, 24 octobre 2006, *Vincent contre France*, requête n°6253/03 ; CEDH, 11 septembre 2006, *Fritz Konrad et autres contre Allemagne*, requête n°35504/03 et CEDH, 13 juillet 2006, *Agga contre Grèce*, requêtes n°33331/02 et n°32186/02

⁴⁸⁶ COURTOIS (J-P.), GARREC (R.), *La sécurité en Corse : un devoir pour la République*, Rapport 69 (1999-2000) Commission d'enquête, 10 novembre 1999, www.senat.fr/rap/199-069/199-069.html

Claude Erignac, le 6 février 1998. Le rapport du Sénat présente par ailleurs des comportements plus pacifiques mais significatifs d'un repli identitaire extrémiste. S'agissant, entre autres, des compagnies républicaines de sécurité, il relève qu'elles « n'enregistrent pas de menaces ou outrages à agents en nombre plus important que sur le continent », mais il arrive qu'elles « fassent l'objet de propos du type : 'ici, les CRS, vous n'avez pas le droit de faire des contrôles, car vous n'êtes pas en France !' »⁴⁸⁷.

Ces dérives ne sont pas spécifiques à la France. Le Royaume-Uni a également été le théâtre de tels agissements. L'Armée Républicaine Irlandaise (IRA) s'y est particulièrement illustrée dans son combat pour libérer l'Irlande du Nord de la tutelle britannique. Entre 1969 et 1993, elle s'est rendue responsable de 1 755 morts. Les attentats visaient à atteindre certains symboles, tel le pouvoir financier avec l'explosion de véhicules piégés devant le magasin Harrod's (1983) ou au sein de la City, véritable cœur économique de Londres (1992, 1993 et 1996). Les symboles du pouvoir politique n'ont pas été épargnés par ces actions violentes avec l'attentat contre le congrès du parti conservateur au pouvoir (1984) ou lors de l'attaque avec des obus de mortiers artisanaux de la résidence officielle du Premier ministre au 10, Downing Street (1991)⁴⁸⁸. Depuis les Accords du Vendredi Saint, le 10 avril 1998, l'IRA a cessé de recourir à ce type de violence. Le gouvernement travailliste a fait droit à certaines revendications identitaires tant en Irlande du Nord qu'en Ecosse ou au Pays de Galles, où des « référendums ont mis en place un parlement et un gouvernement régionaux dotés de compétences retirées au Parlement et au gouvernement de Londres »⁴⁸⁹.

De son côté, bien que moins confrontée à des agissements violents, l'Italie fait tout de même l'objet de revendications identitaires. Celles-ci ont notamment pris corps au niveau politique tout au long de la dernière décennie avec la constitution de la Ligue du Nord d'Umberto Bossi⁴⁹⁰. A l'origine, cette entité réclamait l'autonomie régionale de l'Italie du Nord, prétextant que celle-ci était retardée dans son développement économique par les aides versées aux collectivités du Sud, qualifiées de « véritables Tiers-Monde italien ». De plus, ce

⁴⁸⁷ *Ibidem*

⁴⁸⁸ Associated Press, *Chronologie des principaux attentats à Londres*, 7 juillet 2005, www.ap.org

⁴⁸⁹ BRUTSCH (F.), *A l'anglaise : des régions pour l'Europe*, Domaine Public n°1517, 24 mai 2002.

⁴⁹⁰ Voir le site internet de la Lega Nord, *un po' di storia*, <http://www.leganord.org>, 1999 ; *Italie : La Ligue du Nord demande la création de trois « Républiques fédérées »*, Le Monde, 14 décembre 1993 ; GHERARDI (S.), *Les désillusions politiques du Nord, région la plus riche d'Europe*, Le Monde, 11 avril 1996 ; BOLE-RICHARD (M.), *Umberto Bossi veut une « sécession consensuelle » pour le Nord de l'Italie*, Le Monde, 18 février 1997 ; *Les nouveaux dirigeants du populisme européen*, Le Monde, 24 avril 2002

parti xénophobe, obsédé par l'immigration, proposait également d'ériger un mur le long des côtes italiennes, pour empêcher l'entrée de clandestins sur le territoire national. Au milieu des années 1990, à l'aide du slogan « Rome la voleuse » désirant fistiger « un Etat fiscalement rapace, corrompu et inefficace », le parti de Bossi a proclamé l'indépendance virtuelle des régions du Nord, rebaptisées « Padonie »⁴⁹¹. Toutefois, sa radicalité lui interdisant toute alliance avec d'autres formations politiques, la Ligue du Nord a renoncé à son projet sécessionniste dès les élections législatives de 1996. La décentralisation du pouvoir fut posée comme une exigence à sa participation aux gouvernements de Silvio Berlusconi, reflétant toujours, et de façon constante, la principale revendication identitaire de ce parti qui ne souhaite pas que les impôts issus des régions du Nord financent le développement de celles du Sud.

Cependant, la prise en compte des revendications identitaires n'est pas sans poser des difficultés au regard de l'unité des Etats puisqu'elle aboutit à traiter différemment les citoyens. A cet égard, certains n'ont pas manqué de critiquer, en France, l'institution d'un Conseil du culte musulman, qualifiant cette décision d'« erreur politique majeure » puisque « l'Etat renonce à l'intégration individuelle, en s'appuyant ainsi sur une structure identitaire pour assurer la paix civile »⁴⁹². Le modèle classique de démocratie représentative est déprécié puisque dans l'absolu, en distinguant les différentes communautés, chaque groupe identitaire pourrait demander « sa norme pour légitimer son droit à la reconnaissance [...]. Si, un jour chaque groupe peut réclamer sa loi, c'est le groupe le plus fort qui exercera sa tyrannie sur les autres. Pour vivre ensemble, il faut des références partagées, un cadre institutionnel commun et une loi qui soit la même pour tous »⁴⁹³.

Mais, outre les revendications identitaires, le développement de l'individualisme dans les sociétés modernes conduit également à des formes de replis sociaux.

b – Le développement de l'individualisme

Certains théoriciens de la démocratie n'ont pas manqué de constater que l'individualisme pouvait n'éprouver aucune difficulté à se développer dans ce type de régime, et l'évolution des sociétés développées contemporaines semble en être une parfaite illustration.

⁴⁹¹ ALOISE (S.), *En Italie, Umberto Bossi invente la « padonie » indépendante*, Le Monde, 15 septembre 1996

⁴⁹² VILLIERS (de) (P.), *op.cit.*, p.55.

⁴⁹³ *Ibidem*, pp.58-59.

Déjà, durant l'Antiquité, Platon avait pu penser que, la démocratie, à force de favoriser l'individualisme, cultivait la démission et l'atomisation de la société. Cependant, l'étude la plus complète de ce phénomène revient à Tocqueville. Ce dernier expliquait en effet que « l'individualisme est un sentiment réfléchi et paisible qui dispose chaque citoyen à s'isoler de la masse de ses semblables et à se retirer à l'écart avec sa famille et ses amis ; de telle sorte que, après s'être ainsi créé une petite société à son usage, il abandonne volontiers la grande société à elle-même [...]. L'individualisme est d'origine démocratique et il menace de se développer à mesure que les conditions s'égalisent »⁴⁹⁴. Pour le célèbre visiteur des prisons américaines, les citoyens, occupés à régler leurs affaires privées, étaient susceptibles de négliger la chose publique et d'abandonner aux gouvernants la gestion des affaires de l'Etat. Cette attitude peut présenter des dangers ; ce que démontre d'ailleurs le paradoxe énoncé par Tocqueville qui laisse à penser que « les sociétés démocratiques peuvent engendrer un régime non-démocratique, une nouvelle forme de despotisme [...]. Plus largement, Tocqueville pense que l'individualisme conduit à une perte des vertus civiques, laissant l'espace du pouvoir à n'importe quel despote »⁴⁹⁵. La qualité de ce régime peut donc dépendre de la société dans laquelle il s'incarne autant, ou plus, que des principes abstraits de la science politique. Plusieurs caractéristiques des sociétés actuelles peuvent alors exprimer ce constant développement de l'individualisme citoyen.

Actuellement, certains sociologues mettent en avant le sentiment d'indifférence qui gagne de plus en plus d'individus : « cette immense vague de désinvestissement, par laquelle toutes les institutions, toutes les grandes valeurs et finalités [...] se trouvent peu à peu vidées de leur substance », est le signe d'« une désertion de masse [...]. Ici comme ailleurs, le désert croît, le savoir, le pouvoir, le travail, l'armée, la famille, l'Eglise, les partis... ont déjà globalement cessé de fonctionner comme des principes absolus et intangibles, à des degrés différents plus personne n'y croit, plus personne n'y investit quoi que ce soit »⁴⁹⁶. En raison de cette désertion des citoyens, la Nation, telle que décrite par Ernest Renan, qui mettait en avant une grande solidarité entre ses membres, ne répond plus aux exigences de l'individu post-moderne et déstabilisé. Elle est constituée aujourd'hui par des individus à l'indifférence croissante, « non pas qu'il y ait à proprement parler 'dépolitisation' : les partis, les élections 'intéressent'

⁴⁹⁴ TOCQUEVILLE (de) (A.), *op.cit.*.

⁴⁹⁵ KESLASSY (E.), *Une première approche de la démocratie au sens de Tocqueville*, <http://tocqueville.ifrance.com/pensees/democratie1.html?3>

⁴⁹⁶ LIPOVETSKY (G.), *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, 1983, pp.40-42.

toujours les citoyens mais au même titre (et plutôt moins du reste) que le tiercé, la météo du week-end ou les résultats sportifs. La politique est entrée dans l'ère du spectaculaire, liquidant la conscience rigoriste et idéologique au profit d'une curiosité dispersée, captée par tout et rien »⁴⁹⁷.

D'autres sociologues comparent la situation présente à celle de la fin de l'époque augustiniennne. D'après leurs analyses, les Romains se sont soumis de plus en plus passivement aux règles de la *res publica*, à tel point qu'elle finit par devenir moribonde. Ils ont alors cherché « dans le domaine privé un nouveau foyer pour les énergies affectives, un nouveau principe de croyance et d'engagement »⁴⁹⁸. Or, aujourd'hui, le développement de l'individualisme peut aussi s'expliquer par le fait que, pour les citoyens actuels, la vie publique n'est qu'une obligation formelle. En effet, « les rapports de la majorité des citoyens avec l'Etat sont empreints de résignation et d'acceptation passive ». La primauté de la sphère privée pour l'individu semble pour le moins incontestable : « alors que la confiance dans la famille et les amis atteint son apogée et continue de progresser, la confiance accordée à des inconnus est faible et se délite »⁴⁹⁹. De façon générale, si les sociétés communautaires valorisent le temps passé pour le groupe, les sociétés occidentales modernes semblent plutôt répondre au modèle des sociétés individualistes qui valorisent le temps passé par les individus pour leur vie personnelle, qu'elle soit familiale ou professionnelle. Dans ces conditions, la poussée individualiste qu'exprime la crise de la représentation actuelle, peut s'expliquer par le niveau de développement des Etats étudiés. En effet, puisque la richesse d'un pays permet aux citoyens de vivre plus largement et de moins tenir compte des autres, il est logique qu'ils soient moins intéressés aux problèmes liés au groupe et qu'ils se désengagent des modalités classiques de participation à la vie politique.

Cependant, au-delà des signes de replis identitaires, la fin du modèle classique est également perceptible par la mise à l'épreuve du concept même de démocratie.

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ SENNETT (R.), *Les tyrannies de l'intimité*, Seuil, 1979, pp.11-13.

⁴⁹⁹ WORMS (J-P.), *Anciens et nouveaux liens civiques et sociaux en France*, in PUTMAN (R.P.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Londres, Oxford University Press, 2002, pp.179-181.

2 – La démocratie à l'épreuve

Deux phénomènes permettent d'affirmer que la démocratie, de façon générale, qu'elle soit d'ailleurs directe ou représentative, est mise à l'épreuve et que le concept même est en danger. En premier lieu, il s'agit de la spoliation de souveraineté que peuvent subir les peuples et qui constitue une atteinte grave à l'idéal démocratique (a) et, en second lieu, de la déstabilisation des sociétés démocratiques en raison des attaques terroristes qui visent à détruire le modèle qu'elle représente (b).

a – Le peuple spolié de sa souveraineté

La définition classique de la démocratie – « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple » – laisse entendre que toute autorité découle du peuple. La démocratie correspond donc aux régimes où toute souveraineté émane des citoyens.

Cependant, certains exemples – même s'ils dépassent le champ des Etats envisagés dans cette étude – démontrent que les peuples, lorsque la démocratie est mise en place, ne sont pas toujours, pour autant, libres de choisir leur mode de gouvernement et qu'il peut se produire, sous l'influence du développement du droit international, une violation du principe d'autonomie constitutionnelle des Etats largement contraire à l'idéal démocratique. Cette situation conduisit d'ailleurs Raymond Aron à écrire que « la démocratie est moins que jamais aujourd'hui menacée de l'intérieur, elle l'est plus que jamais de l'extérieur »⁵⁰⁰.

En effet, alors que les constitutions sont habituellement des actes d'autodétermination qu'un peuple se donne quant à la nature et la forme de son unité politique, la mise en œuvre des standards démocratiques déterminés par le droit international peut conduire, à des degrés différents, à une mise sous tutelle du pouvoir constituant originaire.

Plusieurs exemples récents démontrent que des « constitutions « orchestrées » par des puissances étrangères afin d'intégrer dans le nouveau texte les valeurs de la démocratie pluraliste » sont le fruit de cette dépendance⁵⁰¹. Il en est ainsi de la Constitution de la Namibie du 9 février 1990 à la suite des accords de 1982 sous l'égide de l'O.N.U., ou de celle du Cambodge du 2 septembre 1992 après les Accords de Paris du 23 octobre 1991, pour lesquelles les assemblées constituantes ont dû tenir compte des principes imposés par des

⁵⁰⁰ ARON (R.), *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965.

⁵⁰¹ TORCOL S., *L'internationalisation des constitutions nationales*, Politéia, n°8, 2005, p.326.

puissances étrangères⁵⁰². Si le même phénomène s'est produit pour les constitutions du Rwanda et du Timor-Oriental, il en a été de même, plus récemment encore, avec celle de l'Afghanistan en 2004 et de l'Irak en 2005 qui, même rédigées par des nationaux et soumises soit au peuple soit à ses représentants, étaient le résultat d'une tutelle des Etats-Unis.

Toutefois, l'exemple le plus saisissant et le plus emblématique de cette spoliation de souveraineté des peuples est celui réalisé avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. En effet, celle-ci fut directement insérée dans les accords internationaux de Dayton, signés le 14 décembre 1995. Démontrant l'emprise du droit international sur le pouvoir constituant et la négation du principe de l'autonomie constitutionnelle des Etats, l'annexe 4 de cet acte édicte entièrement la loi fondamentale de cet Etat indépendant et fonde ainsi « un nouveau régime, en lieu et place du souverain »⁵⁰³. Les autorités nationales, bien que parties à l'accord, et le peuple furent totalement exclus du processus constituant, ce dernier n'ayant même pas été invité à accepter, par référendum, le texte de cette Constitution qui « annule et remplace » pourtant celui de la précédente qui était toujours en vigueur. Plus encore, ce nouveau texte était encadré par le droit international dans son application effective, puisque une annexe 6 crée une Commission des Droits de l'Homme spécifique à la Bosnie-Herzégovine et une annexe 10 un haut représentant, chargé de veiller à la mise en place de tous les aspects civils des accords. La Constitution ainsi mise en place, si elle est pour le peuple, n'en est pas moins « sans le peuple »⁵⁰⁴.

Nonobstant ces exemples de spoliation de la souveraineté des peuples sous l'influence du droit international, une comparaison peut être réalisée, pour les Etats envisagés dans cette étude, avec la construction européenne. En effet, celle-ci s'est largement aussi effectuée sans l'intermédiaire des peuples, les gouvernants nationaux ayant engagé leur Etat respectif dans ce mécanisme sans l'assentiment formel des populations. Les citoyens n'ont disposé, pendant longtemps, que d'une représentation au sein du Parlement européen dont la réalité du pouvoir était extrêmement faible. Les peuples n'ont que rarement été invités à se prononcer directement sur cette question. Malgré de nombreuses critiques quant au déficit démocratique dans les mécanismes de construction, c'est, paradoxalement, la France qui a le plus utilisé la technique référendaire ; d'abord en 1972 pour l'élargissement à trois nouveaux Etats

⁵⁰² VERDIER (M-F.), *op.cit.*

⁵⁰³ MAZIAU (N.), *L'internationalisation du pouvoir constituant, essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste*, RGDIP, 2003, p.567.

⁵⁰⁴ VERDIER (M-F.), *op.cit.*

membres, puis en 1992 pour la ratification du traité de Maastricht, et enfin en 2005 pour la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le Royaume-Uni et l'Italie n'ont fait appel à leurs citoyens qu'une seule fois. Parmi les quatre démocraties étudiées qui en sont actuellement membres, seuls les Britanniques ont directement accepté leur adhésion à la Communauté par le référendum du 5 juin 1979. En 1989, le gouvernement italien a eu recours au référendum afin de savoir s'il était opportun de doter le Parlement européen de pouvoirs constituants. De son côté, le référendum n'étant pas constitutionnellement prévu au plan national, l'Allemagne n'a jamais pu y recourir, les décisions en matière européenne ont donc toujours été ratifiées par la seule voie parlementaire. Pour cela, certains auteurs ont qualifié cette structure supra-nationale d'«Europe sans les peuples»⁵⁰⁵.

Par ailleurs, et subsidiairement – car de façon peut-être moins visible –, la mondialisation a également joué, pour tous les Etats, un rôle important dans le dessaisissement de souveraineté subi par les peuples. En ouvrant toutes les économies nationales sur un marché mondial avec le jeu de la dérèglementation, de l'externalisation et des délocalisations, elle a de fait imposé, aussi bien aux gouvernants qu'aux citoyens, ses propres standards et ses normes. Ceux-ci doivent malgré eux s'y adapter au risque de disparaître puisqu'elle rend très difficile le fait de rester tranquillement replié sur son monopole national ou sur sa puissance technologique. Elle engendre une inéluctable libéralisation du commerce et des échanges financiers et met donc, en même temps, la démocratie à l'épreuve puisqu'elle oblige à prendre des décisions qui n'émanent pas des peuples qu'elle contraint.

Si ces spoliations de souveraineté mettent la démocratie à l'épreuve puisque les peuples n'ont pas toujours une part active dans les choix fondateurs, celle-ci doit également faire face à une donnée nouvelle – tout aussi inquiétante et dangereuse – que constitue la déstabilisation du modèle démocratique des sociétés occidentales contemporaines engendrée par les menaces terroristes.

b – La déstabilisation des démocraties

Si, par le passé, les différentes démocraties étudiées ont été confrontées au règne de la violence, c'est aujourd'hui le modèle – occidental et démocratique – qu'elles représentent qui est dénoncé par l'activité des différents groupuscules terroristes. L'actualité récente est

⁵⁰⁵ Voir BERTHU (G.), *L'Europe sans les peuples*, F.X.de Guibert, mars 2004.

jalonnée par des vagues d'attentats qui ne se contentent plus seulement de prendre pour cible des symboles politiques, ou institutionnels, mais qui frappent directement les populations.

Ces agissements représentent deux dangers : d'une part, l'action des terroristes vise à détruire purement et simplement le modèle démocratique – qu'il soit d'ailleurs direct ou représentatif, d'autre part, à travers les moyens mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme, les gouvernants, malgré une volonté de protection tant des populations que des systèmes institutionnels, peuvent être amenés à remettre en cause les principes et valeurs de la démocratie.

Tout d'abord, le terrorisme contemporain consiste, par l'usage de la peur, à déstabiliser puis à détruire l'ordre démocratique existant. Le terrorisme islamiste, auquel les démocraties occidentales doivent à présent faire face, est fondé sur la haine et le meurtre de victimes innocentes.

De l'attentat du métro Saint-Michel à Paris en 1995, aux crashes de kamikazes sur les tours du World Trade Center et sur le Pentagone en 2001, ou des attentats, plus récents, dans les trains de Madrid en mars 2003 et du métro de Londres en juillet 2005, ou encore des explosions à Bali, à Casablanca ou à Charm el-Cheikh, il s'agit à chaque fois d'un combat de ces réseaux terroristes contre le modèle même de démocratie. Si celle-ci permet de confronter toutes les idées avec les seules armes de la parole et de la raison, le terrorisme ne cherche pas à convaincre par des raisonnements, il nie la parole de son adversaire et en recherche sa destruction physique. Les récents attentats sont venus le confirmer, « nous vivons une période inédite et profondément déstabilisante, particulièrement complexe qui mettra à l'épreuve la capacité de résistance de nos sociétés »⁵⁰⁶. Ce sont les principes et les valeurs des Etats occidentaux qui sont pris pour cible, et notamment la liberté des mœurs, le matérialisme, le statut de la femme ou encore la séparation du spirituel et du temporel. Aucun Etat n'est épargné puisqu'il « n'y a pas de diplomatie spécifique de nature à protéger un pays occidental d'une offensive menée au nom de la lutte contre l'Occident », l'objectif est « de tuer le plus grand nombre de civils possible parmi les Occidentaux, chez eux ou dans les lieux les plus fréquentés par le tourisme de masse »⁵⁰⁷. Pour ces groupuscules, ce sont en fait les valeurs des Lumières « qui menacent la société à laquelle ils aspirent et qu'ils veulent imposer au monde arabo-musulman : une organisation dictatoriale, dirigiste, fondée sur le refus de séparer la

⁵⁰⁶ COLOMBANI (J-M.), *Vivre avec le terrorisme*, Le Monde, 26 juillet 2005.

⁵⁰⁷ *Ibidem*.

mosquée de l'Etat »⁵⁰⁸. Les intellectuels musulmans dénoncent également cette emprise de la religion dans les affaires publiques qui aboutit à nier la modernisation des sociétés. Condamné à mort par les ayatollahs iraniens, l'écrivain Salman Rushdie conteste les actions terroristes islamistes : « Il faut rendre la religion à la sphère du personnel, la dépolitiser, c'est l'essence de ce que doivent comprendre toutes les sociétés musulmanes pour se moderniser. Le seul aspect de la modernité qui intéresse les terroristes, c'est la technologie, qu'ils considèrent comme une arme que l'on peut retourner contre ses créateurs. Si l'on veut vaincre le terrorisme, le monde musulman doit accepter à son bord les principes laïques et humanistes qui sont le fondement du moderne, et sans lesquels la liberté des pays musulmans ne restera qu'un rêve lointain »⁵⁰⁹.

Le second danger que revêt le terrorisme se situe dans les actions engagées pour lutter contre lui. En effet, « toute société traumatisée est tentée d'adopter le principe selon lequel « la fin justifie les moyens » [...]. On ne peut pas soupçonner chaque mesure anti-terroriste de mettre en danger l'Etat de droit et l'on peut admettre que des circonstances exceptionnelles appellent des mesures exceptionnelles. Mais il faut se méfier de toutes les justifications qui invoquent le caractère « exceptionnel » d'une situation, car les risques d'une dérive vers des pratiques contraires à l'Etat de droit sont alors élevés »⁵¹⁰. Si jusque là, les démocraties ont su résister, tout en préservant leur cohésion et leur détermination, et sans trahir leurs valeurs fondatrices, certaines mesures anti-terroristes peuvent être de nature aujourd'hui à soulever l'inquiétude. A l'image des Etats-Unis avec le *Patriot Act*, chacune des démocraties étudiées a renforcé son dispositif de sécurité⁵¹¹. En règle générale, ces mesures de prévention permettent dorénavant

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

⁵⁰⁹ RUSHDIE (S.), *Si, cela a à voir avec l'Islam !*, Courrier International, Hors-série politique, 2003, p.86 ; voir également FILALI-ANSARY (A.), *Islam, laïcité, démocratie*, Pouvoirs, n°104, 2003, pp.5-19.

⁵¹⁰ MELLON (C.), *Face au terrorisme, quelques repères*, Esprit et Vie, n°78, Ed. du Cerf, 2004.

⁵¹¹ *La loi « patriote » va être appliquée de toute urgence*, dit M. Bush, Le Monde, 28 octobre 2001 : Le Patriot Act a été voté par le Congrès américain et signé par le Président Bush le 26 octobre 2001. Cette loi, conséquence directe des attentats du 11 septembre 2001, renforce considérablement les pouvoirs des différentes agences gouvernementales (FBI, CIA, NSA et l'armée). Considérée comme une loi d'exception, elle crée notamment les statuts de combattant ennemi et combattant illégal, qui permettent au gouvernement des Etats-Unis de détenir sans limite et sans inculpation toute personne présumée terroriste. Voir également LESNES (C.), *M. Bush obtient la prorogation du Patriot Act après une dure bataille*, Le Monde, 11 mars 2006 : Au terme d'une bataille parlementaire de plusieurs mois, le Président Bush a obtenu sa prorogation. Celle-ci a été approuvée par la Chambre des représentants en décembre 2005 et par le Sénat en mars 2006, M. Bush a promulgué la loi le 9 mars 2006 (loi publique 109-177).

un quasi espionnage de la vie privée, l'emprisonnement d'une personne sans jugement et pour une durée variable, auquel s'ajoutent divers moyens de contrôle comme celui des mails et des communications téléphoniques ou par des caméras de surveillance. L'ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris a d'ailleurs reconnu la difficulté de trouver un juste point d'équilibre entre les exigences démocratiques et la sécurité : « nous avons fait passer une loi afin de nous permettre d'incarcérer préventivement des islamistes soupçonnés d'activités terroristes, même si cela constituait une certaine atteinte aux principes de l'Habeas Corpus, et il est arrivé que les tribunaux nous donnent tort »⁵¹². Le débat sur la relation entre la lutte anti-terroriste et le respect des libertés civiles n'a d'ailleurs pas manqué d'être relancé au moment de « la 'bavure' du métro londonien qui a abouti à la mort d'un jeune brésilien, tué le 22 juillet 2005 par les policiers qui le poursuivaient »⁵¹³. De même, en France, le renforcement du dispositif anti-terroriste a suscité des débats similaires avant l'adoption de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers⁵¹⁴.

Même si les dirigeants politiques affirment à juste titre que le but du terrorisme est de détruire les systèmes démocratiques, il convient de veiller à ce que la « guerre contre le terrorisme » ne porte pas atteinte aux valeurs de la liberté, de l'égalité et de la justice, qui sont les fondements mêmes des démocraties représentatives actuelles et les garantes de la liberté de tout citoyen.

⁵¹² LOUYOT (A.), *Trouver un équilibre entre sécurité et démocratie*, L'Express, 11 juillet 2005.

⁵¹³ STROOBANTS (J-P.), *Londres, Charm el-Cheikh : désarroi face à un terrorisme multiforme*, Le Monde, 26 juillet 2005.

⁵¹⁴ *Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O., n°20, 24 janvier 2006, page 1129. Voir également MARSAUD (A.), *Rapport sur le projet de loi (n°2615) relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Assemblée nationale, 16 novembre 2005, www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2681.asp. Concernant le débat sécurité-liberté, le communiqué du Conseil des ministres précisait dès le 26 octobre 2005 que « l'intérêt national commande de mieux assurer le droit à la sécurité dans le respect des libertés. Les enseignements opérationnels recueillis après les attentats les plus récents prescrivent l'adoption de nouveaux instruments juridiques, dans le respect du nécessaire équilibre entre les exigences de la sécurité et celle des libertés », www.elysee.fr

Le thème de la crise de la représentation s'est donc peu à peu imposé, au fil des dernières décennies, comme un lieu commun du discours politique. L'augmentation sensible de l'abstention électorale, des votes blancs et nuls, des griefs toujours plus acerbes à l'encontre des hommes et des partis politiques, en sont autant de symptômes. Rejaillissant sur le vote, ils affectent en retour le fondement démocratique de la représentation. Tout un champ sémantique illustre cette défiance à l'égard des représentants classiques : démagogie, populisme, effets d'annonces, corruption, affairisme ou clientélisme.

Par ailleurs, de multiples interférences – réveil partitocratique, érection des médias en quatrième pouvoir, influence des sondages d'opinion, technocratie ou, encore, forces contraignantes – contribuent également incontestablement au dépassement de la représentation.

Dans ces conditions, sous la pression de ces divers phénomènes, ce n'est plus en toute liberté que le peuple souverain désigne ceux à qui il entend déléguer la gestion de l'Etat. De leur côté, les élus éprouvent parallèlement des difficultés à exercer efficacement leur mandat face à ces contraintes nouvelles auxquelles ils doivent faire face.

Pour autant, « ce type de malaise dans la représentation politique n'est pas nouveau et, dans le passé, la France a connu de forts mouvements de contestation de la démocratie représentative et de son mode de fonctionnement [...]. Ce qui l'est davantage, en revanche, est l'ampleur et la durabilité de la crise »⁵¹⁵. Malgré cela, celle-ci ne révèle pas cependant une crise corollaire de l'idéal démocratique ni un désintérêt pour l'engagement politique de la part des citoyens. Deux phénomènes permettent d'en attester. D'une part, l'élection présidentielle de 2007 a démontré l'intérêt porté par les Français au débat politique, et ce aussi bien durant la campagne que par leur participation massive, et peu habituelle depuis trente ans, aux deux tours de scrutin. D'autre part, « depuis le milieu des années 1990, il y a une manifestation de

⁵¹⁵ PERRINEAU (P.), *La crise du politique*, La pensée du midi, 2002, p.30. L'auteur explique ainsi que « la représentation parlementaire a fait l'objet de critiques virulentes de la part des extrêmes politiques. L'extrême droite et les ligues dans les années d'entre deux guerres ; l'extrême gauche et la condamnation de la « bêtise parlementaire » et des élections « pièges à cons » dans les années 1968 et suivantes ont été aux avant-postes de ce mouvement. A d'autres époques, la critique des limites de la représentation politique a pu déboucher sur les vertus supposées du recours à la « société civile » ou à la technocratie. Dans l'entre deux guerres, sous Vichy et à la Libération, dans les années 1950-1960 et dans les années 1970, un discours sur la « fin du politique » et la capacité des sociétés à se gouverner technocratiquement ou sur la disparition de la « politique professionnelle » s'est inscrit dans la continuité du vieux rêve saint-simonien de substituer « l'administration des choses » au « gouvernement des hommes ». Ce discours revient sans cesse hanter la vie politique française ».

multiples signes d'un retour vers l'action publique mais sur le mode contestataire »⁵¹⁶. Les divers mouvements sociaux à forte dimension corporative ponctuant régulièrement la vie politique semblent le confirmer.

Mais, au-delà de la crise de la représentation, il existe parallèlement une crise de la citoyenneté – entendue dans son acception classique, c'est-à-dire politique – qui peut, à son niveau aussi, contribuer à la remise en cause de la démocratie représentative.

⁵¹⁶ *Ibidem.*

Chapitre 2 – La crise de la citoyenneté

L'étude du concept de citoyenneté dans une recherche portant sur la démocratie représentative n'est pas dénuée d'intérêt. A l'origine, la démocratie se définissait comme le gouvernement des citoyens par les citoyens, elle était l'expression d'un régime politique où le peuple exerçait le pouvoir. Avec la démocratie représentative, le concept de citoyenneté s'est complexifié. En principe, pour ce qui relève de la participation au pouvoir, le citoyen est l'électeur qui, par son vote, délègue à un corps de représentants, la mission de gérer en son nom la Nation. La citoyenneté est donc le lien qui manifeste l'appartenance d'un individu à la communauté des nationaux, et qui se traduit concrètement, pour les choix politiques, par la qualité d'électeur⁵¹⁷.

Pour autant, le concept classique de citoyenneté, largement fonction de la qualité de national, a fait naître de nouvelles espérances, de nouveaux espaces en dehors du seul domaine politique, mais n'a que très peu évolué depuis la reconnaissance des droits politiques aux femmes. Cette situation conduit naturellement aujourd'hui à une certaine remise en cause du concept. Pour cela, il convient par conséquent d'examiner tour à tour l'évolution du concept classique (Section 1) et celle des manifestations de la citoyenneté (Section 2).

Section 1 – L'évolution du concept classique de citoyenneté

Progressivement forgé depuis la constitution des Etats en Etats-Nation, le concept classique de citoyenneté est resté figé malgré l'évolution de la société et des attentes citoyennes. Pourtant, en plus de deux siècles, les exigences du citoyen ont évolué et une multitude de droits, en dehors des traditionnels droits politiques, est venue enrichir le contenu de la notion de citoyenneté. Le concept classique resté figé sur la seule citoyenneté politique semble dès lors dépassé (§1) au profit d'un nouveau concept favorisant une pluralité de citoyennetés (§2).

⁵¹⁷ Toutefois, il est particulièrement intéressant de noter ici que, d'une part, tous les nationaux ne sont pas d'office électeurs, c'est le cas des mineurs, des incapables ou des personnes exclues du droit de vote et d'éligibilité suite à une condamnation, et que, d'autre part, tous les électeurs ne sont plus aujourd'hui des nationaux suite à la ratification du traité de Maastricht.

§1 – Le dépassement du concept de citoyenneté politique

La citoyenneté politique correspond au statut habilitant un individu à participer au pouvoir politique au sein de l'Etat. Par cette faculté, le citoyen devient membre du corps souverain qui désigne ses représentants pour exercer en son nom la gestion de l'Etat.

Cette approche traditionnelle de la citoyenneté conduit à analyser tout d'abord le concept classique (A) avant d'envisager, dans un second temps, ses insuffisances contemporaines (B).

A – Le concept classique de citoyenneté

Le concept classique de citoyenneté peut se définir par deux traits caractéristiques et cumulatifs. Le premier, relatif à son contenu, laisse apparaître la citoyenneté comme un statut de droits et de devoirs pour son détenteur (1), tandis que le second, relatif à sa délimitation, présente la citoyenneté, dans sa dimension politique, comme un facteur d'exclusion puisqu'il s'agit d'un statut strictement réservé aux seuls nationaux (2).

1 – Un statut de droits et de devoirs

Cette analyse conduit à envisager successivement le contenu même du concept de citoyenneté à travers l'ensemble des droits et devoirs accordés par ce statut (a), puis l'aspect politique de cette notion qui n'est effective qu'après une démarche volontaire du citoyen (b).

a – Le contenu de la citoyenneté

De nombreux auteurs se sont attachés à définir la citoyenneté, révélant ainsi toute la complexité et la subtilité que dégage ce terme. A l'origine, le citoyen était l'habitant de la Cité à la vie de laquelle il participait. Ce concept désigne aujourd'hui le statut personnel de l'individu au sein de l'Etat dont l'acquisition et la perte sont régies par le droit étatique.

Jean Leca a distingué trois dimensions intrinsèquement liées dans l'analyse de la citoyenneté : « un statut juridique conférant des droits et des obligations vis-à-vis de la collectivité politique, un ensemble de qualités morales reconnues par tous et un ensemble de rôles sociaux spécifiques »⁵¹⁸.

⁵¹⁸ LECA (J.), *Questions sur la citoyenneté*, Projet 171-172, janvier-février 1983, pp.113-125.

De son côté, T.H. Marshall a dégagé de ce concept trois composantes⁵¹⁹. L'une civile qui « s'entend des droits qui définissent la liberté individuelle – liberté personnelle, d'expression, de conscience et de confession, droit de propriété et capacité de conclure des contrats et d'ester en justice », une autre politique qui recouvre le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique, et, enfin, une sociale qui comprend l'ensemble des droits qui permettent « de mener une vie civilisée en vertu des standards en vigueur dans la société ». La citoyenneté suppose donc l'existence d'un Etat souverain disposant du pouvoir d'énoncer une loi commune et des moyens matériels pour la faire respecter.

Selon une étude récente réalisée par Jean-Paul Harpes pour le Conseil de l'Europe, le concept de citoyenneté comporterait deux facettes⁵²⁰. La première, de nature juridique, supposerait un ensemble de libertés régies par un système de droits et d'obligations. La seconde présenterait un aspect plus pragmatique dans la mesure où la citoyenneté est la source du lien social en ce qu'elle développe chez l'individu le sentiment d'appartenance à une communauté politique.

Cette seconde proposition semble davantage correspondre à la société contemporaine puisqu'elle rattache l'exercice des droits politiques à l'ensemble des autres droits et obligations. La distinction, entre citoyenneté civile et citoyenneté politique, n'est plus d'actualité depuis la reconnaissance du droit de suffrage et d'éligibilité à l'ensemble des citoyens. Par conséquent, les deux lignes directrices posées par J-P. Harpes permettent d'envisager le contenu de ce concept de citoyenneté dans les cinq démocraties étudiées.

L'aspect juridique, indispensable pour qu'une vie en société soit possible, se décompose effectivement en droits et devoirs pour le citoyen. Ce corpus de droits et devoirs « sacrés » est défini par les principes et la législation de chacun de ces Etats. En France, le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 reprend les droits fondamentaux énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et par le Préambule de la Constitution de 1946. La Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 consacre sa première partie à l'énumération des droits et devoirs fondamentaux des citoyens. La Constitution italienne de 1947, dans son Préambule intitulé « principes fondamentaux »⁵²¹ et dans le Titre 1^{er} de la première partie⁵²², énumère l'ensemble des « droits et devoirs des citoyens ». La Constitution helvétique du 18

⁵¹⁹ MARSHALL (T.H.), *Citizenship and Social Class, and Others Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, p.45.

⁵²⁰ HARPES (J-P.), *Les conditions de la création d'une culture démocratique européenne*, in Conseil de l'Europe, *Concepts de la citoyenneté démocratique*, Ed. du Conseil de l'Europe, décembre 2000, p.7.

⁵²¹ Articles 1 à 12.

⁵²² Articles 13 à 54.

avril 1999 procède de même au chapitre 1^{er} du Titre II. Enfin, au Royaume-Uni, ces droits et libertés peuvent être recensés dans plusieurs textes, tels la Grande Charte de 1215, la Pétition des Droits de 1628, l'Habeas Corpus de 1679, le Bill of Rights de 1689, le British Nationality Act de 1981 et le Human Rights Act de 1998.

De façon générale, parmi les obligations communes, se trouve le devoir électoral⁵²³, qui permet aux citoyens de participer à la vie politique et démocratique de ces Etats, celui d'obéir aux lois, qui garantit l'exercice des libertés, celui de contribuer aux dépenses de l'Etat, dans un objectif de solidarité nationale mais également dans un souci de mise en commun des ressources, et celui de défendre la Patrie. En France, un certain nombre de devoirs ont perdu de leur sens au fil du temps, tels celui de travailler, que posait officiellement le Préambule de la Constitution de 1946, le devoir d'être juré dans un procès et le service national, que l'abandon de la conscription en 1997 a progressivement fait disparaître⁵²⁴. Il est par ailleurs tout à fait significatif de constater que la France est aujourd'hui l'un des rares Etats qui ne dispose pas de déclaration des devoirs du citoyen alors que la plupart des Etats qui ont accédé récemment à la démocratie – notamment les pays de l'Est, tels la Roumanie, la Pologne ou encore la Lettonie – ont inclus de tels textes dans la définition de leur citoyenneté. Cette situation contribue, à n'en pas douter, à expliquer qu'ait pu se développer un certain malaise social. La revendication constante de nouveaux droits semble avoir pris le pas sur le sentiment d'obligation qu'impose normalement à chacun le respect des devoirs du citoyen, à tel point qu'il est actuellement plus aisé à un individu de citer les droits que lui confère son statut de citoyen que de mentionner ses devoirs. Par conséquent, comme l'explique Pierre Rosanvallon, cet état de fait peut favoriser, chez certains – notamment ceux qui essaient d'assumer pleinement leurs devoirs envers la société –, le vote protestataire⁵²⁵. Ce vote peut d'ailleurs alternativement conforter électoralement les partis, tels ceux d'extrême droite, qui, démagogiquement, mettent l'accent sur l'absence de devoirs pour critiquer le système, ou, au contraire, alimente certains thèmes populistes des partis d'extrême gauche qui tendent à imposer à la société de reconnaître de nouveaux droits – notamment sociaux – sans pour autant dégager d'obligations parallèles pour l'ensemble des citoyens⁵²⁶.

⁵²³ MUXEL (A.), *op.cit.*, p.45 : « Voter est un droit, mais aussi un devoir engageant la conscience de l'individu nécessairement lié à l'intérêt général et à la destinée de la communauté ».

⁵²⁴ Article 2 de la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 complété par la décision du conseil des ministres du 27 juin 2001.

⁵²⁵ ROSANVALLON (P.), *La contre-démocratie*, Seuil, 2006.

⁵²⁶ PERRINEAU (P.), *Les usages contemporains du vote, op.cit.*, p.34.

Nonobstant, parallèlement à ces devoirs, même s'ils ont pu perdre de leur signification, chaque citoyen dispose de droits fondamentaux. La liberté est l'un de ceux-là, comme la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. En France, la formulation généreuse de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, selon laquelle « la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui », procure à ce droit un vaste champ d'application. Dans ces cinq démocraties, la liberté permet aux citoyens de n'être ni accusés, ni détenus en dehors des cas déterminés par la loi, de circuler librement sur le territoire, d'être libres en matière d'opinion, d'expression et de communication, de voir leur vie privée protégée et de pouvoir s'associer librement. La propriété, « droit inviolable et sacré », est protégée, seule la loi peut y porter atteinte. Le droit à la sûreté protège les biens et les personnes contre toute forme de violence et s'applique, par le biais du droit d'asile, aux étrangers persécutés dans leur pays pour leur action en faveur de la liberté. La résistance à l'oppression est un droit symbolique qui consiste à pouvoir faire entendre son bon droit et à demander des comptes à la puissance publique.

Outre ces droits fondamentaux, certains textes reconnaissent des droits sociaux. Le Préambule de la Constitution française de 1946, mais également certains articles des constitutions suisse⁵²⁷ et italienne⁵²⁸, ajoutent le droit à la santé, à l'enseignement, au repos et aux loisirs ainsi que le droit de grève. Cette multitude de droits est régulièrement complétée et certains s'appliquent même à des catégories particulières, tels les enfants ou les femmes.

Cet ensemble de droits et devoirs formalise l'appartenance de l'individu à la communauté politique, ce qui donne un sens au second aspect de la citoyenneté : la facette pragmatique. Loin d'être un concept juridique statique, figé une fois pour toute dans un texte de loi, la citoyenneté est au contraire un concept vivant qui ne fonctionne que par la participation des citoyens à la vie de la Cité et par les différentes actions que ceux-ci peuvent entreprendre pour manifester leur intégration à la collectivité.

Cependant, en France, les révolutionnaires français ont conçu le concept de citoyenneté seulement par référence à une communauté politique dont l'attribut essentiel était le droit de participer, directement ou indirectement, à l'exercice du pouvoir. Néanmoins, la citoyenneté repose sur l'idée d'un contrat social passé entre des égaux comme le prévoyait Rousseau. Les hommes adhèrent à ce contrat en abandonnant leur état de nature pour devenir citoyens. Ils s'engagent alors à respecter les lois, ce qui leur garantit en retour la liberté, la sécurité et

⁵²⁷ Article 41 de la Constitution helvétique de 1999.

⁵²⁸ Articles 4, 9, 32 à 36, 38 à 40 de la Constitution italienne de 1947.

l'égalité des droits. Dans le cadre de l'Etat-Nation, le fait pour le citoyen de détenir une part de la souveraineté nationale lui permet de se reconnaître comme membre à part entière de cette communauté.

Toutefois, même si l'individu n'est pas amené à signer directement un contrat, il lui faut entreprendre une démarche volontaire pour accéder à une pleine citoyenneté.

b – La citoyenneté politique, fruit d'une démarche volontaire

La citoyenneté politique est consensuelle puisqu'il faut la demander pour l'obtenir. Même si la plupart des droits et devoirs sont applicables à l'individu avant qu'il n'ait procédé à cette démarche, pour posséder la pleine compétence politique il lui faut s'inscrire sur les listes électorales.

Cet acte volontaire du citoyen peut s'identifier à la signature du contrat social. Par ce geste, il manifeste sa volonté d'adhérer aux principes et aux valeurs de la société à laquelle il entend prendre part. Une définition précise du contenu de cette citoyenneté politique est posée à l'article 25 du Pacte International sur les Droits Civils et Politiques qui précise que « tout citoyen a le droit et la possibilité de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

En France, l'inscription est obligatoire et permet aux citoyens de devenir électeurs et éligibles. Cette formalité nécessite un déplacement du citoyen jusqu'au bureau électoral duquel il relève⁵²⁹. Seuls les nationaux de plus de dix-huit ans⁵³⁰ jouissant de leurs droits civils⁵³¹ et politiques et remplissant des conditions, soit de domicile au sens du droit civil⁵³² ou de résidence⁵³³ dans la commune d'inscription, soit de contribuable depuis au moins cinq ans dans la commune, peuvent se faire inscrire.

Cette réglementation de l'inscription sur les listes électorales n'est pas particulière à la France, chaque Etat possède sa propre loi électorale qui régit l'inscription sur les listes

⁵²⁹ Article 9 du Code électoral.

⁵³⁰ L'âge de dix-huit est requis depuis la loi du 25 juillet 1974 qui abaisse la majorité pénale, civile et électorale.

⁵³¹ Les incapables majeurs, pour lesquels un régime de tutelle a été prononcé par les tribunaux, et les personnes radiées des listes électorales, suite à des peines d'emprisonnement supérieures à un mois avec sursis, sont exclus du droit de vote et d'éligibilité. Voir HERIN (J-L.), *op.cit.*, 2006, pp.98-102.

⁵³² Articles 102 et suivants du Code civil.

⁵³³ Six mois de résidence réelle et continue dans la commune sont requis.

électorales nationales. En Allemagne, l'article 14 de la loi électorale du 7 mai 1956 dispose qu' « est uniquement autorisée à voter toute personne qui figure sur une liste électorale ». Cependant, à la différence de la législation française, celle d'Outre-Rhin dispose que « toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour être électeur sont inscrites d'office sur les listes électorales de leur commune de résidence, à condition d'être enregistrées dans le fichier des habitants de ladite commune trente-cinq jours avant la date de l'élection. Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire, tout électeur est donc inscrit automatiquement sur les listes électorales »⁵³⁴. De même, en Suisse, au regard de la loi fédérale du 17 décembre 1976, ou en Angleterre et en Italie, les électeurs n'ont à faire aucune démarche volontaire pour être inscrits. Des fichiers à jour sur l'admissibilité sont maintenus par le bureau local des impôts en Suisse ou par les services communaux anglais et italiens. Le simple fait d'être inscrit au registre de l'état civil équivaut donc à être inscrit sur la liste électorale⁵³⁵.

En matière d'inscription automatique sur les listes électorales, la France fait encore figure d'exception puisque ce procédé ne concerne à l'heure actuelle que les nouveaux électeurs qui

⁵³⁴ Service des Etudes Juridiques, *L'inscription sur les listes électorales*, Sénat, Etude de législation comparée, n° 161, mars 2006, www.senat.fr/lc/lc161/lc1614.html

⁵³⁵ En Suisse, la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques précise, en son article 3, que le vote s'exerce au domicile politique, à savoir la commune où l'électeur habite et où il s'est annoncé à l'autorité locale. L'article 4 spécifie, en outre, que les électeurs sont inscrits au registre des électeurs de leur domicile politique. Les inscriptions et les radiations sont opérées d'office.

Pour les législations britanniques et italiennes, voir Service des Etudes Juridiques, *L'inscription sur les listes électorales*, *op.cit.* : En Grande-Bretagne, « en application de la loi de 1983 relative à la représentation nationale, les services locaux, chargés d'établir les listes électorales, procèdent chaque année au recensement électoral. Le recensement a lieu à l'automne. Chaque foyer reçoit un formulaire, que la personne de référence doit remplir, afin de faire établir ses qualités de résident et d'électeur au 15 octobre, ainsi que celles des personnes vivant sous son toit. Les listes électorales sont ainsi publiées au plus tard le 1^{er} décembre. Par ailleurs, la loi de 2000 relative à la représentation nationale a institué à partir du 1^{er} février 2001 une mise à jour mensuelle des listes électorales ».

En Italie, « toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter et qui sont présentes dans les registres d'état civil de la population résidente d'une commune donnée sont automatiquement inscrites sur les listes électorales de cette commune. Par ailleurs, en cas de consultations électorales, des révisions extraordinaires sont organisées pour tenir compte des changements qui ont eu lieu depuis la dernière révision semestrielle. Elles permettent l'inscription de tous les nouveaux électeurs, quel que soit le motif de leur entrée dans le corps électoral. Grâce aux registres municipaux d'état civil et à l'obligation de déclaration domiciliaire, les données individuelles sont modifiées automatiquement à l'occasion des révisions semestrielles de janvier et de juillet, ainsi que lors des révisions extraordinaires ».

ont atteint leur majorité. Après la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997, où de nombreux jeunes, qui avaient eu 18 ans après les élections de 1995, avaient omis de s'inscrire et n'avaient pas pu participer au scrutin législatif, le législateur a institué, pour ces derniers, l'inscription automatique par la loi du 10 novembre 1997⁵³⁶. Toutefois, « la difficulté d'établissement des listes et les tâtonnements de l'I.N.S.E.E nécessitent encore un geste volontaire pour vérifier l'inscription sur les listes électorales »⁵³⁷. En effet, pour que l'I.N.S.E.E puisse disposer de listes fiables, les jeunes doivent ne pas avoir négligé de se faire recenser comme les y oblige la loi sur le service national.

Par ailleurs, depuis la ratification du traité de Maastricht et la directive du Conseil européen du 19 décembre 1994, les Etats européens ont été contraints d'ouvrir des listes électorales supplémentaires à destination des ressortissants européens résidant sur leur territoire. Ces derniers, pour disposer des droits politiques que leur offre le traité, doivent se faire inscrire sur ces listes dans leur Etat de résidence afin de pouvoir participer aux scrutins municipaux et européens. La France, pour des questions relatives à sa souveraineté, a modifié sa Constitution et s'est acquittée de cette obligation en deux temps : tout d'abord, pour les élections européennes avec la loi du 5 février 1994, puis pour les élections municipales, après la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 qui a inséré un article 88-3 dans la Constitution, avec la loi organique du 25 mai 1998. Comme les nationaux, les citoyens européens doivent préalablement se faire inscrire sur une liste supplémentaire pour bénéficier des droits de vote et d'éligibilité, seule une infime minorité d'entre eux - 4% - ont accompli cette démarche⁵³⁸. Pour satisfaire à ce nouveau droit des résidents communautaires, une modification des législations électorales nationales a aussi été effectuée en Allemagne par la loi du 13 mars 1994⁵³⁹, en Grande-Bretagne par l'European Parliament Elections Regulation de 1994, entré en vigueur le 16 février 1994, et en Italie par les lois du 21 février 1994 et du 27 mai 2002.

Toutefois, la citoyenneté politique n'a pas toujours été accordée à tous les citoyens. Les femmes n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1918 en Grande-Bretagne, en 1919 en Allemagne,

⁵³⁶ Loi du 10 novembre 1997 relative à l'inscription automatique sur les listes électorales, J.O.R.F, 11 novembre 1997, p.16 389 et décret d'application n°97-1105 ainsi que plusieurs arrêtés ministériels et circulaires au J.O.R.F, 29 novembre 1997, p.17 290 et suiv.

⁵³⁷ CHEMIN (A.), *L'inscription d'office des électeurs de dix-huit ans a des ratés*, Le Monde, 17 janvier 2001, p.6 et DUTRIEUX (D.), *Chronique d'une réforme précipitée*, Les Petites Affiches, n°49 24 avril 1998, p.6.

⁵³⁸ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 18^{ème} éd., Montchrestien, septembre 2002, p.507.

⁵³⁹ Bundesgesetzblatt, 13 mars 1994, B.I. p.419.

en 1944 en France, en 1945 en Italie et en 1971 en Suisse⁵⁴⁰. Mais, si la France reconnaît le suffrage universel masculin depuis le décret du 5 mars 1848, les domestiques, jusqu'en 1930, ne pouvaient prétendre à l'inscription puisqu'ils étaient jugés dépendants de leurs maîtres. De même, la loi organique du 30 novembre 1875 avait momentanément retiré cette faculté aux militaires. Par ailleurs, en France, dans le souci de tendre vers une plus grande parité entre hommes et femmes dans la représentation politique, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, les lois du 6 juin 2000 et du 31 janvier 2007 ont consacré le principe d'égalité d'accès à la vie politique et aux fonctions électives⁵⁴¹. En Italie, ce principe figure aussi dans la Constitution à l'article 51.

Ainsi, si la citoyenneté est un statut de droits et de devoirs qui permet à son détenteur de participer à l'exercice du pouvoir politique, elle n'en reste pas moins exclusive puisque ce statut n'est réservé qu'aux seuls nationaux.

2 – Un statut réservé aux nationaux

La condition de nationalité revêt un caractère important dans la détermination de la qualité de citoyen. Le statut, particulier et privilégié, octroyé au national, en est une expression (a), tout comme le choix souverain, laissé aux Etats, pour déterminer la conception qui servira à attribuer ce statut (b).

⁵⁴⁰ Au plan cantonal, il a fallu attendre la décision du tribunal fédéral, le 27 novembre 1990, pour que le canton réfractaire d'Appenzell-Rhodes-Intérieures accorde le droit de vote aux femmes.

⁵⁴¹ L'article 3 alinéa 5 de la Constitution de 1958 dispose que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » ; les partis politiques sont chargés, à l'article 4 alinéa 2, de mettre en œuvre ce principe notamment en présentant aux divers scrutins autant d'hommes que de femmes. En cas de non-respect de ce principe, les aides publiques attribuées à ces entités sont diminuées.

La loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (J.O. n°27 du 1^{er} février 2007, p ; 1941) a renforcé le dispositif existant en instaurant une obligation de parité pour les exécutifs régionaux et pour ceux des communes de plus de 3 500 habitants, en instituant des suppléants aux conseillers généraux dans les départements qui devront être d'un sexe différent de celui du titulaire, et en renforçant les sanctions financières pour les partis qui ne respectent pas les obligations de parité pour les candidats aux élections législatives.

a – Le statut accordé par la nationalité

Si l'universalisme inspirait les révolutionnaires français pour la rédaction de l'article 5 de la Constitution du 24 juin 1793 par lequel la citoyenneté était accordée « à tout étranger qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard, tout étranger enfin qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité », on notera d'abord que ce texte ne fut jamais appliqué et, ensuite, que cet élan généreux ne leur a pas survécu, tant en France qu'à l'étranger.

De façon générale, excepté la particularité introduite par la construction européenne, la condition de nationalité est nécessaire à l'obtention de la citoyenneté politique⁵⁴².

En France, la Constitution du 4 octobre 1958 définit les citoyens dans son article 3 en précisant que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, dans son arrêt du 18 novembre 1982 relatif à l'établissement d'un quota féminin, dispose que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et d'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité, ou de nationalité »⁵⁴³. La nationalité constitue donc un élément essentiel, bien qu'insuffisant à lui seul, pour la reconnaissance de la citoyenneté française.

De même, en Italie, selon l'article 48§1 de la Constitution du 22 décembre 1947, « sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité » ; l'éligibilité relève des mêmes critères⁵⁴⁴. Aussi bien le droit de vote que l'éligibilité dépendent de la possession de la nationalité – bien que non explicitement citée – qui conditionne la citoyenneté. La question de la nationalité n'est envisagée que par l'article 10 de la Constitution italienne qui aborde le statut des étrangers par opposition à celui des citoyens.

L'article 20 alinéa 2 de la Loi Fondamentale allemande du 23 mai 1949 dispose que « tout pouvoir d'Etat émane du peuple. Le peuple l'exerce au moyen d'élections et de votations et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ». En ce sens,

⁵⁴² DUCHESNE (S.), *Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.71.

⁵⁴³ Cons. Const. n°82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'électorat des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, Recueil, p.66.

⁵⁴⁴ Article 51§2.

les articles 12 et 15 de la loi électorale du 7 mai 1956 stipulent que les droits politiques ne sont attribués qu'aux citoyens allemands. Selon l'interprétation de la Cour Constitutionnelle, dans une décision du 31 octobre 1990, l'accès à la citoyenneté politique est réservée aux seuls nationaux allemands ; le principe même du droit de vote des étrangers dans le cadre fédéral violerait la notion de souveraineté, qui, selon le texte fondateur, implique une souveraineté exclusivement nationale.

Les expériences britannique et suisse, bien que limitées, manifestent davantage d'ouverture. La nationalité n'y constitue pas toujours une condition pour l'obtention du droit de vote et d'éligibilité au niveau local. En Grande-Bretagne, les articles 1 et 2 du *Representation of the People Act* de 1983 reconnaissent aux citoyens irlandais et aux *british subjects* le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Cette résurgence du passé impérial du Royaume-Uni marque également de son empreinte la loi sur la nationalité de 1981, où il est spécifié que les *british subjects* sont les citoyens du Commonwealth. Néanmoins, la condition de nationalité reste nécessaire pour pouvoir voter et accéder aux fonctions électives au plan national⁵⁴⁵. De la même façon, l'article 39 de la Constitution suisse du 18 avril 1999, bien que n'accordant la citoyenneté politique qu'aux seuls nationaux au niveau fédéral, laisse les cantons libres de régler l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette faculté permet, le plus souvent, aux étrangers de prendre part aux scrutins locaux dans quelques cantons comme ceux de Neuchâtel et du Jura.

La nationalité se définit généralement comme « l'appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive d'un Etat »⁵⁴⁶. Elle est, avec le territoire, « au fondement de la définition juridique de l'Etat-Nation. Si le territoire définit les limites géographiques de la souveraineté de l'Etat, la nationalité, elle, en détermine la population constitutive »⁵⁴⁷. Le citoyen se reconnaît ainsi dans le national et cette coïncidence s'explique par le fait que l'Etat-

⁵⁴⁵ Service des Etudes juridiques, *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, Sénat, Etude de législation comparée, n°154, décembre 2005, www.senat.fr/lc/lc154/lc1544.html#toc7 : Déjà auparavant, la loi de 1972 sur les collectivités territoriales disposait que les ressortissants du Commonwealth pouvaient détenir des mandats électoraux dans les mêmes conditions que les nationaux.

⁵⁴⁶ BATTIFOL, LAGARDE, *Traité de droit international privé*, L.G.D.J, Tome 1, 8^{ème} édition, 1993. Voir également LAGARDE (P.), *La nationalité française*, Dalloz, 3^{ème} éd., avril 1997, p.3 ; FULCHIRON (H.), *La nationalité française*, Que sais-je ?, P.U.F, octobre 2000, p.4 ; COMBE (P.), *Le nouveau droit de la nationalité*, Dalloz, 1993, p.3.

⁵⁴⁷ WEIL (P.), *L'accès à la citoyenneté : une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité*, in Centre d'Etudes et de Prévision, *Nationalité et citoyenneté, nouvelle d'un espace européen*, Ed. SIRP, juillet 2002, p.9.

Nation est conçu comme la communauté politique à l'intérieur de laquelle s'exerce la citoyenneté. Celle-ci confère à l'individu un statut particulier qui le distingue des non nationaux. Le lien de nature politique, qui s'exerce entre la Nation et le national, se matérialise donc par la citoyenneté. Le suffrage politique étant une fonction exercée au nom de la Nation, elle ne peut être réalisée que par ceux qui sont rattachés à la communauté par le lien juridique que constitue la nationalité. Raymond Carré de Malberg définissait en ces termes le lien existant entre la nationalité et la citoyenneté : « La Nation, c'est l'ensemble d'hommes et de population concourant à former un Etat et qui est la substance humaine de l'Etat. Et quant à ces hommes pris individuellement, ils portent le nom de nationaux, ou encore de citoyens au sens romain du mot *civis* : expression qui désigne précisément le lien social qui, par-dessus tous les rapports particuliers et tous les groupements partiels, rattache tous les membres de la Nation à un corps unique de société publique ». Sa conclusion précise que « les qualités de Français et de citoyen vont ensemble, elles ne peuvent ni s'acquérir, ni se perdre l'une sans l'autre »⁵⁴⁸. Bien que portant sur son étude de la nationalité Française, ce constat de R. Carré de Malberg peut s'appliquer, dans son principe, à toutes les autres nationalités étudiées.

La nationalité constitue un facteur d'exclusion puisqu'elle répartit les individus en deux catégories, les nationaux et les étrangers, dont les droits sont inégaux. Le statut réservé aux nationaux leur octroie certains droits particuliers, ils accèdent aux droits politiques et aux fonctions publiques et bénéficient pleinement des libertés publiques. Par opposition aux nationaux, les étrangers sont astreints à une réglementation stricte, notamment pour pénétrer, circuler, séjourner et travailler sur le territoire national. Ils peuvent être extradés ou expulsés et ne disposent d'aucun droit à une participation politique. Par ailleurs, de « nombreuses professions sont en principe réservées aux nationaux de même que de nombreux droits dits « droits civils », en matière de loyers, de propriété intellectuelle ou d'avantages sociaux ou économiques divers »⁵⁴⁹.

Dans les pays étudiés, ces deux notions de nationalité et de citoyenneté sont profondément imbriquées, et, depuis la reconnaissance du suffrage universel, tant pour les hommes que pour les femmes, elles ont quasiment été confondues. En effet, seules des limites d'âge et de capacité (majorité électorale), pleinement justifiées, ne permettent pas à l'ensemble des nationaux de disposer de la totalité des droits de la citoyenneté. Toutefois, si ces deux notions

⁵⁴⁸ CARRE de MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome I, Sirey, Paris, 1920, pp.2-3.

⁵⁴⁹ LAGARDE (P.), *op.cit.*, p.4.

sont relativement proches, certains auteurs maintiennent qu'il existe toujours une divergence. Dans cet esprit, l'ancien ministre, Anicet Le Pors, explique que « la citoyenneté n'est pas dans une relation biunivoque avec la nationalité » comme l'illustre, en France, l'accord sur la Nouvelle-Calédonie du 5 mai 1998. Ce dernier prévoit que « dans les vingt années à venir, des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité s'il en était décidé ainsi⁵⁵⁰. La citoyenneté en Nouvelle-Calédonie divergerait ainsi de la citoyenneté française pendant la période de transition, entraînant sa transformation qualitative en nationalité au terme du processus »⁵⁵¹. Cependant, l'octroi de ces statuts relève de deux conceptions différentes de la nationalité, et ce sont les Etats qui, librement, optent pour l'une ou l'autre selon leurs traditions d'assimilation.

b – Le libre choix des Etats dans la conception de la nationalité

La compétence en matière d'octroi de la nationalité appartient aux Etats puisque les nationaux, par leur citoyenneté politique, participent à l'exercice de l'autorité publique. Bien que guidés dans cette démarche par plusieurs conventions internationales, les Etats restent souverains dans la détermination des conditions de nationalité.

Cette faculté reconnue aux Etats constitue un principe coutumier du droit international. Affirmé tout d'abord par la CPIJ dans deux avis dès le début du XXème siècle⁵⁵², il est ensuite constamment repris par les juridictions internationales notamment dans l'arrêt *Nottebohm* de la Cour Internationale de Justice de 1955, « la nationalité rentre dans la compétence nationale de l'Etat qui règle, par sa propre législation, l'acquisition de sa nationalité »⁵⁵³. Par ailleurs, malgré l'absence de moyens de contraintes envers les Etats,

⁵⁵⁰ A cet effet, la loi constitutionnelle n°2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution (J.O. du 24 février 2007, p.3354) a complété la définition du corps électoral pouvant participer aux élections des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, *cf. infra*.

⁵⁵¹ LE PORS (A.), *La citoyenneté*, PUF, Que sais-je ?, février 1999, pp.110-111.

⁵⁵² CPIJ avis n°4 sur les décrets français sur la nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, série B, n°4, p.24 et CPIJ avis n°7 sur l'interprétation du traité des minorités du 28 juin 1919 entre la Pologne et les puissances alliées, série B, n°7, p.16.

⁵⁵³ CIJ 6 avril 1955, *Nottebohm*, R. 1955, p.4, voir également les explications fournies à propos de cet arrêt sur le site internet de la Cour Internationale de Justice : www.icj-cij.org

l'article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme précise que « tout individu a droit à une nationalité » et que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité ». De son côté, l'article 24§3 du Pacte International sur les Droits Civils et Politiques du 19 décembre 1966 dispose que « tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité », formule reprise par l'article 7 de la Convention de New York du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant⁵⁵⁴.

Outre cette absence de contraintes effectives en matière de nationalité, les Etats sont libres d'opter entre différentes conceptions pour établir leur droit de la nationalité. Originellement, deux conceptions ont été utilisées, celle fondée sur le droit du sang, ou *jus sanguinis*, et celle fondée sur le droit du sol, ou *jus soli*.

La première fait reposer l'attribution de la nationalité sur la filiation. La Nation préexistant aux individus, ces derniers ne peuvent prétendre à la qualité de national que par héritage. Dans cette conception, le droit de la nationalité, pour préserver l'identité culturelle de la Nation, ne peut retenir que la filiation comme critère principal d'attribution. Paul Lagarde explique que « cette conception est assez répandue dans le droit de la nationalité des Etats nouvellement indépendants, notamment de ceux qui ont dû mener une lutte de libération nationale [...]. Cette « Nation » cherche ainsi à perpétuer le plus longtemps possible, par la constitution de ce noyau initial de nationaux duquel descendront les générations futures de nationaux, son emprise sur l'Etat qui désormais l'incarne »⁵⁵⁵. Les droits de la nationalité allemand, italien et suisse sont très largement inspirés par cette conception.

A l'inverse, le droit français de la nationalité trouve davantage sa source dans la seconde conception qui attribue la nationalité en fonction de la naissance sur le territoire de l'Etat considéré. Combiné à la résidence et à la naissance sur le territoire, le *jus soli* repose sur une présomption d'intégration de l'individu. Il facilite « l'intégration de population d'origine étrangère et évite que ne se constituent sur le territoire des noyaux d'étrangers qui risqueraient de constituer une menace pour la cohésion de la société toute entière »⁵⁵⁶. Cette conception

⁵⁵⁴ Sur la souveraineté des Etats en matière de nationalité, voir également la réponse de la Commission des Communautés Européennes, Revue critique 1973, p.181 ainsi que Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes, 21 mars 1986, affaire T.230/94, J.C.P, 1996, I, 3978, n°4, observations Boutard-Laborde. Pour la France, voir Réponse ministérielle, J.O.R.F, Débats de l'Assemblée nationale, 11 avril 1988, p.1517.

⁵⁵⁵ LAGARDE (P.), *op.cit.*, p.4.

⁵⁵⁶ FULCHIRON (H.), *op.cit.*, p.16.

illustre « une communauté ouverte, prête à accueillir tous ceux qui, pourvu qu'ils présentent avec elle quelques liens objectifs, manifestent la volonté d'y entrer »⁵⁵⁷.

De nos jours, une certaine combinaison des deux conceptions a permis une évolution dans les droits de la nationalité. La France, à l'image de certains Etats européens comme la Belgique, le Portugal ou l'Espagne, attribue sa nationalité non seulement à l'enfant né d'un de ses nationaux, mais également, à l'enfant né sur le territoire d'un parent qui y est lui-même né, il s'agit d'une exigence de double *jus soli*. De son côté, si l'Italie ne connaît que l'attribution de la nationalité *jure sanguinis* et ne recourt au *jus soli* qu'afin d'éviter les cas d'apatridie, l'Allemagne, « pays phare du *jus sanguinis*, a été contrainte, sous la pression des faits, d'abandonner son exclusivisme et d'admettre une part importante de *jus soli* »⁵⁵⁸. En 1999, elle a octroyé la nationalité allemande aux jeunes nés en Allemagne de parents étrangers résidant dans le pays depuis huit ans et possédant un titre de séjour depuis trois ans. Enfin, la Grande-Bretagne allie une base de *jus soli* avec des éléments de *jus sanguinis* pour reconnaître, comme citoyen britannique, l'enfant né au Royaume-Uni d'un citoyen britannique ou d'une personne qui y est établie.

Par ailleurs, la plupart des Etats reconnaissent, selon des modalités différentes, à celui qui est né et qui réside habituellement sur leur territoire, le droit d'acquérir leur nationalité pendant sa minorité ou à sa majorité.

La Grèce et l'Espagne constituent actuellement, en Europe, des cas d'exception puisqu'elles permettent, à la seule condition d'un délai de vingt ans de résidence continue, aux étrangers d'opter librement pour leur nationalité. Par ailleurs, pour bon nombre d'Etats, certaines spécificités historiques et culturelles consentent à des attributions inhabituelles de nationalité. A titre d'exemples, l'Espagne admet le principe de la double nationalité pour les ressortissants des pays d'Amérique latine avec lesquels elle conserve des relations particulières. Dans le même esprit, la Grèce accorde sa nationalité, sans formalité, aux religieux qui optent pour une vie monastique au Mont Athos.

Hormis ces quelques cas dérogatoires, les différents codes de la nationalité présentent simplement deux procédures d'acquisition volontaire de la nationalité pour les étrangers, l'une par la naturalisation, l'autre par le mariage avec un national.

La naturalisation constitue pour les étrangers le principal mode d'acquisition volontaire de la nationalité de l'Etat dans lequel ils vivent. Depuis deux décennies, la France, le Royaume-Uni

⁵⁵⁷ LAGARDE (P.), *op. cit.*, p.4.

⁵⁵⁸ FULCHIRON (H.), *op. cit.*, pp.17-18.

et l'Allemagne sont les pays de l'Union européenne qui ont accordé le plus de naturalisations. Entre 1990 et 1993, ces Etats ont respectivement naturalisé 233 000, 218 000 et 129 000 étrangers, permettant ainsi à ces derniers de bénéficier de la plénitude des droits politiques comme tout citoyen de naissance. La France a satisfaite 101 785 demandes de naturalisation⁵⁵⁹, la Grande-Bretagne 140 800⁵⁶⁰, l'Allemagne 117 000⁵⁶¹, l'Italie 303 000⁵⁶² et la Suisse 39 753⁵⁶³ en 2005. Cette procédure suppose un degré suffisant d'intégration, d'assimilation à la communauté nationale et de connaissances, tant de la langue que des us et coutumes, du pays d'accueil. Depuis la loi du 26 novembre 2003, la France exige une pratique suffisante de la langue française de la part du demandeur ainsi qu'une connaissance des droits et devoirs conférés par la nationalité⁵⁶⁴. Dans le même sens, en Allemagne les candidats à la nationalité devront désormais passer des tests de langue et suivre des cours d'éducation civique qui seront sanctionnés par un examen final⁵⁶⁵. L'exigence d'attachement à l'Etat se manifeste également par une période minimale de résidence, variable selon les législations étatiques. Cette durée est fixée à cinq ans en France, au Royaume-Uni et en Italie, à huit ans en Allemagne depuis l'entrée en vigueur du nouveau code de la nationalité le 1^{er} janvier 2000, et à 12 ans en Suisse⁵⁶⁶. L'exigence de résidence continue est très courte pour la confédération helvétique. Au cours de sa vie, le demandeur doit avoir résidé douze années dans le pays, dont

⁵⁵⁹ GIRAUD (A.), BONNEFIS (M.), *Rapport annuel de la sous-direction des naturalisations*, Ministère chargé des affaires sociales, 25 octobre 2006, www.social.gouv.fr.

⁵⁶⁰ Haut Conseil à l'intégration, *Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe*, Avis à Monsieur le Premier Ministre, décembre 2006, www.hci.gouv.fr

⁵⁶¹ Office Fédéral des statistiques, Wiesbaden.

⁵⁶² HEUZE (R.), *L'Italie en panne de croissance démographique*, Le Figaro, 11 novembre 2006. Toutefois, il faut rappeler que le nombre important de naturalisation, en 2005, est largement le fruit de la réduction du délai de résidence nécessaire pour acquérir la nationalité italienne qui est passé de 10 à 5 ans, voir *Le gouvernement facilite les naturalisations*, Le Monde, 6 août 2006.

⁵⁶³ Office Fédéral des migrations, *Progression du nombre de ressortissants de l'Union européenne en Suisse*, communiqué de presse, 12 février 2007, www.bfm.admin.ch

⁵⁶⁴ Depuis peu il est par ailleurs procédé à une cérémonie d'accueil des candidats à la naturalisation dans la nationalité française : voir notamment, VAN EECKHOUT (L.), *Une cérémonie officielle et « solennelle » pour accueillir les nouveaux Français*, Le Monde, 20 avril 2004 ; GURREY (B.), *M. Chirac « fier » d'accueillir de nouveaux citoyens à Tours*, Le Monde, 1^{er} septembre 2006.

⁵⁶⁵ JACOB (A.), *Berlin impose des tests de langue aux candidats à la naturalisation*, Le Monde, 7 mai 2006.

⁵⁶⁶ Pour une étude des durées de résidence pratiquées par les différents Etats, voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Les politiques d'intégration des immigrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Document n°9888, 24 juillet 2003 ; www.assembly.coe.int.

trois années continues durant les cinq ans précédant la requête. La naturalisation suppose généralement de renoncer de facto à sa nationalité antérieure.

Le mariage constitue la seconde possibilité d'acquisition volontaire de la nationalité pour un étranger. Dans le cas de la France, elle intervient après une simple déclaration, tandis qu'en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni ou en Suisse, elle correspond à une naturalisation simplifiée. Cette procédure présuppose, comme condition première, l'existence d'un mariage valide. Un délai de résidence ou de vie commune est exigé, il constitue un gage d'assimilation du prétendant et, de façon plus accessoire, permet d'éviter des cas de mariages blancs contractés dans le seul but d'obtenir la nationalité d'un Etat⁵⁶⁷. En France, l'époux étranger peut demander la nationalité française après deux ans de mariage si la communauté de vie est autant matérielle qu'affective. Au Royaume-Uni, trois années de résidence dans le pays sont nécessaires avant l'introduction de la demande. En Italie, le demandeur doit avoir résidé six mois sur le territoire ou avoir atteint trois ans de mariage. L'Allemagne et la Suisse exigent des conditions cumulatives. La législation allemande exige un séjour de trois ans et une communauté de vie de deux ans après le mariage. Dans le cas helvétique, les conjoints étrangers, qui vivent en Suisse depuis un an, peuvent faire une demande de naturalisation facilitée après trois ans de mariage, s'ils ont auparavant vécu cinq années dans la confédération.

La multitude de délais de résidence ou les conditions diverses, comme l'examen linguistique pour accéder à la nationalité britannique, illustrent pleinement la souveraineté des Etats en matière de détermination de leurs nationaux. Malgré des accords de coopération entre eux pour éviter l'immigration clandestine, notamment avec la constitution d'une Union européenne, aucun régime d'harmonisation des codes de la nationalité n'a encore pu être arrêté à ce jour.

Les différents droits de la nationalité sont ainsi largement fondés sur l'intensité des liens qui unissent un prétendant à la nationalité et l'Etat. Si l'étranger n'opte pas à terme pour la nationalité de l'Etat d'accueil, il se voit refuser toute faculté de participation à la vie politique.

⁵⁶⁷ Pour une étude des durées de résidence et de vie commune après le mariage dans les différents Etats, voir Etudes législatives comparées, *Note de synthèse sur l'acquisition de la nationalité par le mariage dans les cas de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni*, www.senat.fr.

La conception classique, privilégiant l'aspect politique de la citoyenneté, semble cependant connaître certaines insuffisances qui peuvent expliquer la crise de la démocratie représentative dans son rapport avec le citoyen.

B – Les insuffisances du concept classique

La faiblesse de la participation, le désintérêt pour la vie politique manifesté par les citoyens et l'absence de possibilité d'expression politique des étrangers semblent montrer que le concept classique de citoyenneté rencontre certaines difficultés. L'une relève de l'éducation à la citoyenneté (1), l'autre de la « quasi-reconnaissance » d'une citoyenneté sans suffrage au profit des étrangers (2).

1 – L'éducation à la citoyenneté

Deux types de difficultés, issues du rôle de l'éducation en matière de citoyenneté, semblent pouvoir être dégagées. L'une procéderait tout d'abord de la déliquescence du lien civique (a), l'autre, au contraire, des conditions capacitaires du citoyen (b).

a – La déliquescence du lien civique

La conception classique de la citoyenneté, comme l'écrit Jürgen Habermas, « n'est pas fondée par un ensemble de traits communs, ethniques et culturels, mais par la pratique des citoyens qui exercent activement leurs droits démocratiques de participation et de communication », la citoyenneté est donc un apprentissage quotidien⁵⁶⁸.

Or, cette éducation permanente à la citoyenneté connaît certaines difficultés, ce qui conduit le législateur à réglementer une diversité de comportements qui ne relèvent pourtant que du seul civisme des individus. Pour Anicet Le Pors, « la délinquance aurait quintuplé » et se manifesterait par des actes de « violence urbaine commis contre les personnes et les biens pour les catégories les moins favorisées et par la fraude fiscale pour les catégories les plus favorisées »⁵⁶⁹. La publication, par le Ministère de l'Intérieur, des statistiques de la criminalité pour l'année 2006 confirme le nombre élevé de faits constatés. Malgré une baisse de 1,30%

⁵⁶⁸ HABERMAS (J.), *L'intégration républicaine, essais de théories politiques*, Fayard, octobre 1998, p.71.

⁵⁶⁹ LE PORS Anicet, *op.cit.*, p.90.

de la délinquance générale, 3 725 588 crimes et délits ont été relevés, dont notamment 110 010 vols avec violence, 43 943 incendies volontaires et 27 255 atteintes à la dignité et à la personnalité⁵⁷⁰.

Pour chacune des démocraties étudiées, de multiples mesures législatives ou réglementaires doivent être édictées pour rappeler que certains comportements troublent la vie quotidienne de la collectivité⁵⁷¹. Le citoyen ne semble pas pour autant se soumettre à ces réglementations par souci de devoir civique mais plutôt par crainte de la sanction. En effet, en France, durant de longues décennies, la délinquance routière ne cessait de progresser malgré la multiplication des mesures de réglementation, il fallut attendre une politique énergique de lutte active et quotidienne contre ce phénomène pour voir décroître sensiblement ces comportements délictueux⁵⁷².

La citoyenneté, par les droits et devoirs qui y sont attachés, relève donc bien d'un apprentissage des règles de la vie en société. Deux institutions avaient jusque là pour mission de développer chez les citoyens le sens de ces valeurs, l'école et la conscription.

Dans chacun des Etats envisagés dans cette étude, l'école est le premier lieu d'apprentissage de la vie en société. L'institution scolaire a vocation à apporter le savoir et les connaissances aux élèves, mais elle doit aussi éduquer le futur citoyen. En transmettant les valeurs essentielles de la Nation, elle lui permet d'acquérir les fondements de toute vie en société. En France, si un regard mélancolique est porté sur l'action de la « république des instituteurs », c'est parce que ces « hussards noirs » n'ont pas seulement accompli des tâches élémentaires mais qu'ils ont « transformé des petits Bretons, des petits Corses, des petits Basques, des petits Berrichons en Français »⁵⁷³, qu'ils ont relevé le défi de créer un peuple dans lequel s'enracinaient les valeurs et les idées républicaines. Tel était bien le sens de la lettre adressée

⁵⁷⁰ Pour une présentation complète du rapport sur la criminalité de 2006, voir le site du Ministère de l'Intérieur : www.interieur.gouv.fr (rubrique statistiques, criminalité).

⁵⁷¹ A titre d'exemples, en France, s'agissant des automobilistes, les pouvoirs publics ont dû sanctionner plus sévèrement le fait de ne pas s'arrêter devant un passage piéton, de stationner sur un emplacement réservé aux personnes handicapées, de conduire sous l'emprise de l'alcool ou encore de rouler à une vitesse excessive.

⁵⁷² En ce sens le rapport sur la criminalité de 2006, *op.cit.*, constate que depuis 2002, le nombre de personnes tuées sur les routes a diminué de 43%. Tendence confirmée par les résultats de l'année 2006 en matière de lutte contre l'insécurité routière, au cours de l'année le nombre de personnes décédés a reculé de 11,6% par rapport à 2005, comme le nombre de blessés qui a baissé de 5,4% ou de celui des accidents de 3,9%.

⁵⁷³ KRIEGEL (B.), *La démocratie*, in HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *op.cit.*, p.133.

par Jules Ferry aux instituteurs en 1883, où le ministre de l'Instruction Publique indiquait que son objectif était de « fonder une éducation nationale et la fonder sur les notions du devoir et du droit ». L'instituteur se devait d'enseigner ses savoirs mais aussi les pratiques que constituaient les règles élémentaires de la vie morale. L'école n'a donc pas seulement été « un lieu d'apprentissage et de transmission des connaissances, elle a aussi été un lieu de formation de la personnalité adulte et de préparation aux différentes facettes du métier de citoyen »⁵⁷⁴. De la même façon, l'école, en Allemagne ou en Italie, a nécessairement contribué à développer l'esprit d'appartenance à une Nation. En effet, longtemps constitués en petites principautés indépendantes, ces deux Etats ont connu des unifications tardives. Comme dans l'exemple français, c'est en partie l'école, par la transmission de valeurs communes et l'enseignement d'une culture et d'une histoire communes, qui a permis aux Italiens et aux Allemands de s'identifier en tant que peuple.

Toutefois, le rôle de l'école a évolué ; il ne lui est plus demandé d'enseigner aux enfants des valeurs mais plutôt de leur donner les clés de la réussite scolaire. Au sein de l'école, comme dans la société, la tendance au développement de l'intérêt privé grandit, la réussite individuelle prend progressivement le pas sur la formation du citoyen. Malgré ce contexte, mis en valeur en France lors de la crise des banlieues de 2005, il faut se satisfaire du retour dans les programmes scolaires des cours d'éducation civique et des actions ponctuelles développées en matière d'éducation à la citoyenneté, elles constituent la source principale de l'intégration sociale des futurs citoyens⁵⁷⁵. Des Etats – notamment la France et l'Allemagne en raison de leur héritage historique commun – utilisent le thème de la mémoire pour développer les questions de citoyenneté à l'école. Assumant les expériences tragiques vécues tout au long de la Seconde Guerre Mondiale, ces deux Etats créent des « parcours de mémoire » afin que les élèves puissent comprendre l'importance des principes démocratiques et s'engagent, dans leur vie de citoyen, à les défendre⁵⁷⁶.

⁵⁷⁴ CONSTANT (F.), *La citoyenneté*, Montchrestien, 2^{ème} éd., octobre 2000, p.76.

⁵⁷⁵ En France, la crise des banlieues au cours de l'automne de 2005 a réintroduit ce débat et des mesures ont été prises pour donner aux élèves un « socle commun de connaissances et de compétences, constitué de valeurs, de savoirs, de pratiques et de comportements dont le but est de favoriser une participation efficace et constructive à la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa liberté en pleine conscience des droits d'autrui », voir *Il s'agit de mettre en place un véritable parcours civique de l'élève*, Le Monde, 11 mai 2006, *Le service civique obligatoire, une bonne idée ?*, Le Monde, 27 juin 2006.

⁵⁷⁶ Pour sensibiliser la jeunesse, l'Allemagne et la France ont fait le choix de conserver certains lieux de mémoire, comme les camps de concentration de Dachau, d'Auschwitz ou du Struthoff, ou encore des lieux de

Ce retour à l'apprentissage des règles du civisme, tout comme à son enseignement, est également perceptible en Allemagne, notamment par le fait que, dorénavant, les étrangers demandant la naturalisation doivent suivre des cours d'éducation civique aux règles du pays qui sont sanctionnés par un examen final⁵⁷⁷.

En dehors de l'école, le service national a été une expérience vécue dans chacun des Etats étudiés. Le plus souvent institué, à l'origine, pour des raisons de défense nationale, il est devenu progressivement un moyen de sensibiliser les citoyens à leurs devoirs en tant que membres d'une Nation.

L'institution de la conscription en France, dès 1798, a joué « un rôle capital dans la prise de conscience individuelle de l'appartenance à une Nation et dans la formation du civisme. Le principe selon lequel chaque citoyen devait à la Patrie une partie de sa jeunesse a été progressivement accepté et a même recueilli une quasi-unanimité »⁵⁷⁸. Alors qu'il imposait une certaine discipline aux jeunes hommes, le service militaire a été, dans le même temps, un facteur efficace de cohésion sociale et d'intégration nationale. Il a assuré un « brassage social et régional », entraînant ainsi l'uniformisation de la langue, tout en permettant aux appelés de vivre leurs premières expériences citoyennes en faisant un apprentissage de leurs devoirs⁵⁷⁹. Or, tandis que les constitutions allemande, suisse et italienne maintiennent le principe du service national obligatoire parmi les devoirs constitutionnels du citoyen, la France, depuis la loi du 28 octobre 1997 sur la Défense nationale, s'acheminant vers une armée de métier, l'a supprimé⁵⁸⁰. Si une journée de préparation à la défense a été instituée, et touche désormais

massacre comme Oradour-sur-Glane, mais aussi de développer des musées consacrés à la résistance à l'oppression idéologique nazie, comme à Nuremberg ou dans le Vercors.

⁵⁷⁷ JACOB (A.), *Berlin impose des tests de langue aux candidats à la naturalisation*, Le Monde, 7 mai 2006.

⁵⁷⁸ BADIE (B.), PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.49.

⁵⁷⁹ BOURGEOIS (R.), TERRONE (P.), *La France des institutions, le citoyen dans la nation*, Presses Universitaires de Grenoble, 2001, p.107.

⁵⁸⁰ Article 12a de la Loi Fondamentale allemande, Service militaire et civil obligatoire : « Les hommes peuvent, à compter de l'âge de 18 ans révolus, être obligés de servir dans les forces armées, dans le corps fédéral de protection des frontières ou dans un groupe de protection civile ».

Article 59-1 de la Constitution suisse : « Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civile de remplacement ».

Article 52 de la Constitution italienne : « La défense de la patrie est un devoir sacré du citoyen. Le service militaire est obligatoire dans les limites et selon les modalités fixées par la loi. Son accomplissement ne porte atteinte ni à la situation de travail du citoyen, ni à l'exercice de ses droits politiques ».

filles et garçons, la question de savoir si cette suppression n'entraînera pas une régression de la citoyenneté et parallèlement une nouvelle crise du civisme reste ouverte.

Délaisser ou tendre à raréfier les expériences citoyennes n'est pas sans présenter certains dangers, la citoyenneté est un concept fragile qui nécessite une vigilance constante et une volonté affirmée de la faire vivre, mais pour cela le citoyen a besoin d'en avoir fait un apprentissage régulier.

Outre le problème de l'éducation, concernant la citoyenneté intrinsèquement politique, la question des difficultés rencontrées par la conception classique, notamment en matière de participation, peut être abordée sous deux autres angles. Le recul de la participation politique pourrait aussi procéder d'une maturité politique ou, à l'opposé, d'une certaine incapacité du citoyen à résoudre des questions de plus en plus techniques.

b – Citoyenneté capacitaire et maturité politique

La citoyenneté n'est plus aujourd'hui attribuée, comme cela a pu être le cas dans le passé, en fonction de considérations capacitaires du prétendant. En effet, certaines démocraties établissaient des conditions, liées au savoir et à la culture, pour exclure de leur corps électoral certains individus. En dehors des cas très particuliers des incapacités mentales et des condamnations, aucune restriction de cette nature n'est aujourd'hui posée.

Cependant, l'abstention croissante aux élections n'est pas sans redonner une certaine actualité aux questions d'aptitude. La gestion politique apparaît de plus en plus complexe aux non-initiés et peut laisser supposer aux citoyens que l'engagement et la participation politique ne peuvent être le fait que de spécialistes. Pourtant, plusieurs auteurs relèvent d'ailleurs que « la participation croît avec l'élévation du niveau social »⁵⁸¹. Pierre Bréchon, dans une étude consacrée à l'histoire électorale française, note que « le taux d'abstention varie selon les catégories socioprofessionnelles [...]. Les cadres, professions libérales et agriculteurs sont les catégories les plus participationnistes. De même, plus on est diplômé, plus on vote. Le niveau de diplôme et le statut social indiquent en fait une capacité à maîtriser son environnement et à s'exprimer politiquement »⁵⁸². Devant ce constat, il est possible d'admettre que la citoyenneté n'assure pas forcément l'égalité entre les citoyens. Même si les droits politiques sont reconnus à tous, l'accès à la décision politique peut rester le monopole d'une minorité de citoyens.

⁵⁸¹ CHAGNOLLAUD (D.), *Science politique*, Dalloz, 1999, pp.380 et suiv.

⁵⁸² BRECHON (P.), *La France aux urnes, soixante ans d'histoire électorale*, op.cit., p.43.

Comme le souligne Blandine Kriegel, « la citoyenneté demeure, dans ses aspects les plus prestigieux et à ses étages les plus élevés, capacitaire »⁵⁸³. En ce sens, il est possible de constater que « les prérogatives attachées à la citoyenneté ne peuvent s'exercer faute d'un minimum d'incorporation à la société civile, d'un minimum d'intégration sociale. L'absence de rattachement territorial, d'un côté, l'absence de ressources, de l'autre, aboutissent à faire de bon nombre de citoyens théoriques de véritables exclus de la citoyenneté »⁵⁸⁴.

D'un autre côté, la maturité politique des citoyens peut également apparaître comme une autre explication au désengagement constaté. La démocratie représentative actuelle, ainsi que les gouvernants, sont jugés par un corps de citoyens plus instruits, dont la lucidité croissante leur permet de dégager les limites du pouvoir politique. Alors, « disposant de ressources politiques suffisantes pour affronter les arcanes de la politique et élaborer eux-mêmes leurs décisions politiques, les citoyens s'émancipent peu à peu des élites ou des groupes de référence qui jadis les guidaient »⁵⁸⁵. Plus instruits, mais aussi plus informés, les citoyens deviennent plus exigeants et plus critiques envers leurs gouvernants, ils recherchent de nouveaux moyens d'action plus proches des réalités quotidiennes. La crise économique constitue l'un des révélateurs principaux de l'échec des hommes politiques. En Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie, en Suisse ou en France, l'exercice du pouvoir a été confié à toutes les grandes formations politiques nationales, mais aucune n'est arrivée à un résultat réellement concret. Les citoyens ont alors douté de la pertinence des idéologies passées et ne se satisfont plus aujourd'hui du perpétuel clivage gauche-droite. Par leur niveau d'éducation et par les outils d'informations dont ils disposent, « les citoyens se sentent plus à même d'appréhender les problèmes qu'ont à résoudre leurs gouvernants, ils ont l'impression que les hommes politiques ajustent l'inventaire des problèmes à résoudre à leurs solutions, et non l'inverse, et qu'une abîme sépare le discours politique de la réalité »⁵⁸⁶. Dès lors, le citoyen, ne souhaitant

⁵⁸³ KRIEGEL (B.), *La crise de la citoyenneté*, in HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *op.cit.*, p.56.

⁵⁸⁴ LOCHAK (D.), *Comment définir la citoyenneté ?*, in CHEVALLIER (J.), DELEMOTTE (B.) (dir.), *Etrangers et citoyens, les immigrés et la démocratie locale*, L'Harmattan, mars 1996, p.21.

⁵⁸⁵ MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *Les comportements politiques*, A. Colin, Coursus, mars 1992, p.148.

⁵⁸⁶ Du GRANRUT (C.), *La citoyenneté européenne, une application du principe de subsidiarité*, LGDJ, Systèmes, décembre 1997, p.37, voir aussi en ce sens BRECHON (P.), *La citoyenneté et ses conditions d'expression*, *op.cit.*, p.65 : « Les Européens sont de plus en plus instruits, ils connaissent de mieux en mieux les enjeux politiques, notamment par les médias. Leur politisation n'est pas vraiment à la baisse, mais ils sont plus dubitatifs et critiques à l'égard de la politique politicienne et de leurs élites ».

plus cautionner ses pratiques, exprime son impuissance en se retirant de la vie électorale ou en refusant les réformes, non par conservatisme mais plutôt parce que celles qui sont proposées ne répondent pas aux problèmes qu'il ressent quotidiennement. Par conséquent, il est possible de penser que c'est le sens du vote qui est en train de changer. S'il a pu longtemps être perçu comme un devoir du citoyen, ou comme un signe d'adhésion à une famille politique, celui-ci s'est relativisé, la force obligatoire s'est altérée. De plus en plus, « le vote est perçu comme un droit que l'on exerce si l'on en saisit l'intérêt [...]. Avant de déposer un bulletin dans l'urne, on veut avoir de bonnes raisons de le faire, on veut être sûr de voter utilement. Dans le doute on préfère s'abstenir. Le vote est devenu plus raisonneur, plus fragile, moins constant et moins fidèle à une tendance politique. L'indécision ne tient pas à une méconnaissance ou une incapacité à comprendre la politique, mais à un doute sur la crédibilité des discours et des programmes »⁵⁸⁷.

Cependant, si ces questions d'éducation et de capacité peuvent être à l'origine de difficultés et d'évolutions du concept classique de citoyenneté, la place à accorder aux étrangers dans les questions de citoyenneté y trouve également une part.

2 – La contestation de la condition de nationalité

Dans l'ensemble des Etats étudiés, la citoyenneté n'est accordée à l'individu qu'à la condition expresse qu'il soit national de l'Etat. Cette condition est pourtant remise en cause par la présence de diverses communautés étrangères qui résident et travaillent sur le territoire de l'Etat d'accueil depuis plusieurs années. Cette situation entraîne de sérieuses difficultés pour le concept classique puisque certains droits – économiques ou sociaux – constitutifs de la citoyenneté sont accordés aux étrangers (a). De plus, si plusieurs expériences de participation des étrangers, renforcées après la ratification du traité de Maastricht, ont été réalisées en Europe au niveau local et ont montré qu'une dissociation entre la nationalité et la citoyenneté était envisageable, les cours suprêmes – tant administratives que constitutionnelles – continuent à interpréter strictement leur Constitution au regard de cette difficulté (b)

⁵⁸⁷ BRECHON (P.), *op. cit.*, p.66

a – La citoyenneté sans suffrage des étrangers

A l'image du droit romain, le résident étranger apparaît aujourd'hui comme un « citoyen de seconde zone » puisqu'il n'accède qu'à une sorte de citoyenneté sans suffrage⁵⁸⁸. A l'époque antique, les Romains avaient conçu ce mécanisme afin de faciliter l'insertion des peuples conquis. La *civitas sine suffragio* se comprenait comme une étape transitoire pour accéder à la citoyenneté romaine complète⁵⁸⁹. Les individus se voyaient reconnaître généralement l'ensemble des droits et devoirs d'un véritable citoyen romain à l'exception des droits politiques, tels que la participation aux suffrages et l'accès aux magistratures. Plus de vingt siècles après, les démocraties contemporaines semblent réserver un sort comparable aux étrangers résidents⁵⁹⁰. Hormis le cas particulier et privilégié des ressortissants de l'Union européenne, qui fait suite à un accord de réciprocité entre Etats membres, les étrangers sont soumis aux mêmes devoirs qu'un citoyen. Dans chacun des Etats étudiés, outre la particularité du devoir lié au service national, le respect des lois et la contribution aux charges de la Nation constituent des devoirs applicables à tous, sans distinction de nationalité⁵⁹¹. La comparaison avec le droit romain peut d'ailleurs être renforcée, puisque, après une certaine durée de séjour dans le pays, qui peut correspondre à la période transitoire aménagée par les Romains, ces individus peuvent bénéficier des procédures de naturalisation, qui leur permettent de se voir attribuer, avec la nationalité, la plénitude des droits politiques.

Pour certains aujourd'hui, la question se pose de savoir si la condition de nationalité reste compatible avec la démocratie représentative. Les partisans du droit de vote des étrangers soutiennent que, par leur simple présence, mais surtout par leur travail et leur contribution fiscale, les étrangers participent au développement des richesses nationales et s'intègrent

⁵⁸⁸ SCHNAPPER (D.), *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Folioactuel, février 2000, p.254 ; SCHNAPPER Dominique, *Citoyenneté et nationalité à l'épreuve de la construction européenne*, in Centre d'Etudes et de Prévisions, *op.cit.*, p.184.

⁵⁸⁹ GAUDEMET (J.), *Les institutions de l'Antiquité*, Montchrestien, 6^{ème} éd., juillet 2000, pp.212-215 ; HUMBERT (M.), *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Précis Dalloz, 7^{ème} éd., octobre 1999, p.265.

⁵⁹⁰ DUCHESNE (S.), *Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.77 : « La citoyenneté pleine et entière des nationaux perdure. Mais se développe en contrepoint une citoyenneté limitée, celle des [étrangers] résidents, qui se voient reconnaître la jouissance des droits civils et sociaux, mais pas celle des droits politiques ».

⁵⁹¹ Dans le cas de la France, cette particularité du service national n'existe plus depuis la loi du 28 octobre 1997 sur la professionnalisation des armées qui a mis fin à cette obligation.

socialement à la population constitutive de l'Etat, particulièrement au niveau local. Pour ceux-là, en France notamment, l'exigence de la nationalité, posée à l'article 3 alinéa 4 de la Constitution, semble incompatible avec l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui reconnaît que nul ne doit payer l'impôt à moins de l'avoir consenti directement ou par ses représentants, ce qui, en la matière, n'est pas le cas de l'étranger. Corroborant leur argumentaire, F. Constant s'interroge sur le fait de savoir s'il est possible de « refuser aux étrangers le droit de vote dans les lieux dont ils sont les acteurs tout en réclamant d'eux des comportements citoyens ? »⁵⁹². Dans le même sens, concernant l'Allemagne, Johannes Rau, alors président fédéral, dans un discours du 12 mai 2000, soulignait que les Turcs à eux seuls avaient créé 50 000 entreprises et 200 000 emplois ; qu'ils payaient chaque année 2,5 milliards de marks pour les cotisations retraites, 8,5 milliards d'impôts sur le revenu et sur les salaires et 500 millions de marks de cotisation solidarité, sans aucune contre-partie sur le plan des droits politiques⁵⁹³. Comme dans chacun des Etats étudiés, à l'exception de la Suisse où les cantons peuvent accorder certains droits politiques aux étrangers au niveau local, les immigrés – turcs, dans l'exemple précité – résident non seulement depuis des années en Allemagne, mais contribuent également au développement de la Nation allemande⁵⁹⁴. A ce titre, ils bénéficient, en tant que travailleurs, de la citoyenneté sociale, par les droits et devoirs sociaux qui leurs sont accordés, mais pas de la citoyenneté politique⁵⁹⁵.

En dehors du champ politique, l'émergence d'une citoyenneté sociale ouvre des droits à une participation à la vie locale et professionnelle. En effet, il n'est qu'à constater que « partout où des éléments de participation ont été introduits – l'entreprise, les établissements d'enseignements, la sécurité sociale, l'habitat – la condition de nationalité a été supprimée pour l'accès à l'électorat et même à l'éligibilité »⁵⁹⁶. En France, depuis 1982, les étrangers

⁵⁹² CONSTANT (F.), *op.cit.*, pp.106-108.

⁵⁹³ www.rennes.iep.fr/html/Fauvet/Memoires/Memoires-02/Gernier.pdf

⁵⁹⁴ Sur l'attribution en Suisse du droit de vote aux étrangers, voir *infra*, p.218.

⁵⁹⁵ Concernant la citoyenneté sociale, voir *infra*, p.199.

⁵⁹⁶ LOCHAK (D.), *Comment définir la citoyenneté ?*, in CHEVALIER (J.), DELEMOTTE (B.) (dir.), *op.cit.*, p.23

Sur la citoyenneté sociale des étrangers en France, voir Conseil Constitutionnel, *Elections aux organismes de sécurité sociale*, Recueil, p.73, le Conseil constitutionnel précise que la condition de nationalité ne joue pas pour les élections professionnelles et sociales, dans la mesure où ces dernières ne sont pas considérées comme des élections politiques.

sont électeurs et éligibles aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les Français, ils peuvent aussi désormais siéger dans les conseils d'administrations des OPHLM et des OPAC, notamment comme représentants des locataires. Pour les partisans du droit de vote des étrangers, le lien particulier, décrit par Carré de Malberg, entre la nationalité et la citoyenneté se trouve de plus en plus fréquemment fragilisé lorsque la citoyenneté s'étend au champ social. Dans cette optique, ces derniers estiment qu'il devient difficile de justifier qu'un régime soit représentatif dès lors qu'il laisse en marge, pour la gestion des choix politiques, des individus, qu'il reconnait par ailleurs, par l'octroi de droits et de devoirs constitutifs de la citoyenneté. Ces citoyens de seconde zone restent incapables de défendre leurs intérêts par l'action politique. Certains n'hésitent d'ailleurs plus, à l'instar de Catherine Withol de Wenden, à soutenir que « le mot même de « citoyen », avec sa connotation proprement politique, n'a plus de sens, le véritable acteur social serait désormais le « contribuable » ou l'« usager »⁵⁹⁷.

Cependant, l'argumentaire développé par les partisans d'une reconnaissance du droit de vote des étrangers se fonde sur une interprétation erronée du concept de démocratie représentative. En effet, celui-ci, à la différence de la démocratie directe, engendre une représentation de la Nation et non des citoyens. Dans ce contexte, les étrangers, n'étant pas membres de la Nation, sont donc automatiquement exclus, comme en disposent les alinéas 1^{er} et 4 de la Constitution de 1958.

Pourtant, cette situation de fait conduit à des débats passionnés et à des pratiques marginales, dont la légalité est régulièrement mise en question, pour la reconnaissance de droits politiques aux étrangers.

b – Des résistances constitutionnelles et jurisprudentielles à la participation politique des étrangers

La reconnaissance d'un droit à une participation politique au bénéfice des étrangers a suscité de nombreux débats et révélé un certain nombre de problèmes juridiques, notamment sur le plan de la souveraineté nationale des Etats. Les cours suprêmes françaises, allemandes et italiennes ont été amenées à poser des positions de principe claires au regard de leur Constitution.

⁵⁹⁷ WITHOL de WENDEN (C.), *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987, pp.71-73.

Deux situations ont largement illustré ces difficultés en France. Tout d'abord, l'association de représentants étrangers aux décisions des conseils municipaux a été strictement limitée par la jurisprudence ; ensuite, les engagements européens résultant du Traité de Maastricht n'ont pu être satisfaits qu'à la suite d'une révision constitutionnelle.

Au niveau local, la participation des étrangers n'a pas manqué de susciter un riche contentieux. D'un côté, le tribunal administratif d'Amiens a jugé le 23 juin 1988 que « dans le cadre d'une simple procédure consultative organisée auprès des communautés étrangères vivant à Amiens, le conseil municipal a pu légalement décider que seront élus [...] les quatre candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix ». Il motivait sa décision en soulignant que ces représentants étrangers n'interféraient pas dans la souveraineté nationale et que la qualité d'électeurs n'était pas reconnue aux étrangers. Cependant, il constatait qu'en pouvant être entendus sur tous les points inscrits à l'ordre du jour et malgré la suspension de séance durant les auditions, la délibération organisant la participation des élus associés empiétait sur les prérogatives du législateur. En effet, elle conférait aux représentants étrangers un pouvoir d'intervention systématique dans le déroulement des séances, ce qui modifiait les conditions de fonctionnement de l'assemblée.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat, dans ses arrêts portant sur des questions similaires, a adopté des positions nettement moins favorables aux partisans de ces expériences. Dès 1978, il soulignait que le droit de vote était réservé aux nationaux en dehors des élections professionnelles et universitaires qui n'interfèrent pas sur la souveraineté nationale⁵⁹⁸. Au regard de ces initiatives locales, il n'a pas manqué de rappeler que « l'organisation d'une telle participation de personnes étrangères aux conseils municipaux est illégale car il revient au législateur de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et de prévoir les conditions dans lesquelles elles s'administrent »⁵⁹⁹. La Haute juridiction administrative sanctionne ainsi toute participation active de personnes étrangères aux travaux des assemblées allant jusqu'à annuler, le 29 décembre 1993, une délibération, prise à Mons-en-Baroeul le 24 mars 1989, qui faisait référence aux conseillers associés⁶⁰⁰.

⁵⁹⁸ Conseil d'Etat 12 mai 1978, *Election des membres étudiants au conseil d'administration du Crous de Nancy-Metz*, RDP 1978, p.1148, M. Waline.

⁵⁹⁹ MANGUE (C.), TOUVET (L.), *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, AJDA, 20 mars 1994, pp.187-188.

⁶⁰⁰ Voir dans le même sens : Conseil d'Etat 2 avril 1993, *Commune de Longjumeau*, Rec., p.91 et Conseil d'Etat 10 juillet 1996, *Commune de Mons-en-Baroeul*, Rec., p.745.

Au niveau national, en vue de l'intégration des engagements européens, le Conseil constitutionnel a constaté que « l'article 8-B du Traité sur l'Union européenne était contraire à la Constitution » et a rappelé que « seuls les nationaux français ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République »⁶⁰¹. Afin de pouvoir intégrer les ressortissants européens dans son corps électoral, le constituant a révisé la loi fondamentale le 25 juin 1992 en insérant un Titre XIV intitulé « *Des communautés européennes et de l'Union européenne* ». Le nouvel article 88-3 concerne les élections municipales, et interdit, aux ressortissants communautaires, l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint ainsi que leur participation à l'élection des électeurs sénatoriaux et des sénateurs, sans quoi ils seraient directement associés à l'exercice de la souveraineté nationale. Suite à cette modification constitutionnelle, la loi organique du 25 mai 1998 est venue déterminer les conditions d'application de l'article 88-3 et transposer la directive du 19 décembre 1994⁶⁰². Cet aménagement ne bénéficie qu'aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne et seulement pour les élections municipales, la situation des immigrés des pays tiers soulève toujours le même débat mais aucune évolution ne semble possible à l'heure actuelle.

La question du droit de vote des étrangers a également été abordée par la jurisprudence constitutionnelle allemande suite à deux affaires concernant les länder de Hambourg et de Schleswig-Holstein. Dans le premier cas, par une loi régionale du 20 février 1989, le Land de Hambourg avait accordé aux immigrés le droit de vote pour les élections des assemblées de quartier. Des conditions restrictives à l'exercice de ce droit étaient posées ; d'une part, une obligation de résidence régulière en Allemagne d'au moins huit ans, et d'autre part, une impossibilité d'être éligible. Dans le second cas, le Land de Schleswig-Holstein avait octroyé le droit de vote aux étrangers pour les élections municipales, en ajoutant, aux conditions fixées par le land de Hambourg, l'exigence de réciprocité⁶⁰³. Dans une double décision du 30 octobre 1990, le Tribunal de Karlsruhe a déclaré ces initiatives législatives régionales inconstitutionnelles. Il a rappelé que l'accès à la citoyenneté politique était réservé aux seuls nationaux et que le peuple détenteur de la souveraineté se compose de l'ensemble des

⁶⁰¹ Conseil Constitutionnel, décision n°92-308 DC du 9 avril 1992, Recueil, page 55.

⁶⁰² Loi organique n°98-404 du 25 mai 1998, J.O.R.F, 26 mai 1998, p.7975

⁶⁰³ Seuls étaient donc électeurs les ressortissants des Etats qui admettaient le droit de vote des étrangers comme le Danemark, la Norvège, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède ou la Suisse.

citoyens de la République fédérale d'Allemagne⁶⁰⁴. La Cour constitutionnelle, en réinterprétant l'article 20 al.2 du texte constitutionnel de 1949 à la lumière de la notion de citoyenneté, a « défini le « peuple » souverain de la manière suivante : « le peuple, duquel la souveraineté émane en République fédérale d'Allemagne, est, d'après la Loi fondamentale, constitué des nationaux allemands [...]. L'appartenance au peuple politique est ainsi conférée par la nationalité. La nationalité est la condition juridique du statut de l'égalité citoyenneté qui fonde d'un côté des devoirs égaux, et d'un autre côté, et en particulier, aussi des droits par lesquels l'exercice de la souveraineté dans la démocratie acquiert sa légitimation ». La règle énoncée par le juge constitutionnel allemand est à la fois classique et sans appel : la citoyenneté présuppose la nationalité »⁶⁰⁵.

Suite à ces décisions de principe, l'Allemagne, afin de pouvoir intégrer les dispositions du traité de Maastricht, notamment celles concernant les droits politiques des ressortissants européens résidant sur son territoire, fut contrainte de réviser sa Loi fondamentale. Une loi de révision constitutionnelle fut adoptée par le Bundestag le 2 décembre 1992 et approuvée ensuite par le Bundesrat le 18 décembre suivant⁶⁰⁶. A cette occasion, l'article 28 al.1 fut enrichi d'une phrase supplémentaire : « Pour les élections dans les arrondissements et les communes, les personnes possédant la nationalité d'un Etat membre de la Communauté européenne sont également électrices et éligibles dans les conditions du droit de la Communauté européenne ». A l'image de leurs homologues français, les constituants allemands n'ont pas souhaité étendre cette disposition à l'ensemble des immigrants résidents sur le territoire national.

Enfin, même si les débats sur le droit de vote des étrangers semblent plus avancés en Italie, aucun texte ne leur accorde encore à ce jour cette faculté. La Cour constitutionnelle est venue d'ailleurs le rappeler à plusieurs reprises. Dans ces sentences 11/1968 et 104/1969, elle retient que les étrangers sont au moins titulaires des « droits inviolables de l'homme », mais elle les exclut « de la jouissance de tous les droits qui sont intimement connexes au *status activae*

⁶⁰⁴ BVerfGE 83, 37 et s. (Schleswig-Holstein) et 60 et s. (Hambourg). Ces deux décisions ont été résumées en langue française par WEBER (A.), *Allemagne, le droit de vote des étrangers*, RFDC n°7, 1991, pp.553-555 et analysées par BEAUD (O.), *Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage*, RFDA, 1992, pp.409-424.

⁶⁰⁵ BEAUD (O.), *op. cit.* p.415.

⁶⁰⁶ Voir le texte du projet de loi de révision de la Loi fondamentale in AUTEXIER (C.), *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand*, RFDC, 1992, pp.640-641.

civitatis, c'est-à-dire des droits essentiellement politiques »⁶⁰⁷. Comme ses partenaires français et allemand, elle a dû prendre des dispositions afin d'intégrer les ressortissants européens dans son corps électoral. La loi n°52 du 6 février 1996, complétée par le décret n°197 du 12 avril 1996, a permis, comme en France, d'accorder les droits de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires et de résoudre les problèmes liés à la souveraineté nationale, en les excluant des fonctions de maire⁶⁰⁸.

Aussi, tant en France, qu'en Allemagne ou en Italie, les étrangers non ressortissants de l'Union européenne ne disposent pas du droit de suffrage et les cours constitutionnelles maintiennent, à cet égard, une lecture stricte de leur Constitution. L'octroi de droits politiques à une certaine catégorie de non-nationaux, en vertu du traité de Maastricht, n'a pourtant pas manqué de relancer le débat sur le concept de citoyenneté, fondé non plus sur la nationalité mais sur la résidence. Ce fondement confère déjà des droits – tant au plan économique que social ou administratif – et permet d'entrevoir les prémices d'un nouveau concept de citoyenneté.

§2 – *Le concept nouveau de citoyenneté*

Alors que le concept classique de citoyenneté – entendu comme un statut de droits et de devoirs réservé aux nationaux – est en crise puisqu'il ne semble plus correspondre aux populations réelles constitutives des Etats, un nouveau concept paraît pouvoir se dégager. Cette évolution se manifeste à travers la pluralité de dimensions que peut actuellement revêtir la notion de citoyenneté (A), mais également par la perception différente qu'en ont les gouvernants et les citoyens eux-mêmes (B).

A – Une pluralité de dimensions de la citoyenneté

Bien que la citoyenneté se réalise principalement par sa dimension politique, il est à présent commun que cette notion soit adjointe à d'autres qualificatifs ; elle devient alors, tour à tour, sociale, économique, administrative ou européenne. Cette pluralité de dimensions entraîne

⁶⁰⁷ Pour un commentaire de ces décisions, voir LUCIANI (M.), *La Constitution italienne et les obstacles à l'intégration européenne*, RFDC, 1992, pp.663-677.

⁶⁰⁸ Gazzette Ufficiale n°34 du 10 février 1996 et n°83 du 15 avril 1996.

plusieurs conséquences. Si elle affaiblit le contenu politique de la citoyenneté (1), elle permet aussi une certaine ouverture du critère national (2).

1 – L’affaiblissement du contenu politique de la citoyenneté

Le concept classique se trouve de plus en plus fréquemment en concurrence avec des formes particulières et très diverses de citoyenneté qui ne manquent pas d’affaiblir le contenu strictement politique de la notion. En effet, si certaines expressions de la citoyenneté se trouvent insérées par diverses pratiques quotidiennes dans les questions sociales (a), elles trouvent également une place dans le discours administratif (b).

a – Le développement d’une citoyenneté sociale

Progressivement, la reconnaissance de droits sociaux a permis la formation d’une citoyenneté sociale. En germe dans les droits économiques, sociaux et culturels, comme la citoyenneté politique l’avait été dans les droits de l’homme reconnus au XVIIIème siècle, elle favorise l’accès des individus à la démocratie sociale.

La citoyenneté sociale repose sur un ensemble de droits et de devoirs reconnus par les Etats. Les premiers comprennent principalement le droit de grève, la liberté syndicale, mais également d’autres avantages sociaux, comme la réglementation du travail des femmes et des enfants, du repos hebdomadaire et des congés payés ou de la durée du travail. L’institution des organismes de sécurité sociale, l’accès aux soins, la démocratisation et l’instauration de la participation dans l’entreprise, la création d’un salaire minimum et d’un revenu minimum d’insertion peuvent également s’y ajouter. L’Allemagne est l’un des premiers Etats à avoir développé une telle législation sociale. En effet, initiée sous Bismarck, les lois du 15 juin 1883 sur l’assurance maladie, du 6 juillet 1884 sur l’assurance accident du travail et du 23 juillet 1889 pour l’assurance vieillesse, forment l’assise juridique du système actuel de protection sociale. Cet intérêt pour les problèmes sociaux se retrouve à l’article 20 de la Loi fondamentale où il est question de l’Allemagne en tant qu’Etat social. D’autres Etats, comme la France⁶⁰⁹, l’Italie⁶¹⁰ ou la Suisse⁶¹¹, ont également inscrit ces préoccupations sociales dans leur Constitution⁶¹².

⁶⁰⁹ Préambule de la Constitution de 1946.

⁶¹⁰ Titre II et III de la Constitution italienne sur les rapports éthico-sociaux et économiques.

Parallèlement, comme pour la citoyenneté politique, des devoirs constituent le pendant à l'octroi de ces droits. Certains Etats les formulent expressément dans leur Constitution. En France, le devoir de travailler est inscrit dans le Préambule de la Constitution de 1946 – tout comme le devoir électoral – et permet une représentation dans différents organismes sociaux : les comités d'entreprises, les caisses d'assurances maladies, les offices du logement. Le principe de solidarité constitue également un devoir constitutionnel pour tout employé qui reverse un pourcentage de son salaire pour financer notamment la sécurité sociale, le revenu minimum d'insertion ou les caisses d'assurance chômage. La Constitution italienne envisage aussi certains devoirs sociaux comme le devoir d'exercer une activité qui concourt au progrès matériel ou spirituel de la société⁶¹³. Le principe de solidarité y est également développé à propos des citoyens inaptes au travail, malades, invalides ou âgés, mais aussi pour ceux qui n'exercent plus d'activité en raison d'un chômage involontaire⁶¹⁴. De son côté, l'article 6 de la Constitution helvétique énonce que « toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société ». Cette formulation généreuse des devoirs du citoyen est à mettre en relation avec l'article 41 du même texte, qui proclame les buts sociaux poursuivis par la Suisse.

Pour autant, la citoyenneté sociale n'est pas sans soulever certaines difficultés. Si les droits sociaux sont clairement définis, il en va tout à fait différemment des devoirs, les textes qui les exposent restent relativement vagues et confus. Dans le même sens, aucune sanction n'est véritablement prévue en cas de non-accomplissement de ces devoirs. De plus, logiquement, étant donné « la nature équitable de la citoyenneté, seuls les individus qui ont des obligations peuvent réellement s'attribuer des droits »⁶¹⁵. Or, pour certains, il y aurait aujourd'hui plus de bénéficiaires de droits sociaux que de détenteurs de devoirs. Ce sentiment a créé une sorte de ressentiment collectif que les partis extrémistes – notamment le Front National en France – n'ont pas manqué d'exploiter, ce qui a largement contribué à expliquer la croissance du vote « Le Pen » entre 1974 et 2002, passant, sur cette période, de 0,74% à 19,2% au premier tour de l'élection présidentielle. Jouant de propos démagogiques et attisant les faiblesses

⁶¹¹ Article 41 de la Constitution helvétique.

⁶¹² Ces préoccupations sociales figurent, en France, dans le Préambule de la Constitution de 1946, dans les Titres II et III relatifs aux rapports éthico-sociaux et économiques dans la Constitution italienne, et à l'article 41 de la Constitution suisse.

⁶¹³ Article 4 de la Constitution italienne.

⁶¹⁴ Article 38 de la Constitution italienne.

⁶¹⁵ MEAD (L.M.), *The Social Obligations of Citizenship*, New York Free Press, 1986, p.257.

populistes, l'extrême droite a ainsi particulièrement visée les étrangers demeurant en France qui, selon elle, bénéficient des droits sociaux sans en supporter les devoirs. Ainsi, récemment encore, lors de l'élection présidentielle de 2007, le Front National chiffrait cet octroi des droits sociaux, et exposait que 50% des bénéficiaires du R.M.I étaient des étrangers, que l'Aide Médicale d'Etat leur était consacrée annuellement à hauteur de 700 millions d'euros, et que le déficit annuel dû à l'immigration représentait un total de 60 milliards d'euros⁶¹⁶. Néanmoins, en mettant en avant « la France qui se lève tôt » dans son programme de campagne et en réaffirmant la place du devoir de travailler, tel qu'il figure dans le Préambule de la Constitution, Nicolas Sarkozy a, semble-t-il, voulu redonner toute leur place aux devoirs dans la citoyenneté sociale. Cela a d'ailleurs permis d'endiguer la progression du vote frontiste, le candidat de l'UMP ayant rassemblé, dès le premier tour de l'élection présidentielle de 2007, le quart des électeurs de M. Le Pen en 2002⁶¹⁷. Cette volonté politique a d'ailleurs été réaffirmée dans le programme de l'UMP pour les élections suivantes : « Nous préférons consacrer de l'argent à aider des personnes à retrouver un emploi plutôt que de la payer à rester chez elles »⁶¹⁸.

Toutefois, « à l'inverse de la citoyenneté politique, nettement déterminée par des droits qui fixent l'appartenance d'un individu à une communauté politique, la citoyenneté sociale n'a pas d'existence juridique clairement établie »⁶¹⁹. Pourtant, malgré cette carence, elle n'en demeure pas moins réelle et se présente sous trois caractères : la dignité humaine, l'utilité sociale et la rémunération. Selon le premier critère, elle reconnaît « le caractère unique de l'être humain, titulaire à ce titre de droits fondamentaux, sacrés et inaliénables, c'est-à-dire de droits naturels ». L'utilité sociale exprime l'idée que l'individu occupe une fonction dans l'intérêt de la communauté et limite les tentations excessives de l'individualisme. Enfin, la rémunération constitue la contrepartie monétaire de la fonction assurée. La citoyenneté sociale a donc cette particularité d'être profondément intégratrice puisque chaque individu, quelle que soit sa place ou sa fortune dans la société, fait partie de la communauté sociale.

Cependant, même s'il est question de citoyenneté sociale au sein de l'entreprise, il n'en reste pas moins vrai que les citoyens demeurent largement soumis à l'autorité hiérarchique et

⁶¹⁶ Programme 2007 du Front National : www.frontnational.com/programmeimmigration.php

⁶¹⁷ DUPIN (E.), *Sarkozy, Royal : Les raisons d'un vote*, Le Figaro, 24 avril 2007.

⁶¹⁸ Concernant le programme du candidat et de l'UMP pour les élections législatives de 2007, voir le site Internet de l'UMP : www.u-m-p.org

⁶¹⁹ MADIOT (Y.), *Citoyenneté, un concept à facettes multiples*, in KOUBI (G.) (dir.), *De la citoyenneté*, Litec, janvier 1995, p.16.

patronale. Face à une aspiration croissante des « individus à voir leurs droits individuels et leurs responsabilités sociales et sociétales reconnus et garantis au sein du monde du travail »⁶²⁰, par une participation et une responsabilisation des employés, se dresse, avant tout, une réalité tangible : la « citoyenneté de l'entreprise qui consiste d'abord à tenir un discours responsable qui soit compatible avec la logique de l'action économique »⁶²¹. Néanmoins, cette introduction de la notion dans le milieu économique est le signe d'une « dissociation possible, ou tout au moins souhaitée, entre le concept de citoyenneté et la sphère politique »⁶²². Hormis le cas de la Grande-Bretagne, où la souveraineté réside dans le Parlement, le citoyen, détenteur d'une parcelle de souveraineté nationale, ne se retrouve plus dans un rôle passif de spectateurs dans sa vie quotidienne.

Présente dans toutes les activités de l'individu tant au plan scolaire que professionnel ou familial, la citoyenneté sociale s'affirme progressivement. Pour certains d'ailleurs, le principe de solidarité, qui permet de financer un certain nombre d'actions sociales, représente de ce point de vue un effort de la collectivité pour maintenir une citoyenneté sociale à certaines personnes qui délaissent leur citoyenneté politique, se sentant exclues du monde du travail. Dans cet esprit, être citoyen serait devenu moins significatif que disposer d'un emploi régulier et de tous les droits qu'il implique ; en l'état actuel, la citoyenneté sociale peut, à terme, dévaluer la citoyenneté politique aux yeux des individus. A l'instar d'Anicet Le Pors, il faut alors souligner que si cet essor du concept participe pleinement, aux côtés de l'aspect politique, à la réalisation d'une pleine citoyenneté, il importe qu'il soit « constamment situé dans la perspective de finalités politiques, faute de quoi le citoyen finirait par s'effacer devant le salarié ou l'ayant droit social »⁶²³.

Outre le développement de la citoyenneté en matière sociale, le concept classique se trouve également affaibli dans son contenu politique par la mise en place d'une citoyenneté particulière dans le domaine administratif.

b – L'émergence d'une citoyenneté administrative

⁶²⁰ MUCKENBERGER (U.), *Citoyenneté et entreprises*, in KOUBI (G.) (dir.), *op.cit.*, p.129.

⁶²¹ LE PORS (A.), *op.cit.*, p.58.

⁶²² LOCHAK (D.), *op. cit.*, p.22.

⁶²³ LE PORS (A.), *op. cit.*, p.61.

Parmi les nouveaux espaces conquis par la citoyenneté se trouve le domaine administratif. Dorénavant, dans cette nouvelle dimension de la citoyenneté, l'administré n'est plus assujéti à l'administration, il en est citoyen puisqu'il est appelé à participer à son fonctionnement. Il jouit d'ailleurs à son égard d'un statut juridique protecteur, notamment avec la procédure administrative non contentieuse⁶²⁴.

En France, la citoyenneté administrative prend sa source dans l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'administration tient « sa légitimité de sa soumission au pouvoir politique, lui-même issu du processus électif : les citoyens sont, en dernière instance, à la source de la légitimité de son action »⁶²⁵.

Phénomène récent en France, les premiers éléments d'une citoyenneté administrative ont été introduits dans ce domaine au cours des années 1970 à travers la rédaction de chartes sectorielles décrivant les droits et les obligations des administrés. Depuis, différents textes ont complété ces dispositions et le champ sémantique des destinataires des mesures s'est progressivement transformé d'administré en citoyen dans la loi du 12 avril 2000.

Le premier texte en la matière – la charte du malade hospitalisé – énonce l'affirmation des libertés publiques et les obligations administratives des malades⁶²⁶. Dans un sens similaire, une charte du contribuable vérifié voit le jour en 1975, et obtient une pleine valeur juridique avec la loi du 8 juillet 1987. Celle-ci précise qu'il n'y a « pas de démocratie sans consentement à l'impôt », tout en soulignant qu'outre la répartition équitable des charges publiques, les contribuables ont droit au respect de la liberté individuelle, aux droits de la défense, aux voies de recours et à des sanctions équitables⁶²⁷.

Progressivement, à partir du début des années 1980, suite à l'adoption des lois de 1973 sur le médiateur, de 1978 sur l'accès aux documents administratifs et de 1979 sur la motivation des actes administratifs, « la construction d'un corpus cohérent des droits des administrés s'est affirmée comme une nécessité dans le discours politique »⁶²⁸.

⁶²⁴ DUMONT (G.), *La citoyenneté administrative*, Thèse de Doctorat de Droit Public, Paris II, 2002, p.13.

⁶²⁵ *Ibidem*, p.15.

⁶²⁶ D'abord annexé à une circulaire ministérielle du 20 novembre 1974, cette charte est actualisée dans la circulaire du 6 mai 1995 mais également complétée par la loi du 31 juillet 1991 qui consacre le « droit des malades » dans le code de la santé publique et par la loi du 25 juin 1999 qui garantit l'accès de tous à la santé.

⁶²⁷ *La Charte du contribuable*, Les notes bleues, N°363, 21-27 décembre 1987, suppl.spé., p.1

⁶²⁸ DUMONT (G), *op.cit.*, p.629.

Jusqu'à-là, ces différents statuts bénéficiaient aussi bien aux administrés nationaux qu'aux administrés étrangers et résidents sur le territoire. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration introduit une nouveauté puisqu'elle ne fait plus état des administrés mais des citoyens. Si elle crée véritablement une citoyenneté administrative, elle pose problème au regard de la détermination des citoyens⁶²⁹.

En effet, de ce point de vue, le texte ne donne pas pleine satisfaction. S'il reste muet sur la participation des administrés au fonctionnement de l'administration, il est aussi vivement critiqué par une partie de la doctrine en raison de l'identification du citoyen et de l'administré à laquelle il procède. Pour certains, « le terme « citoyen » est improprement utilisé car les étrangers entretiennent eux aussi des relations avec les administrations et on voit mal pourquoi les exclure du bénéfice des nouvelles dispositions »⁶³⁰. Par ailleurs, cette citoyenneté administrative est conçue à la fois comme le prolongement de la citoyenneté politique mais aussi comme une citoyenneté autonome se traduisant par un statut juridique. Lors des débats parlementaires sur ce projet de loi, M. Zuccarelli, alors ministre de la Fonction publique, proposait de « s'insérer résolument dans l'évolution de la définition de la citoyenneté, de considérer à la fois que la relation administrative, en tant que telle, est transformée en relation de citoyenneté, en raison de la requalification des administrés, et que cette citoyenneté administrative est le prolongement des droits du citoyen dans un Etat démocratique »⁶³¹.

Aussi, après la loi du 12 avril 2000, la conception de la citoyenneté a changé. Ne s'identifiant plus strictement à la nationalité, elle contient des droits qui ne sont plus seulement politiques et dont les non-nationaux peuvent bénéficier puisque la participation à l'exercice du pouvoir ne se limitent plus à l'élection. En effet, « la pluralité des moyens offerts à l'administré pour participer, par le biais notamment de la concertation et du débat public, au pouvoir administratif, constitue comme un indice du dépassement des seuls droits électoraux comme moyen d'expression de la citoyenneté »⁶³². La loi du 12 avril 2000 a ainsi permis de dissocier la citoyenneté de l'exercice des droits politiques, le statut civil étant suffisant pour conférer le titre de citoyen et pour bénéficier de ses dispositions. En confondant les termes « administrés » et « citoyens », cette loi a considérablement réduit la portée du critère de la

⁶²⁹ THOMAS (I.), *Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics*, RFDA, 2004, pp.337-338.

⁶³⁰ ROUAULT (M-C.), *Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Commentaire de l'actuel projet de loi*, Droit Administratif, 1998, N°8-9, p.10

⁶³¹ DUMONT (G.), *op.cit.*, p.661.

⁶³² *Ibidem*, pp.670-671.

nationalité dans la détermination de la citoyenneté ; celui-ci ne joue plus, à présent, que pour l'octroi des droits politiques aux citoyens nationaux.

Cependant, même si elle peut être présentée à travers certains aspects comme complémentaire à la citoyenneté politique, la citoyenneté administrative n'en reste pas moins particulière et autonome. Elle participe à la formation d'un nouveau concept de citoyenneté qui comporte dorénavant plusieurs dimensions. Dès que l'individu est amené à prendre part au fonctionnement d'une entité – sociale, économique ou administrative –, la question d'une nouvelle citoyenneté est posée. Le contenu du concept traditionnel s'en trouve affaibli et, à l'instar du doyen Vedel au moment de la proclamation d'une citoyenneté de l'Union française, il est possible de dire que le contenu de la notion est devenu « plus politique et sentimental que juridique »⁶³³.

La reconnaissance d'une citoyenneté à l'administré est une question qui touche l'ensemble des Etats. Le Royaume-Uni a, lui aussi, doté le citoyen d'outils permettant d'obtenir des résultats en tant que client et consommateur de services publics. En ce sens, en 1991, le gouvernement britannique a instauré la Charte des citoyens, qui vise à garantir à chaque administré l'application d'un certain nombre de principes, tels l'application de normes, la transparence, l'information, le choix, la non-discrimination, l'accessibilité, la responsabilité⁶³⁴. Par la suite, la *Citizen's Charter* a donné naissance à une soixantaine de chartes sectorielles dans les domaines de la santé, de l'éducation, des douanes ou de l'emploi. Ces documents, largement diffusés dans le public, définissent des objectifs-cibles et des engagements très précis, souvent chiffrés, en matière de qualité des services à laquelle la population est en droit de s'attendre. Sur ces points de référence, le gouvernement évalue sa performance et invite la population à le juger. En outre, chaque administration concernée doit annuellement consulter sa clientèle et établir un rapport sur les progrès réalisés⁶³⁵.

En Italie, l'élaboration de la citoyenneté administrative se place dans une optique radicalement différente puisqu'il s'agissait d'en faire un outil pour la lutte anti-corruption et le renouvellement de la vie politique. La loi du 7 août 1990 fixe les règles générales de la procédure administrative et ouvre l'accès des citoyens aux documents administratifs. Ce texte prévoit, entre autres, des services de relations publiques habilités à recevoir les réclamations et les suggestions, la simplification des formulaires administratifs, la prolongation des

⁶³³ VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p.341.

⁶³⁴ DUMONT (G.), *op.cit.*, p.550.

⁶³⁵ *Les réformes au Royaume-Uni*, Telescope, octobre 1995, Vol.2, N°3.

horaires d'accueil du public, la suppression des barrières architecturales dans les services ouverts au public. Dans le prolongement de cette première législation, le gouvernement italien a adopté, en 1994, une Charte des services publics. Après un rappel des principes fondamentaux applicables aux services publics, le principe de participation est consacré comme un élément de contrôle démocratique sur le fonctionnement de ces services. Une place centrale est réservée aux citoyens dans la seconde partie du document, où sont énoncés plusieurs objectifs : l'adoption de standards de service, la simplification des procédures, l'information des usagers, l'établissement de rapports avec les utilisateurs, le devoir d'évaluation et la garantie de service⁶³⁶.

Cependant, au-delà du problème de la pluralité de dimension de la citoyenneté, le nouveau concept de citoyenneté semble tendre également, à l'image de ces chartes administratives, vers un dépassement du critère national.

2 – Le dépassement du critère national

Parmi les multiples citoyennetés particulières émergentes, la citoyenneté européenne contribue, elle aussi, à un affaiblissement et à un dépassement du contenu strictement politique de la notion. En effet, puisqu'elle s'applique dans chaque Etat membre aux nationaux et aux résidents étrangers communautaires, elle remet en cause le critère essentiel d'attribution de la citoyenneté qu'est la nationalité. Aussi faut-il tout d'abord envisager son originalité (a) – tant par ses modalités d'attribution que par son caractère additionnel – avant d'étudier les droits nouveaux qu'elle accorde aux citoyens européens (b).

a – L'originalité de la citoyenneté européenne

Aux termes des traités signés à Maastricht, à Amsterdam et à Nice, la citoyenneté européenne reste fondée sur le critère de la nationalité puisqu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » et que « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »⁶³⁷. Deux problématiques peuvent donc se

⁶³⁶ ZAMPINI (F.), *Italie : quelques mutations en matière de droit administratif*, RFDA, janvier-février 2001, p.137 et suiv.

⁶³⁷ Bien que rejeté par les électeurs Français lors du référendum du 29 mai 2005, le traité établissant une Constitution pour l'Europe reprenait la formulation des traités précédents, l'article I-10 dispose qu'est citoyen

dégager : la première est relative à la place de la nationalité et la seconde au caractère additionnel de cette citoyenneté.

D'un côté, la nationalité s'analyse comme un lien juridique et politique qui rattache un individu à un Etat ou à une nation. L'attribution de la nationalité est donc un acte de souveraineté des Etats membres. L'Union européenne, ne s'identifiant ni à un Etat ni à une nation, ne peut alors pas reconnaître elle-même ses nationaux et doit déterminer ses citoyens en fonction des individus disposant de la nationalité d'un des Etats membres. Par ce biais, la citoyenneté se dissocie effectivement de la Nation tout en restant la conséquence de la nationalité de l'un des Etats membres. De nombreuses études mettent en cause cette condition de nationalité au profit des critères de résidence habituelle ou d'établissement principal comme solution de substitution⁶³⁸. La citoyenneté européenne affecte le concept de citoyenneté classique puisqu'elle fait bénéficier les résidents communautaires qui n'ont pas la nationalité de l'Etat du droit de circuler librement sur le territoire des Etats parties et du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. Elle ouvre, aux ressortissants des Etats membres comme à ceux des pays tiers, indépendamment de leur nationalité, des droits de citoyenneté, comme le recours au médiateur et le droit de pétition⁶³⁹.

L'autre particularité de la citoyenneté européenne relève de son caractère additionnel. Les droits qu'elle octroie se superposent à ceux des citoyennetés nationales. Toutefois, bien que dotés d'une protection et de droits particuliers, les ressortissants communautaires, résidant dans un Etat membre autre que celui d'origine, constituent des « citoyens de seconde zone » puisqu'ils ne disposent pas de la totalité de la citoyenneté politique⁶⁴⁰. Ces derniers ne peuvent ni voter aux élections qui ont un caractère national ou supra-communal, ni accéder aux emplois publics qui font participer à l'exercice de l'autorité publique. Dès lors, la citoyenneté européenne fait naître au sein des Etats une mosaïque de statuts, que certains

européen « toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

⁶³⁸ Sur ces questions voir LOUIS (B.), *Le cas belge : réticences pour la réforme de la citoyenneté est assouplissement large et précipité de la nationalité*, in Centre d'Etudes et de Prévision, *op.cit.*, p.35.

⁶³⁹ Ces droits sont attribués à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre.

⁶⁴⁰ Sur l'expression de « citoyens de seconde zone », voir SCHNAPPER (D.), *Citoyenneté et nationalité à l'épreuve de la construction européenne*, in Centre d'Etudes et de Prévision, *op.cit.*, p.184.

n'hésitent d'ailleurs plus à comparer à la citoyenneté de la Rome antique⁶⁴¹. Il faut ainsi distinguer les nationaux résidant dans leur Etat d'origine, les résidents communautaires, les résidents non-communautaires, les non-communautaires non-résidents, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les clandestins, etc. Enfin, posséder la citoyenneté européenne n'ouvre aucune possibilité d'obtention d'une quelconque citoyenneté de l'un des Etats membres, ce qui renforce encore la subordination de l'Union par rapport aux Etats membres.

Au regard de ces caractéristiques, la citoyenneté européenne fait l'objet de critiques. Certains lui reprochent d'exclure de son champ les ressortissants résidents des pays tiers, d'autres mettent plutôt en avant son incapacité à harmoniser les différentes législations étatiques en matière d'acquisition de la nationalité et de régimes électoraux. Ensuite, il lui est reproché de ne pas comporter d'obligations ; il s'agit pourtant d'une « contre-partie logique et indispensable des droits de citoyenneté. [Ces obligations] servent à renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté de rattachement, tout en permettant aux citoyens de participer activement au devenir de cette communauté (notamment en payant une contribution ou dans les cas extrêmes en se battant pour la communauté) »⁶⁴². En outre, la plupart des droits politiques et la protection diplomatique et consulaire institués n'ont un sens que pour les ressortissants amenés à se déplacer ou à résider dans un autre Etat membre, ce qui fait d'elle une citoyenneté limitée.

Même si son existence était « censée contribuer à la légitimation de la construction européenne en faisant symboliquement du citoyen le centre de référence fondamental de la Communauté »⁶⁴³, la question reste toujours posée de savoir si son contenu saura compenser le désintérêt du domaine public en régénérant la citoyenneté politique.

b – Le contenu de la citoyenneté européenne

Les articles 8-A à 8-D du traité instituant l'Union européenne énumèrent une série de droits qui constituent les droits de la citoyenneté européenne⁶⁴⁴. Ils peuvent se répartir en deux

⁶⁴¹ WITHOL de WENDEN (C.), *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Politiques, octobre 1997, p.28 ; DUCHESNE Sophie, *Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée*, op.cit., p.78.

⁶⁴² GAROT (M-J.), *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, juin 1999, p.197.

⁶⁴³ MAGNETTE (P.), *La citoyenneté européenne*, Edition de l'Université de Bruxelles, 1999, p.131.

⁶⁴⁴ Ces articles ont été intégralement repris à l'article I-10-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

catégories, l'une tendant à favoriser la libre circulation, l'autre assurant la protection du citoyen communautaire.

La première comprend le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres et le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes.

Selon les termes du traité de Rome, le droit de circuler et de séjourner librement dans un autre Etat membre était originellement subordonné à l'exercice d'une activité économique, seul le travailleur se voyait reconnaître cette liberté. Progressivement une extension se fit jour et fut concrétisée par trois directives du Conseil en 1990 qui ouvrirent ce droit à de nouvelles catégories de personnes, les retraités, les étudiants, et les personnes non actives qui ne bénéficiaient pas d'un droit de séjour en vertu d'autres dispositions⁶⁴⁵. L'article 8-A reconnaît cette liberté aux « citoyens de l'Union », mais cette concession s'accompagne de précaution puisque ces droits s'exercent « sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application »⁶⁴⁶. Néanmoins, la liberté de circulation et de séjour contribue à la réalisation d'un espace sans frontières intérieures et constitue l'un des droits fondamentaux de la citoyenneté européenne dans la mesure où elle favorise la mobilité des citoyens.

L'originalité de l'article 8-B n'est pas tant de permettre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes mais d'autoriser leur exercice sur l'ensemble du territoire européen. En effet, ces deux droits s'appliquent aux citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants. Ces droits ne sont pas « octroyés en plus de ceux reconnus par les Etats, mais seulement en remplacement de ceux-ci lorsqu'une résidence étrangère a pour effet d'en interdire l'exercice »⁶⁴⁷. Deux objectifs semblent visés dans cette concession, il s'agit tout d'abord de renforcer la légitimité démocratique de la Communauté et ensuite, comme corollaire à la liberté de circulation, « d'encourager les citoyens européens à prendre part aux actes politiques du pays dans lequel ils résident »⁶⁴⁸.

⁶⁴⁵ Directives 90/364, 90/365 et 90/366 du Conseil du 28 juin 1990, J.O.C.E L180 du 13 juillet 1990 pp.26 et suiv.

⁶⁴⁶ Dans une rédaction proche, l'article I-10-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe dispose que « ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par la Constitution et par les mesures adoptées en application de celle-ci ».

⁶⁴⁷ D'ARGENT (P.), *Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union*, Annales de droit de Louvain, 1993, pp.221-234.

⁶⁴⁸ GAROT (M-J.), *op.cit.*, p.126.

La seconde catégorie, assurant la protection du citoyen européen, correspond au droit à une protection diplomatique et consulaire, au droit de pétition devant le Parlement européen et au droit de recourir au médiateur.

L'article 8-C permet au citoyen européen, se trouvant hors de l'Union, de demander la protection des autorités d'un autre Etat membre si son Etat d'origine ne possède pas de représentation diplomatique ou consulaire. Deux conventions de Vienne du 18 avril 1961 et du 24 avril 1963 prévoyaient déjà la possibilité d'une telle représentation commune, toutefois la nouveauté pour le citoyen européen réside dans le fait qu'il peut s'adresser à n'importe lequel des Etats membres. La décision d'agir relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, mais en cas de refus, le citoyen est toujours libre de faire appel à un autre Etat membre. Cette procédure relève « d'accords entre Etats membres, elle reste intergouvernementale et non communautaire »⁶⁴⁹.

Enfin, le droit de pétition et le droit de recourir au médiateur, article 8-D, donnent la possibilité au citoyen d'établir des relations directes avec l'Union. Malgré cela, ils sont régulièrement « qualifiés de secondaires. En eux-mêmes, ils ne donnent au citoyen aucun droit substantiel mais permettent seulement de faire respecter les droits. Ce sont plus des garanties de droit que des droits à proprement parler »⁶⁵⁰.

Comme « il n'y a pas eu de batailles pour conquérir cette citoyenneté européenne, le « vivre ensemble » se cherche »⁶⁵¹ ; son institution a fragilisé le lien traditionnel existant entre la nationalité et la citoyenneté sans pour autant, selon les mots de Vaclav Havel au Parlement européen, « donner un cœur à ce qui n'est encore qu'une admirable machine moderne »⁶⁵², sans réussir en fait à créer un peuple européen.

Cependant, cette extension de la notion de citoyenneté à une telle diversité de domaines, sans connexion directe au contenu politique du concept originel, laisse à penser que la citoyenneté est devenue un ensemble « fourre-tout », qui fédère en même temps qu'il rassure. La citoyenneté actuellement se perçoit donc d'une façon tout à fait différente tant par les gouvernants que par les citoyens.

⁶⁴⁹ *Ibidem.*, p.168.

⁶⁵⁰ MAGNETTE (P.), *op.cit.*, p.145.

⁶⁵¹ WITHOL de WENDEN Catherine, *La citoyenneté européenne, op.cit.*, p.89.

⁶⁵² *Ibidem*, p.90.

B – Une perception différente de la citoyenneté

Si le nouveau concept de citoyenneté se réalise à travers une certaine pluralité des formes que revêt cette notion aujourd'hui, la citoyenneté semble donc bien perçue différemment. Son étude, à l'heure actuelle, nous incite à penser qu'elle n'est plus qu'une forme d'alibi pour les gouvernants (1) et qu'elle ne correspond plus qu'à un concept vidé de son sens pour les citoyens (2).

1 – Un alibi pour les gouvernants

La citoyenneté contemporaine peut être qualifiée d'alibi dans la mesure où elle fonctionne non seulement comme un index de légitimité pour les gouvernants (a) mais également comme un simple moyen de fédérer les individus (b).

a – Un index de légitimité des gouvernants

Dans les systèmes de démocratie représentative, le concept de citoyenneté a toujours servi à légitimer les gouvernants. La mise en place progressive du suffrage universel, accompagnée de l'élection à la majorité, conduisait à assurer cette légitimité, et, à ce titre, les représentants pouvaient être considérés comme la Nation et, dès lors, s'exprimer en son nom. Or, dans la pratique, cette légitimation peut se trouver mise en cause.

En effet, soumis aux volontés tant politiques qu'économiques ou idéologiques, les citoyens deviennent de plus en plus des figurants et leur rôle d'acteur, en ce qu'ils exercent une responsabilité au moment du vote, s'en trouve diminué. D'une part, ceux-ci ne participent pas toujours régulièrement aux diverses élections et, bien qu'élus avec de faible taux de participation, les gouvernants en tirent une légitimité identique puisque la majorité n'est déterminée qu'en fonction des suffrages exprimés. Dans le cas des élections législatives de 2007, par exemple, la question de la légitimité des représentants élus pourrait être soulevée. En effet, outre les électeurs non-inscrits, l'abstention s'est située au niveau record de 40,01%, les représentants ont donc été élus à la majorité des suffrages exprimés comme le prévoit la loi électorale, mais celle-ci se situait alors à un niveau très inférieur de la majorité réelle des citoyens. Aussi, il est possible de s'interroger sur la légitimité des députés à représenter les citoyens puisque, outre le fait qu'ils puissent être élus avec une faible avance par rapport à leur adversaire du deuxième tour, quasiment 45% des citoyens n'ont pas pris part au vote.

Dans ce cas, la légitimité du représentant peut ne reposer sensiblement que sur environ 25% du corps électoral potentiel. Au regard de ces considérations, la citoyenneté peut donc bien être considérée comme un index de légitimité pour les gouvernants, car nonobstant le seuil du résultat, l'élu se satisfait toujours de ce score qui en fait un gouvernant par rapport au citoyen gouverné.

De plus, une fois élus, les gouvernants conservent la légitimité de leur élection. Malgré les évolutions politiques en cours de mandat, malgré parfois la forte contestation citoyenne des politiques qu'ils mènent, le fait d'avoir été élus justifie le maintien de leur légitimité. Certains commentateurs écrivent d'ailleurs en ce sens que « le suffrage universel légitime la représentation autant ou plus qu'il donne au peuple la maîtrise des décisions »⁶⁵³. Plusieurs exemples récents en fournissent d'ailleurs une illustration précise. En France, bien qu'il ne s'agisse que d'un vote local, la majorité au pouvoir a subi une très lourde défaite lors des élections régionales des 21 et 28 mars 2004. Au soir des résultats, elle ne conservait la direction que d'une seule région, l'Alsace, sur les vingt-six régions de France et d'outre-mer. Semblant prendre acte du vote des citoyens, le chef du gouvernement déclarait : « il faut évidemment tirer les enseignements nationaux de ces scrutins [...]. Des changements s'imposent certainement », tout comme le chef du parti majoritaire qui précisait : « Le peuple de France a voulu exprimer un fort mécontentement et nous devons l'entendre »⁶⁵⁴. Cependant, aucun remaniement ministériel important, ni aucune modification conséquente de la politique menée ne sont venues entériner la volonté des électeurs. En démocratie représentative, la légitimation apportée par l'élection vaut pour la durée du mandat, les gouvernants n'ont juridiquement pas à se soumettre, ni même à se démettre, après un vote-sanction. En ce sens, légitimés par leur élection au suffrage universel direct, les présidents Mitterrand et Chirac ont pu successivement et légalement choisir de se maintenir en fonction au cours des périodes de cohabitation, qui ont pourtant toutes fait suite à une déroute électorale de la majorité présidentielle.

Un constat similaire s'est également imposé en Italie après les élections régionales des 3 et 4 avril 2005. Dans ce scrutin, la coalition menée par Silvio Berlusconi, président du Conseil,

⁶⁵³ ROUSSEAU (D.), *Le Monde*, 1^{er} février 1996 ; voir également COLUMBERG (D.), *Instruments de la participation des citoyens dans la démocratie représentative*, Rapport du Conseil de l'Europe, Document n°7781, 25 mars 1997, www.assembly.coe.int/Document/WorkingDocs/doc97/fdoc7781.htm

⁶⁵⁴ Réactions des personnalités politiques de l'UMP, élections régionales 2004, www.u-m-p.org/regional/reactions.php

perd onze des treize régions en jeu⁶⁵⁵. Ce dernier est contraint de démissionner après les demandes formulées par les centristes de l'UDC et de l'Alliance Nationale pour un nouvel exécutif et un programme politique remanié pour tirer les conséquences de la déroute électorale. Cependant, le Président de la République rappelle M. Berlusconi et lui enjoint de former un nouveau gouvernement⁶⁵⁶. Tous les grands portefeuilles conservent les mêmes titulaires que précédemment, ce qui laisse à penser une nouvelle fois que la citoyenneté n'est plus qu'un alibi pour les gouvernants dans la mesure où, lorsqu'elle est amenée à s'exprimer, elle n'est pas suivie d'effets.

En France, le « non » au référendum sur le projet établissant une Constitution pour l'Europe a remis en cause ce clivage séparant les citoyens de la classe politique. Le 29 mai 2005, les citoyens ont manifesté la volonté que leur citoyenneté ne soit plus seulement cet index de légitimité et un simple alibi pour les gouvernants. En effet, si l'exercice de la citoyenneté est le signe de la confiance apportée aux élus, les citoyens ont montré qu'elle était aussi précaire et révocable et que seul le peuple était souverain. Tenus à l'écart du processus de construction et d'intégration à l'Union européenne, les électeurs se sont exprimés à 54,87% contre le projet de constitution. Trois mois auparavant, réunis en Congrès à Versailles, les représentants avaient révisé la loi fondamentale française, pour que le traité soit applicable en France après le référendum, à une très forte majorité (81,84%)⁶⁵⁷. Le bilan du référendum est lourd de conséquences et de sens. Pendant des années, les gouvernants ont décidé, au nom de la Nation, d'engager le pays dans une entité supraétatique sans donner au peuple souverain les moyens de confirmer ce choix ainsi que leurs différents engagements. Ils ont utilisé la légitimité qu'apporte l'exercice de la citoyenneté à une autre tâche que celle pour laquelle elle leur était octroyée : la gestion de l'Etat. Au-delà des difficultés de politique intérieure, les résultats de ce référendum signifient que les représentants ne peuvent retirer aucune légitimité de leur élection pour décider seuls du devenir de la Nation. Dans cette hypothèse, le référendum a montré que la citoyenneté ne doit pas jouer comme un index de légitimité au profit des représentants, seule la volonté des citoyens est souveraine et légitime.

Ainsi, pour les gouvernants, la citoyenneté est donc bien devenue une sorte d'alibi. Si elle a pu être utilisée comme un index de légitimité, elle leur a aussi parallèlement servi comme un moyen de fédérer les citoyens.

⁶⁵⁵ *Silvio Berlusconi essuie une lourde défaite aux élections régionales italiennes*, Le Monde, 4 avril 2005.

⁶⁵⁶ *Silvio Berlusconi a présenté un nouveau gouvernement*, Le Monde, 22 avril 2005.

⁶⁵⁷ *Le Parlement adopte définitivement la révision de la Constitution*, Le Monde, 28 février 2005.

b – Un moyen de fédérer les citoyens

Alors que la citoyenneté s'entendait à l'origine comme le concept permettant de participer à la désignation des représentants et à l'expression de la souveraineté, elle se constituait alors sous la forme de droits politiques – droit d'être électeur, droit d'être éligible ; la citoyenneté s'est progressivement étendue à d'autres catégories de droits. Elle est ainsi devenue un moyen de fédérer les individus dans chaque domaine où elle s'est développée.

Si son caractère strictement politique permettait de décrire le concept de citoyenneté comme une charge, une responsabilité voire une mission fièrement assumée par l'électeur, elle se conçoit également « comme un statut, un titre, un droit ou un ensemble de droits dont on jouit passivement »⁶⁵⁸. Dès lors, la citoyenneté ne se définit plus seulement par des droits politiques et civils, mais aussi par des droits administratifs, des droits économiques et sociaux qui vont de l'accès égal à la santé, à la réglementation du droit du travail. Certains vont même jusqu'à soutenir que « la citoyenneté ne se définirait plus seulement par un ensemble de droits-libertés mais par les droits-créances ou, plus exactement, ce serait les droits-créances qui deviendraient les véritables droits politiques »⁶⁵⁹. Ces droits du citoyen s'énoncent comme la traduction ou l'expression de droits appartenant à tout homme précisément en vertu de sa qualité d'être humain. Il n'existe plus, par conséquent, de réelles différences entre les droits du citoyen et les droits de l'homme dans la mesure où les droits de citoyenneté ne sont plus seulement politiques. En France, comme dans les autres Etats qui ont élaboré des chartes du citoyen en matière administrative, la loi du 12 avril 2000 participe à cette confusion puisqu'elle dissocie la citoyenneté de l'exercice des droits politiques, le statut civil étant suffisant pour conférer le titre de citoyen. Avec le temps, la citoyenneté est donc bien devenue un concept plus juridique que politique.

La force symbolique du mot « citoyenneté », par son utilisation fréquente dans tous les domaines, permet de fédérer et de rassurer les individus dans une société de plus en plus individualiste. La citoyenneté fonctionne donc bien comme un alibi pour les gouvernants puisqu'en octroyant des droits nouveaux aux citoyens, ils espèrent leur laisser entendre qu'ils disposent aussi parallèlement de nouveaux pouvoirs. Or, dans un système de démocratie représentative, les seuls droits susceptibles de fournir un véritable pouvoir sont les droits

⁶⁵⁸ WALZER (M.), *Citizenship*, in BALL (T.), FARR (J.), HANSON (R.L.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.211-219.

⁶⁵⁹ SCHNAPPER (D.), *op.cit.*, p.251.

conférés par la citoyenneté politique et reconnus aux électeurs pour qui le vote est l'expression de la souveraineté. Aucun des autres droits ne dispose d'une telle intensité et d'une telle force, les décisions importantes pour la vie de la Nation – étant toujours prises par les seuls représentants politiques, élus par les citoyens – sont restées « l'expression » du pouvoir politique.

Un exemple significatif d'utilisation de la citoyenneté comme alibi pour les gouvernants est d'ailleurs fourni par la construction européenne. Les ressortissants européens se sont d'abord vus reconnaître des droits équivalents en matières civile, économique et sociale, où qu'ils se situent sur le territoire de l'Union, mais l'avancée vers une pleine et entière citoyenneté européenne ne s'est réalisée qu'avec l'octroi de droits politiques, en particulier le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes. La reconnaissance de droits dans les domaines les plus divers a permis, dans un premier temps, de fédérer les esprits sur l'idée de la nécessité d'un devenir européen commun ; une fois ce but réalisé, les gouvernants ont pu, dans un second temps, se lancer dans une construction plus politique de l'Union. Le concept de citoyenneté a donc bien servi de prétexte aux gouvernants pour faire accepter – par l'impression donnée aux citoyens de posséder des droits nouveaux, sans toutefois disposer de réels pouvoirs supplémentaires – l'idée d'un investissement de plus en plus important à l'entité européenne.

La citoyenneté est donc bien envisagée dans une perception différente et, au-delà de l'alibi qu'elle peut être pour les gouvernants, elle apparaît de plus en plus comme une sorte de concept vide, c'est-à-dire un statut qui a perdu une grande part de son contenu puisqu'il n'est plus seulement déterminé par le critère essentiel de la nationalité.

2 – Un concept sans contenu

Si l'acheminement progressif, et plus ou moins direct, vers un droit à participation des étrangers (b) contribue à vider de son sens le concept classique, cette situation peut également s'expliquer par le problème des superpositions de citoyennetés (a).

a – Le problème des superpositions de citoyennetés

Dans le but de consacrer l'unité du corps politique, la Nation, en France, constitue la source de toute souveraineté et ne reconnaît pas l'existence de minorités nationales, ethniques, culturelles ou linguistiques. De ce fait, elle assure une égale protection de tous les citoyens.

Dans la théorie constitutionnelle française, les deux concepts de citoyenneté et de nationalité sont ainsi intrinsèquement associés. Cependant, pour garantir l'union et l'unité de la Nation, le concept classique de citoyenneté tend à n'être plus qu'une sorte d'« habillage » puisqu'il se métamorphose progressivement en une superposition de citoyennetés.

En effet, l'exclusivité du critère de la nationalité dans la détermination du concept de citoyen semble bien remise en cause à travers différentes révisions constitutionnelles. Comme le souligne Patrick Dollat, « cette question s'impose à la suite de la reconnaissance de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie avec la loi organique du 19 mars 1999, de la résurgence implicite de la citoyenneté polynésienne voulue par le projet de loi constitutionnelle de 1999 relatif à la Polynésie française et reprise matériellement, sans être nommée explicitement, avec le nouveau statut d'autonomie défini par la loi organique du 27 février 2004, ou encore de la citoyenneté de l'Union européenne qui complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas »⁶⁶⁰. Trois niveaux différents de citoyennetés sont donc reconnus par la France : l'un national, et encore fondamental, avec la citoyenneté française, l'autre supra étatique avec la citoyenneté européenne, et enfin, local dans les cas de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. L'introduction de cette pluralité de statuts juridiques bouleverse le droit public français puisque ces citoyennetés de superposition sont dégagées dans le but de préserver la cohésion de la Nation ou d'intégrer cette dernière dans l'Union européenne. Même si la tradition constitutionnelle française est méfiante à l'égard de la citoyenneté de superposition, celle-ci ne manque pas « de contrevenir au pacte républicain en affectant le principe d'égalité et d'indivisibilité de la souveraineté nationale. De fait, la superposition de citoyennetés peut-elle compléter sans transformer en retour la citoyenneté nationale, c'est-à-dire la dimension interne de la nationalité ? »⁶⁶¹. Dans ce but, même si ces citoyennetés de superposition reposent aussi sur des éléments tels que la résidence ou l'appartenance ethnique, les constituants se sont entourés de précautions pour maintenir encore le rapport de subordination vis-à-vis de la nationalité française. Concernant la transposition de la directive du Conseil n°94/80 relative au droit de vote des ressortissants communautaires, ces derniers se sont vus refuser l'exercice de certaines fonctions participant à l'expression de la souveraineté nationale, c'est-à-dire contribuer à la désignation des sénateurs, être élus maires ou exercer une délégation de fonction en son nom. De même, l'article 4 de la loi organique du

⁶⁶⁰ DOLLAT (P.), *La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés*, R.F.D.A., janvier-février 2005, pp.69-70.

⁶⁶¹ *Ibidem*, p.72.

15 mars 1999 relatif à la citoyenneté calédonienne dispose que cette citoyenneté n'est instituée qu'au bénéfice des personnes jouissant de la nationalité française. Aussi, il est possible de penser que même si la Nation reste bien le fondement politique de la citoyenneté française, « par un effet réflexif, la citoyenneté de superposition tend à s'imposer comme élément de redéfinition du statut juridique privilégié attaché à la nationalité et identifiant les membres de la Nation. Il convient alors de se demander s'il s'agit là d'une simple évolution normative conforme aux principes de l'Etat-Nation ou, plus radicalement, d'une mutation d'essence fédéraliste de la République française »⁶⁶². Dans ce cas, celle-ci tendrait à mettre sur un même pied d'égalité ces différents niveaux de citoyenneté, dévalorisant du même coup le concept classique de citoyenneté nationale ; celui-ci ne serait donc plus qu'une sorte d'habillage dans la mesure où l'espace politique serait ouvert à d'autres types de citoyennetés. Toutefois, ce concept de citoyenneté de superposition n'est pas nouveau, le Royaume-Uni en fournit un exemple précis. Le *British Nationality and Statut of Aliens Act* de 1914 et les *British Nationality Acts* de 1948 ont complété la citoyenneté nationale des Etats membres du Commonwealth par les droits afférents à la citoyenneté des sujets britanniques. Bien que

⁶⁶² *Ibidem*, p.73.

En ce sens, la loi organique du 19 mars 1999 définit trois listes électorales distinctes :

- la liste électorale pour les scrutins européens, nationaux et municipaux, qui comprend tous les citoyens français inscrits sur les listes électorales de droit commun en Nouvelle-Calédonie ;
- la liste électorale pour la ou les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté qui interviendront entre 2014 et 2018, cette liste comprenant, notamment, les personnes qui ont participé à la consultation du 8 novembre 1998, c'est-à-dire celles qui étaient déjà installées à cette date depuis dix ans dans l'archipel, et les personnes justifiant d'une durée de résidence de vingt ans de domicile en Nouvelle-Calédonie ;
- la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées des provinces, celle-ci comprend les personnes remplissant les conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998, les personnes inscrites sur le tableau annexe et domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection et les personnes ayant atteint la majorité après le 31 octobre 1998 et qui, ou justifient de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, ou ont un parent qui était électeur à la consultation de 1998, ou encore ont un parent inscrit au tableau annexe.

Pour cette dernière liste, la loi constitutionnelle du 23 février 2007 a précisé l'interprétation de l'accord de Nouméa et des articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999, dans le sens que seuls pourront être électeurs pour la désignation des membres du congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie les personnes inscrites sur le tableau arrêté en vue de la consultation du 8 novembre 1998 et justifiant d'une durée de résidence de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection, ainsi que leurs enfants lorsqu'ils accèderont à la majorité.

modifiés pour tenir compte du relâchement des liens entre le Royaume-Uni et ses anciennes colonies, ils posent les fondements d'une citoyenneté de superposition. Le *British Nationality Act* de 1981 recense d'ailleurs toujours cinq catégories de citoyenneté. Le statut juridique des citoyens est fonction de leur catégorie d'appartenance ; le droit d'accès et de séjour sur le territoire du Royaume-Uni est, par exemple, réservé aux seuls *British citizens*, les citoyens des autres catégories sont désormais soumis aux règles de l'immigration. Cette conception se trouve ainsi particulièrement éloignée de la tradition française qui, dès lors que la citoyenneté est reconnue, fait bénéficier à tous les citoyens de droits égaux où qu'ils se situent sur son territoire.

Ces différents niveaux de citoyenneté sont également perceptibles dans le cadre des Etats fédéraux où les citoyens, comme en Allemagne, disposent d'une citoyenneté locale au niveau de l'Etat fédéré et de la citoyenneté nationale au plan étatique. De même, dans les Etats connaissant des mécanismes avancés de décentralisation ou de régionalisation, tels la Suisse ou l'Italie, de nombreux droits de citoyenneté sont directement octroyés par les institutions de niveaux inférieurs, ce qui tend à une « quasi reconnaissance » d'une citoyenneté locale.

Au regard de ces différents cas, la citoyenneté nationale traditionnelle pourrait bien devenir une citoyenneté parmi d'autres. En perdant sa spécificité, elle partagerait par ailleurs les droits qu'elle reconnaît actuellement aux nationaux avec des citoyennetés de niveaux infra ou supra étatiques.

Outre le problème de la superposition des citoyennetés, le concept classique tend donc à n'être plus qu'un habillage en raison également de la reconnaissance progressive d'un droit à participation des étrangers à la vie politique.

b – L'acheminement vers un droit de participation des étrangers

Dans la conception classique, la citoyenneté – en tant que statut et parallèlement à la nationalité – sert à déterminer qui relève de la communauté politique nationale et qui en est exclu. Or, la citoyenneté risque de ne plus constituer qu'une sorte de « coquille » vidée de son contenu avec l'intégration lente, mais inéluctable semble t-il, des étrangers aux mécanismes de participation à la vie politique.

L'étude comparée des différents Etats envisagés laisse apparaître deux modalités de participation des étrangers, l'une se réalise à travers des procédés consultatifs, l'autre tend, au contraire, à l'assimilation directe des immigrés par l'octroi de droits politiques.

La problématique vient du fait qu'après de nombreuses années passées sur le territoire d'accueil, les étrangers résidents perdent le sens de l'engagement public et ne sont plus en mesure de prendre part à la vie politique de leur pays d'origine bien que n'ayant parallèlement aucun poids sur celle de leur pays de résidence. Pour pallier cette difficulté, chacun des Etats étudiés a fait l'expérience de mécanismes de consultation des étrangers.

En France, le Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées a succédé, en 1993, au Conseil National des Populations Immigrées créé en 1984. Cet organe intervient auprès du Ministre chargé des questions d'intégration en formulant, sur sa propre initiative, des propositions. Dans le même temps, des expériences consultatives ont été mises en place au plan local. La commune de Mons-en-Bareuil fut la première à permettre l'élection de « conseillers étrangers associés » à un conseil municipal en 1985. Inscrits sur une liste électorale supplémentaire, les étrangers, représentant 8 à 10% de la population totale de la ville, se sont vus reconnaître le droit d'élire trois conseillers associés issus de leur communauté. Ces derniers, invités à collaborer avec le conseil municipal, obtenaient un simple droit de consultation sur les dossiers. Progressivement, sur la période 1985-1993, six autres villes – Amiens, Cerizay, Longjumeau, Les Ulis, Vandoeuvre-lès-Nancy, Portes-lès-Valence – ont appelé leurs résidents étrangers à élire des représentants pour siéger auprès de leur organe délibérant⁶⁶³.

Bien que de plus en plus fréquentes, ces expériences connaissent pourtant des limites importantes. La législation française, en dehors du cas des ressortissants de l'Union européenne, n'autorise pas les non-nationaux à être élus au sein des assemblées municipales. Ces conseillers n'ont donc qu'un statut d'associé et ne peuvent en aucun cas participer aux délibérations. Dépourvus de pouvoirs décisionnaires, leur engagement se limite à un travail consultatif au sein des commissions.

Parallèlement à ces initiatives, d'autres mécanismes de participation des étrangers ont été imaginés. De nombreuses municipalités intègrent dorénavant ces populations aux travaux des conseils de quartiers⁶⁶⁴. D'autres villes installent, quant à elles, des conseils d'étrangers pour

⁶⁶³ DELEMOTTE (B.), BAYALA (A.), *Les élus étrangers associés aux conseils municipaux en France*, in CHEVALIER (J.), DELEMOTTE (B.) (dir.), *op.cit.*, p.86. Dans de plus petites villes, l'association d'un résident étranger au conseil municipal existe parfois de manière tout à fait informelle, sans délibération ni vote. Ainsi à Festes, village de deux cents habitants dans l'Aude, les étrangers d'origine européenne, qui représentent plus d'un quart de la population, ont désigné l'un d'entre eux, un Anglais, ainsi que deux suppléants, pour les représenter au conseil municipal

⁶⁶⁴ Sur les conseils de quartier, voir *infra*, p.416 et suiv.

que des propositions nouvelles puissent émerger et être, ensuite, mises en œuvre par les conseils municipaux. A Bordeaux, par exemple, cette structure prend la forme d'un « conseil des communautés étrangères » composé de 60 membres et, à Strasbourg, 35 représentants composent, depuis 1992, le « conseil consultatif des étrangers ». Au niveau local, malgré leur incapacité électorale, les résidents non nationaux sont régulièrement incités à donner des avis sur les réalisations d'urbanisme, sur les perspectives de développement des villes ou sur les questions d'habitat. Les promoteurs de ces expériences se fondent sur l'idée que les étrangers sont, au même titre que leurs autres administrés, contribuables et usagers des mêmes services municipaux, et qu'une gestion municipale démocratique les oblige à les prendre en compte. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité n'exclut d'ailleurs pas une telle participation lorsqu'elle se limite à une consultation. Ainsi, les étrangers disposent actuellement de quelques moyens pour participer à la vie politique, traditionnellement réservée aux citoyens.

En Allemagne, des structures semblables aux conseils de quartiers français ont été mises en place en incluant les immigrés. Les *Ausländerbeiräte* donnent à ceux-ci « la possibilité de s'exprimer et de défendre leurs intérêts dans la sphère politique locale, mais leurs compétences restent purement consultatives »⁶⁶⁵. L'esprit de cette initiative entendait, outre l'insertion et la consultation des immigrés, sensibiliser la population à l'idée d'une participation des étrangers aux élections locales. Malgré cette volonté, l'expérience n'a pas abouti faute de suivi.

En Grande-Bretagne, hormis les ressortissants du Commonwealth et les Irlandais qui disposent du droit de vote, la place réservée aux étrangers résidents n'est que consultative. Fondée en 1976, dans le cadre de la loi sur l'égalité entre les races, la Commission pour l'Égalité Raciale, organe consultatif auprès du gouvernement, a pour mission de travailler à l'élimination des discriminations, de promouvoir l'égalité des chances et des bonnes relations entre les personnes de différentes origines raciales et d'émettre des recommandations en vue d'améliorer le *Race Relations Act*. Par ailleurs, un Conseil Consultatif National des Minorités Ethniques est chargé de conseiller le ministre de l'Intérieur sur les questions d'immigration et de relations entre races. Toutefois, il semble que ce soit au plan local que la participation des étrangers soit la plus facile et la mieux organisée. « De nombreuses villes ont des conseils de proximité auxquelles les minorités ethniques participent activement. Il existe parallèlement un

⁶⁶⁵ LOCH (D.), *L'intégration politique des populations immigrées en Allemagne, Vers une rupture avec la conception traditionnelle de la nation ?*, in Centre d'Etudes et de Prévisions, *op.cit.*, p.153.

réseau de conseils pour l'égalité des races qui regroupent des organisations telles que les syndicats, les partis politiques, les organismes sociaux, les associations religieuses et de migrants »⁶⁶⁶.

En Italie, les décisions concernant les étrangers sont souvent prises au niveau de la région. La loi du 6 mars 1998 sur l'immigration et le statut des étrangers a institué un Comité Consultatif pour les immigrés, qui remplace une structure restée jusqu'alors informelle, et un Conseil Territorial au plan local. Néanmoins, c'est au plan communal que les expériences d'association consultative des étrangers sont les plus courantes. Plusieurs municipalités ont ainsi constitué des conseils consultatifs qui sont chargés de formuler des propositions sur les politiques d'immigration à l'intention des administrations locales et de donner leur avis sur les programmes locaux dans ce domaine. Turin fut la première ville à créer l'une de ces structures en 1994⁶⁶⁷. De plus, des conseillers supplémentaires du conseil municipal (une ou deux personnes en fonction de la taille de la ville et de la communauté immigrée) peuvent être élus par les immigrés légalement établis dans la municipalité. Ils peuvent participer au conseil local et bénéficier des mêmes droits que les conseillers italiens à l'exception de celui de pouvoir prendre part au vote. Enfin, la ville de Modène présente la particularité d'assimiler le président du conseil consultatif à un conseiller supplémentaire au conseil municipal⁶⁶⁸.

La Suisse, enfin, connaît aussi des expériences de commissions consultatives d'étrangers. Trois cantons – Genève, Neuchâtel et le Jura – ainsi que dix-huit villes – dont Berne, Lausanne, Saint-Gall et Zurich – ont institué de tels organismes. Il s'agit d'institutions de droit public ou de structures soutenues par les autorités, dans lesquels siègent le plus souvent des représentants de l'exécutif et des administrations les plus concernées. Au plan national, existe depuis 1970 un organe consultatif autonome, la Commission Fédérale des Etrangers, qui a reçu mandat de servir de plaque tournante entre les associations des étrangers et la Confédération. De manière systématique et globale, elle prend en charge les questions

⁶⁶⁶ Voir le rapport sur les visites de terrain menées en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal et au Royaume-Uni par la ville de Turin : www.comune.torino.it/cultura/intercultural/12/12e1-2.html

⁶⁶⁷ Vingt et un représentants ont été élus, ils représentent soit un pays, soit une zone géographique. Les étrangers ne peuvent voter que pour une personne qui représente leur propre pays ou qui est originaire de la même zone géographique qu'eux. Le fait que les représentants aient des origines et des traditions aussi différentes entrave la prise de décision. Aussi, le niveau de participation au Conseil n'est pas très élevé ; sur ces problèmes voir : www.comune.torino.it/cultura/intercultural/12/12e1-2.html

⁶⁶⁸ Sur ces différentes instances consultatives, voir : Conseil de l'Europe, *La participation politique et sociale des immigrés à travers les mécanismes de consultation*, Ed. du Conseil de l'Europe, avril 1999, pp.159-164.

d'intégration des étrangers résidents en Suisse. Elle se compose de 28 membres issus de l'immigration et nommés par le Conseil Fédéral⁶⁶⁹.

Mais, bien qu'une volonté de prendre en compte les aspirations des communautés étrangères par des mécanismes consultatifs se soit progressivement instituée, aucune de ces démocraties, exceptée la Suisse qui, en cette matière, laisse libre choix à ses cantons, n'a octroyé de droits politiques réels à ses résidents non-nationaux. Toutefois, des revendications et des expériences en ce sens émergent dans chacune d'elles et la question y est largement débattue.

Si au sein des pays de l'Europe occidentale, certains Etats ont reconnu aux étrangers résidents un droit à une participation politique, les démocraties étudiées n'en ont pas fait une règle générale.

L'Irlande, en 1963, fut le premier Etat européen à autoriser des non-nationaux à prendre part aux élections locales. La Suède, dès 1975, concédait le droit de vote et d'éligibilité au niveau local aux étrangers résidents. L'abandon du lien de nationalité pour accéder à la citoyenneté de proximité présente l'originalité de ne pas avoir été le fruit d'une pression des immigrés, mais d'être la conséquence d'une conviction des parlementaires suédois de réaliser un progrès pour la démocratie. Cette initiative fit des émules et les Etats voisins suivirent rapidement l'expérience suédoise : la Norvège en 1978, le Danemark et la Finlande en 1981, et les Pays-Bas en 1985. Une condition de résidence est posée et varie selon ces pays entre trois et cinq ans. De son côté, la Suisse a ouvert, à travers quelques-uns de ses cantons, le vote local aux étrangers. Celui de Neuchâtel, depuis 1848, accorde le droit de vote au niveau communal et cantonal aux résidents étrangers après cinq ans de résidence dans le canton. Celui du Jura, depuis 1979, a fait bénéficier du droit de vote au niveau cantonal, et du droit de vote et d'éligibilité au plan communal, aux non-nationaux après dix ans de résidence. Plus récemment, en 2004, l'ensemble des droits politiques pour les votations communales a été ouvert aux ressortissants étrangers dans les cantons de Vaud et de Fribourg, après respectivement trois ans et cinq ans de résidence. Par ailleurs, la possibilité d'accorder le droit de vote aux immigrés est laissée à la décision des communes dans les Grisons et dans le canton d'Appenzell-Rhodes-Extérieures⁶⁷⁰.

En raison de certaines considérations spécifiques à chaque Etat, l'octroi de droits politiques a parfois été limité à une catégorie particulière d'étrangers. L'Espagne fait bénéficier les immigrés résidents du droit de vote et de se porter candidat aux élections locales, à condition

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ TILLE (A.), *Vote des étrangers : un label romand*, Domaine Public, N°1588, 23 janvier 2004.

que leur pays d'origine ait signé un accord de réciprocité avec elle. De même, la Constitution du Portugal de 1976 accorde, sous réserve de réciprocité, aux non nationaux de langue portugaise la jouissance de ces droits. Le système britannique, en raison de son héritage colonial, se fonde, depuis 1949, sur une conception différente pour distribuer le droit de vote à ses résidents étrangers. Le concept de citoyenneté avancé n'est plus seulement local mais national puisque les étrangers sont électeurs et éligibles à toutes les élections. Toutefois, cette capacité n'est reconnue qu'aux seuls ressortissants du Commonwealth, aux Pakistanais et aux Irlandais, qui représentent « la moitié de l'ensemble des immigrés de Grande-Bretagne, et tous les autres sont traités au même registre que les extra-communautaires dans le reste de l'Europe »⁶⁷¹.

Ne reconnaissant aucun droit politique aux non-nationaux, excepté pour les ressortissants de l'Union européenne, la France, l'Allemagne et l'Italie ne figurent pas dans cette classification. Pourtant, chacun de ces Etats connaît des débats sur l'opportunité d'accorder cette faculté à ses immigrés.

En France, soucieux d'une meilleure intégration des étrangers, certains hommes politiques ont, depuis longtemps, proposé de leur octroyer le droit de vote pour certaines élections. Tel était, par exemple, l'objet de la proposition n°80 de François Mitterrand en 1981 et de celle de Pierre Juquin en 1988 au cours des campagnes pour les élections présidentielles. L'appréhension et les craintes de la classe politique sur ce sujet n'ont pas permis de leur donner suite. Cependant, la question revient régulièrement dans le débat politique. Depuis 1997, huit propositions de lois constitutionnelles tendant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers aux scrutins locaux ont été introduites devant le Parlement⁶⁷².

⁶⁷¹ WITHOL de WENDEN (C.). *Les élections locales d'étrangers dans les pays européens*, in CHEVALLIER (J.), DELEMOTTE (B.) (dir.), *Etrangers et citoyens, Les immigrés et la démocratie locale*, L'Harmattan, mars 1996, p.28.

⁶⁷² *Assemblée nationale* : Proposition de loi constitutionnelle N°1881 tendant à compléter l'article 3 de la Constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers non communautaires dans les élections municipales, déposée le 21 octobre 1999 ; Proposition de loi constitutionnelle N°2042 visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux résidents étrangers non citoyens de l'Union européenne, déposée le 21 décembre 1999 ; Proposition de loi constitutionnelle N°2063 tendant à compléter l'article 3 et à supprimer l'article 88-3 de la Constitution relative au droit de vote et à l'éligibilité des résidents étrangers pour les élections aux conseils des collectivités territoriales, déposée le 23 décembre 1999 ; Proposition de loi constitutionnelle N°2075 visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, déposée le 12 janvier 2000 ; Proposition de loi constitutionnelle N°108 relative au droit de vote et à l'éligibilité des résidents étrangers pour les élections

Malgré des débats passionnés dans les deux hémicycles, aucune d'entre elles n'a pu aboutir jusqu'à présent. Ainsi, la question du droit de vote des étrangers « divise régulièrement la droite et la gauche. La gauche le promet depuis vingt-cinq ans et la droite a toujours dit non »⁶⁷³.

A l'occasion d'un entretien publié dans le journal *Le Monde*, Nicolas Sarkozy, alors Ministre de l'Intérieur et président de l'U.M.P., avait estimé qu'il « ne serait pas anormal qu'un étranger puisse voter » aux élections locales⁶⁷⁴. Mais, symbole de la division de la classe politique sur cette question, le Président de la République avait immédiatement pris le contre-pied de son ministre d'Etat en déclarant à la presse que « dans la conception française et républicaine, le droit de vote est lié à la citoyenneté. Nous avons une politique d'intégration qui refuse le communautarisme »⁶⁷⁵. La proposition n'a d'ailleurs pas été retenue dans le programme du candidat de l'UMP à l'élection présidentielle de 2007⁶⁷⁶.

De son côté, en 2006, la gauche, sous l'impulsion de diverses organisations, dont cinq partis politiques – le PS, le PC, la LCR, le PRG et les Verts – a relancé le débat en invitant les habitants d'une centaine de villes à se prononcer sur la question : « êtes-vous pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ? »⁶⁷⁷. Très majoritairement

aux conseils de collectivités locales, déposée le 23 juillet 2002 ; Proposition de loi constitutionnelle N°341 visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, déposée le 5 novembre 2002 ; Proposition de loi constitutionnelle N°1379 tendant à compléter l'article 3 de la Constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers non communautaires dans les élections municipales, déposée le 28 janvier 2004 ; www.assemblee-nationale.fr.

Sénat : Proposition de loi constitutionnelle N°150 tendant à créer un titre nouveau de la Constitution relatif au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers aux élections municipales, déposée le 21 décembre 1999 ; www.senat.fr.

⁶⁷³ EECKHOUT (L.), *Le droit de vote des immigrés, un débat récurrent*, Le Monde, 25 octobre 2005.

⁶⁷⁴ DUMAY (J.-M.), SMOLAR (P.), VAN EECKHOUT (L.), *M. Sarkozy : « Il ne serait pas anormal qu'un étranger puisse voter »*, Le Monde, 25 octobre 2005.

⁶⁷⁵ GURREY (B.), *Vote des étrangers : M. Chirac adresse une mise au point à M. Sarkozy*, Le Monde, 27 octobre 2005.

⁶⁷⁶ RIDET (P.), *Le candidat Nicolas Sarkozy écarte de son programme le droit de vote des étrangers*, Le Monde, 10 juin 2006.

⁶⁷⁷ *Les habitants de Saint-Denis favorables au droit de vote des étrangers aux élections locales*, Le Monde, 27 mars 2006 ; *Plus de 65% de « oui » au vote des étrangers au Blanc Mesnil*, Le Monde, 18 juin 2006 ; VAN EECKHOUT (L.), RODIER (A.), *Les Français traînent sur le droit de vote des étrangers*, Le Monde, 12 octobre 2006 ; VAN EECKHOUT (L.), *Droit de vote : une hypothèse de nouvelle prise au sérieux*, Le Monde, 26 octobre 2006.

positives les réponses à ces consultations ont incité les différents partis de gauche à introduire cet objectif dans leur programme pour l'élection présidentielle⁶⁷⁸. Dans son « Pacte présidentiel », la candidate du Parti socialiste, Ségolène Royal, propose de donner le droit de vote pour les élections locales aux étrangers séjournant régulièrement en France depuis plus de cinq ans⁶⁷⁹. De son côté, la candidate du Parti communiste, Marie-George Buffet, exprime son désir d'aller plus loin dans la réforme du droit de vote des étrangers et souhaite accorder le droit de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers, après trois ans de séjour pour les élections locales et dix ans pour les élections nationales⁶⁸⁰.

De même, François Bayrou, bien que sa famille politique – l'UDF – ait été longtemps opposée à cette attribution, se déclare « plutôt favorable au vote des étrangers aux élections locales : il est normal qu'une personne quelle que soit sa nationalité, qui réside depuis dix ans en France est participe à la vie locale puisse aussi exprimer ses choix dans le vie de la cité »⁶⁸¹.

Le débat est donc, à nouveau, largement ouvert et semble, à présent, pouvoir recueillir une quasi unanimité de l'extrême-gauche au centre, avec certains ralliements de la droite traditionnelle.

Cependant, la question du droit de vote des étrangers est également régulièrement soulevée lors des consultations locales. En effet, comme il ne s'agit pas de référendum décisionnels, les communautés étrangères auraient pu être invitées – au titre d'habitants de la commune – à se prononcer dans les mêmes conditions que les nationaux. Toutefois, cette faculté ne leur est pas attribuée, la législation française réservant ce droit aux seuls électeurs de la commune, comme le soulignent expressément les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995.

⁶⁷⁸ *Le programme des collectifs antilibéraux*, Le Monde 16 octobre 2006 : « un consensus sur le droit de vote des étrangers » ; Droit de réserve de Mme. Royal sur les débats pour l'investiture, Le Monde, 14 octobre 2006 : « une dizaine de personnalités de gauche, notamment Fayçal Douhane (PS), Razzye Hammadi (PS), Stéphane Pocrain, Alina Boumédiène-Thiery (Verts) et Stéphane Coloneaux (PCF), ont appelé, jeudi 12 octobre, les futurs candidats à la présidentielle à 'prendre une position claire, avec un calendrier précis' sur le droit de vote des étrangers, 'pour que ce droit s'applique dès les élections locales de 2008' ».

⁶⁷⁹ *Les 100 propositions du « pacte présidentiel » de Ségolène Royal*, Le Monde 11 février 2007 ; *Les 100 propositions de Mme. Royal*, Le Monde, 13 février 2007 ; voir également le site internet de la candidate : www.desirsdavenir.org

⁶⁸⁰ Voir en ce sens les propositions de la candidate communiste sur le site du PCF : www.pcf.fr

⁶⁸¹ Voir le site du candidat de l'UDF à l'élection présidentielle de 2007 : www.bayrou.fr/propositions/election-modes-scrutin.html

L'Allemagne connaît, elle aussi, des débats similaires. Le programme de gouvernement de 1998 entre le SPD et les Verts prévoyait l'introduction du droit de vote pour tous les résidents étrangers après un an de résidence, mais il semble que ce projet ait été délaissé⁶⁸².

Enfin, l'Italie, dès 1988, a accordé le droit de vote et d'éligibilité aux résidents communautaires. En 1997, le gouvernement Prodi, dans son projet de loi sur l'immigration, avait prévu d'accorder ces mêmes droits politiques aux scrutins locaux à tous les étrangers résidant officiellement sur le territoire national depuis au moins six ans. Cette partie du « texte fut retirée en dernière minute pour qu'une majorité se dégage sur le reste du projet »⁶⁸³. Ainsi, bien que l'Italie ait signé la Convention du Conseil de l'Europe relative à la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, celle-ci reste toujours inappliquée⁶⁸⁴.

Au regard de ces exemples, une volonté étatique de se dégager du lien de nationalité pour admettre les étrangers parmi les détenteurs de droits politiques est bien perceptible. Elle se manifeste différemment selon les Etats ; elle est déjà effective dans un certain nombre pour l'ensemble des résidents étrangers, elle est réalisée dans les pays de l'Union européenne pour les ressortissants de l'Union, mais elle reste, pour beaucoup, en débat à l'égard des étrangers non communautaires. Les deux concepts actuels de nationalité et de citoyenneté étant si fortement imbriqués l'un à l'autre, la reconnaissance de droits politiques aux étrangers fait entrer le concept de citoyenneté dans une nouvelle perception, tout en vidant de son contenu la conception classique qui n'apparaît plus que comme un habillage de façade.

La citoyenneté, dans son acception classique, est donc bien, à l'heure actuelle, un concept en crise. De façon générale, si le critère de la nationalité est déterminant dans l'octroi des droits politiques, tel n'est plus le cas, à l'inverse, pour un certain nombre d'autres droits. Le concept classique de citoyenneté a donc été désacralisé et il tend progressivement, sous l'influence de multiples pressions, à être vidé de son contenu originel.

Cependant, cette crise peut trouver également des origines dans le comportement même des citoyens à travers l'évolution des formes de manifestation de leur citoyenneté.

⁶⁸² ROMAN (B.), *Rapport sur la proposition de loi visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France*, Assemblée Nationale (12^{ème} législature) N°379, 19 novembre 2002, www.assemblee-nationale.fr.

⁶⁸³ DELEMOTTE Bernard, *Droit de vote des résidents étrangers*, février 2000, www.ldh-france.org

⁶⁸⁴ ROMAN Bernard, *op. cit.*

Section 2 – L'évolution des manifestations de la citoyenneté

Si, dans le concept classique, la principale forme de manifestation de la citoyenneté est pour le citoyen le droit de vote et d'éligibilité, d'autres structures, tels les partis politiques ou les syndicats, lui permettent de s'engager et de disposer, par ce biais, d'une certaine influence politique.

Pourtant, si chacune de ces entités favorisent l'émergence de demandes nouvelles, elles ne permettent pas pour autant la participation directe des citoyens. Si l'individu est sollicité pour participer aux actions partisans ou syndicales, l'organisation de ces structures est essentiellement représentative.

Toutefois, une certaine évolution des manifestations de la citoyenneté semble se faire jour ; si les citoyens « restent dans leur ensemble attachés aux institutions politiques et aux rouages de la démocratie représentative, ils sont néanmoins critiques à leur endroit, moins confiants et plus sceptiques quant à leur efficacité, et développent des formes de participation plus protestataires »⁶⁸⁵. Aussi, le militantisme partisan et syndical tend à apparaître comme une dimension dépassée (§1), le citoyen recherchant de nouvelles dimensions d'engagement (§2), à la fois plus directes et plus participatives.

§1 – Une dimension dépassée

En dehors des élections, la citoyenneté des individus se manifestait traditionnellement dans leur engagement politique quotidien. Le militantisme partisan et syndical en était alors les expressions les plus classiques.

Cependant, la crise du concept semble bien gagner également cette dimension des manifestations de la citoyenneté. A cet égard, on peut observer la crise traversée par les partis politiques (A) et le déclin du militantisme syndical (B).

A – La crise des partis politiques

Le dépassement de l'engagement partisan laisse à penser que les manifestations de la citoyenneté, en dehors de l'aspect électoral, ont évolué.

⁶⁸⁵ MUXEL (A.), *op.cit.*, p.47.

En effet, alors que ces entités représentatives voient leurs effectifs d'adhérents diminués (2), les partis politiques sont également sommés de procéder à une nécessaire évolution (1).

1 – La nécessaire restructuration des partis politiques

Avant de constater que le fonctionnement des partis politiques est de plus en plus difficile et qu'il est contesté par les militants (b), il convient de préciser les fonctions classiques de ces entités (a).

a – Les fonctions classiques des partis politiques

Remarquablement défini en 1966 par Joseph La Palombara et Myron Wiener, au regard de quatre critères, un parti n'existe, selon eux, que « lorsqu'il y a une organisation durable dont l'espérance de vie est supérieure à celle des dirigeants du moment, une organisation locale entretenant des rapports réguliers et variés avec l'échelon national, la volonté délibérée de prendre et d'exercer le pouvoir, le souci de rechercher un soutien populaire à travers les élections ou de toute autre manière »⁶⁸⁶. La fonction des partis s'identifie ici simplement à une représentation des citoyens puisque ces derniers ne peuvent participer à l'action de ces entités qu'en leur apportant un soutien.

A l'inverse, une définition plus extensive est présentée par Max Weber. Les partis politiques constituent comme « des associations reposant sur un engagement libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble »⁶⁸⁷. Le militantisme partisan est, au contraire ici, présenté comme la fonction principale des partis, la vocation de ces entités étant de structurer l'engagement politique des citoyens en défendant des valeurs et un programme périodiquement réactualisé⁶⁸⁸.

Malgré cela, aucune des constitutions des démocraties étudiées ne définit avec précision ces entités. Toutes se contentent de préciser leurs fonctions. L'article 4 de la Constitution française indique que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du

⁶⁸⁶ LA PALOMBARA (J.), WIENER (M.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966 ; YSMAL (C.), *Les partis politiques sous la Vème République*, Montchrestien, mai 1989.

⁶⁸⁷ WEBER (M.), *Le savant et le politique*, Plon, 1919.

⁶⁸⁸ BRECHON (P.), *Les partis dans l'expression du suffrage*, *op.cit.*, p.117.

suffrage » ; l'article 21 de la Loi Fondamentale allemande dispose que « les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple » ; l'article 49 de la Constitution italienne précise que « tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour concourir, selon une méthode démocratique, à la détermination de la politique nationale » et l'article 137 de la Constitution helvétique expose que « les partis contribuent à former l'opinion et la volonté populaire ».

De façon théorique et traditionnelle, les partis politiques sont chargés d'une double mission : l'une concerne les fonctions qui gravitent autour de l'élection, l'autre celles relevant de l'éducation politique des citoyens.

Leur premier rôle comprend trois fonctions : la formation de l'opinion, la sélection des candidats et l'encadrement des élus. La formation de l'opinion consiste à clarifier, à alimenter le débat politique en expliquant clairement les choix, et donc à concourir à l'expression du suffrage. Grâce à l'intervention des partis, l'électeur doit être en mesure de savoir « de quelles idées, de quel programme se réclame tel ou tel candidat, et, donc quelle action il mènera une fois élu »⁶⁸⁹. Ces organismes exercent également une fonction de sélection des candidats puisque la plupart des individus proposés aux électeurs sont désignés par les partis, qui participent ainsi directement au recrutement politique. Enfin, les partis doivent encadrer les élus en maintenant un lien entre l'élu et l'électeur par le biais des militants et en réunissant les élus d'une même famille politique dans les groupes parlementaires afin d'organiser une concertation entre eux⁶⁹⁰.

L'éducation politique constitue leur seconde mission, elle se réalise par l'information et l'intégration sociale. Par l'information, ces groupes politiques contribuent à créer et à maintenir une conscience politique chez les gouvernés. Leur rôle est alors de rendre le citoyen concerné par les décisions prises, afin que l'électeur se sente ensuite, au moment du vote, partie-prenante aux décisions. Ainsi, l'apprentissage de la citoyenneté passe notamment par les partis politiques. Mais ce rôle d'éducation se réalise aussi par l'intégration sociale. Cette tâche pourrait s'inscrire sous le terme générique de « socialisation politique ». Il faut y voir la mission par laquelle ils assurent l'intégration des citoyens au système politique, mais également le rôle de « médiation et de patronage » qui concrètement est une mission d'assistance et de service aux citoyens. Ils doivent inclure ces derniers et les faire participer à

⁶⁸⁹ SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.400 ; BRECHON Pierre, *Les partis et l'expression du suffrage*, *op.cit.*, p.117.

⁶⁹⁰ Sur l'encadrement partisan, voir *supra*, p.115 et suiv.

leurs activités. Les partis ne peuvent exister que dans la mesure où le peuple les identifie comme intermédiaires entre lui et les responsables politiques.

Toutefois, les partis ne semblent plus réellement assumer ces fonctions traditionnelles. Devenus de véritables entreprises politiques, en quête d'audience et de financements, leur fonctionnement apparaît de plus en plus difficile et contestable aux yeux des citoyens, ce qui amplifie la crise qu'ils traversent.

b – Un fonctionnement difficile et contestable

L'activité des partis s'avère contestable tant au regard des militants que des élus. Si le militantisme des citoyens a pu être important pour l'action partisane, les partis politiques lui ont préféré le recours à des professionnels.

De façon générale, les programmes ne sont plus élaborés à partir des sections locales ou des réunions de cellules, mais par des techniciens de la communication qui « mettent en forme une vision politique spécifique du monde social » qui n'est pas pour autant l'idéal que partage la base⁶⁹¹. Lors des campagnes électorales, le militant a été souvent écarté au profit de spécialistes, qui, ayant étudié l'espace politique de façon théorique, paraissaient plus à même de dégager de grandes tendances susceptibles de faire varier les votes de l'électorat⁶⁹². Par conséquent, ne retirant plus les mêmes satisfactions du militantisme, les individus ont progressivement délaissé cette forme d'engagement et une certaine défiance à l'égard des partis s'est installée dans l'opinion : « la France fait partie des pays où leur image est la plus dégradée. Au printemps 2004, seulement 13% des Français déclarent leur faire confiance et 79% plutôt pas »⁶⁹³.

De plus, la France, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie jusqu'en 1993, a établi un système de subventionnement des partis politiques dans le but d'introduire une certaine transparence de la vie politique⁶⁹⁴. Mais il faut constater que ces mécanismes de financement

⁶⁹¹ OFFERLE (M.), *Les partis politiques*, PUF, Que sais-je ?, mai 1991, p.94 ; CAYROL Roland, *op.cit.*, p.85.

⁶⁹² Toutefois, il convient de tempérer ce constat dans la mesure où les débats participatifs, organisés par la candidate du Parti Socialiste, Ségolène Royal, lors de la pré-campagne à l'élection présidentielle de 2007, lui ont permis de construire son « Pacte présidentiel » à partir des revendications populaires exprimées par les citoyens eux-mêmes.

⁶⁹³ BRECHON (P.) (dir.), *Les partis politiques français*, La Documentation française, 2005, p.7.

⁶⁹⁴ Le Royaume-Uni n'a pas pour autant établi un système d'allocation régulière de crédits publics, l'Etat prend cependant en charge un certain nombre d'aides comme l'accès gratuit à la télévision, la franchise postale, la

de la vie politique ne favorisent pas les candidatures indépendantes, les aides publiques n'étant versées qu'en fonction des pourcentages de voix obtenus par les partis lors des consultations. Certaines dérives n'ont d'ailleurs pas manqué de se produire et ont été dénoncées, en France notamment, dans plusieurs rapports de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics. Le 15 septembre 1999, cet organisme a mis en cause « la pratique de certains partis consistant à présenter un maximum de candidats afin de toucher la première fraction de l'aide publique, tout en fixant le budget de leur campagne au niveau du plafond du remboursement forfaitaire, ce qui revient à faire payer l'Etat deux fois et favoriser l'inflation des candidatures » (6 360 candidats se sont présentés aux législatives de 1997, soit 20% de plus qu'en 1993 et 45% de plus qu'en 1988)⁶⁹⁵. C'est ainsi que les élections législatives, selon les circonscriptions, voient le nombre de candidature atteindre le chiffre de 20 ou 30. Quelques partis, dont Génération écologie, n'ont pas hésité à recruter leurs candidats par la voie de petites annonces pour obtenir davantage de financements publics⁶⁹⁶. Ces situations ne peuvent qu'être contestées par les citoyens dans la mesure où ces aides de l'Etat avaient été instituées pour assainir l'image de la classe politique qui ne reculait devant aucune limite pour trouver des moyens de financements publics ou privés. De nombreux scandales ont ainsi éclaté dans l'ensemble des pays étudiés au cours des années 1980 et 1990, mettant en cause hommes et partis politiques pour détournement de fonds publics, pour prise illégale d'intérêts, ou encore pour corruption⁶⁹⁷. Bien que tous les élus ne soient pas corrompus, bien que la majorité d'entre eux conserve le sens de l'intérêt général et du service des autres, un amalgame s'est produit tant les affaires se sont bousculées les unes les autres dans la plus grande confusion. La confiance citoyenne dans la classe

subvention des partis d'opposition pour leurs activités parlementaires, les « subventions destinées au développement politique ». La législation sur le financement de la vie politique anglaise est récente, elle n'a été véritablement développée qu'à partir de 2000 avec le *Political Parties Elections and Referendums Act*, en raison notamment de la multiplication des révélations sur les dons alloués par des entreprises étrangères pendant le gouvernement de John Major : DOUBLET (J.-M.), *La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni*, Pouvoirs, n°99, 2001, pp.185-189. Sur la question du financement des partis politiques en France par « un Etat étranger ou une personne morale de droit étrangers », voir Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*, RFDA, 2002, p.63 et suiv. ; VERPEAUX (M.), *Le financement des partis politiques : la loi nationale et l'Europe*, RFDA, 2002, pp.59-62.

⁶⁹⁵ BRECHON (P.), *Les partis dans l'expression du suffrage*, *op.cit.*, p.120 : « Il y avait en moyenne 5 candidats par circonscription aux élections législatives de 1988, 9 en 1993, 11 en 1997, mais près de 15 en 2002 ».

⁶⁹⁶ TURPIN (D.), *op.cit.*, p.207.

⁶⁹⁷ *Cf. supra.*

politique s'en est trouvée profondément mise à mal. Exprimant cette défiance, certains, à l'appui d'études des comportements et de données chiffrées, précisent que « les Français n'accordent qu'une attention limitée à l'action des partis et à leur discours : ainsi, seulement 37% des Français ont suivi presque chaque jour la campagne présidentielle de 2002 alors que 59% avaient fait de même pour celle de 1974. Beaucoup critiquent très facilement les organisations et les hommes politiques, ils ne leur font pas confiance, ils estiment qu'ils pensent plus à leur carrière qu'aux problèmes des Français, 58% les trouvant même plutôt corrompus »⁶⁹⁸.

Si le fonctionnement difficile et contestable des partis politiques permet à l'opinion publique d'avoir un doute quant à leur efficacité, le militantisme, comme manifestation de la citoyenneté, n'a pas manqué d'être profondément touché puisque les citoyens se sont peu à peu désengagés des structures partisans et ont refusé toutes ces formes classiques d'engagement.

2 – Les faiblesses de l'engagement partisan

La crise et le dépassement de l'engagement partisan sont tout d'abord perceptibles à travers le déclin effectif des adhésions (a). Ils peuvent l'être également dans l'attitude des partis politiques qui sont conduits à inventer de nouvelles formes de militantisme (b) pour répondre aux exigences des citoyens.

a – Le déclin effectif des adhésions

Aborder la question des effectifs des formations politiques n'est pas sans soulever quelques difficultés. De manière générale, tant en France qu'à l'étranger, le sceau du secret plane dans chaque parti sur le nombre exact d'adhérents. Cette information est, le plus souvent, inaccessible tant aux chercheurs qu'au grand public qui doivent se contenter d'évaluations.

En effet, ces chiffres mesurent la force supposée de ces organisations, et ces dernières n'ont que peu d'intérêt à les diffuser, puisqu'ils pourraient, dans la compétition entre « entreprises » politiques, porter atteinte à leur représentativité. En effet, dans une période marquée par la crise de l'action collective, l'érosion du nombre d'adhérents dévoilerait leurs difficultés à rassembler et à représenter les préoccupations des citoyens.

⁶⁹⁸ BRECHON (P.) (dir.), *op.cit.*, p.205.

Cette difficulté, liée à l'évaluation des citoyens engagés dans les luttes partisans, est patente lorsque l'on se réfère aux déclarations des partis. En France, par exemple, ces entités ont toujours eu largement tendance à surévaluer leur effectif. En 1982, les partis de droite revendiquaient 750 000 adhérents alors que les chercheurs ne les estimaient qu'à 250 000. De même, en 1984, le PCF annonçait 600 000 membres, alors que l'estimation la plus fiable ne faisait état que de 380 000 encartés. En 1999, le nombre d'adhérents n'était d'ailleurs estimé qu'à 500 000 personnes, soit 1% de la population adulte⁶⁹⁹, mais il semble que, sur la période plus récente, les nouvelles formes de militantisme, imaginées par les partis politiques en vue de l'élection présidentielle de 2007, aient favorisé les adhésions⁷⁰⁰. Les effectifs faisaient en effet état de 320 000 adhérents à l'UMP, 218 711 au PS et 100 000 au PC lors des congrès internes visant à la désignation des candidats⁷⁰¹.

Cependant, quelques études spécialisées permettent de mesurer la situation générale actuelle en matière d'adhésion aux partis politiques. Les taux d'adhésion les plus faibles sont enregistrés en France avec 1 à 3% de l'électorat selon la période, puis au Royaume-Uni avec 3,3% et en Allemagne avec 4,2%. Seule l'Italie semble s'être maintenue, dans un premier temps, à un niveau plus élevé avec 9,7% des électeurs, mais, à partir de 1993, le nombre d'adhérents, suite à la crise politique révélée par l'opération « *Mani pulite* », a été divisé par deux⁷⁰².

De façon générale, depuis deux décennies, chacune des démocraties étudiées a connu une variation à la baisse du nombre d'adhérents aux organisations politiques. Le rapport mondial produit par les Nations-Unies sur le développement humain en 2002 consacre un chapitre à cette crise de l'engagement collectif⁷⁰³. Entre 1978 et 1999, les partis politiques français auraient perdu 1 122 000 adhérents, soit une chute de 64,6% ; leurs homologues italiens ne sont pas dans une situation plus favorable puisque 2 092 000 personnes (soit 51,5% des

⁶⁹⁹ YSMAL (C.), *Transformation du militantisme et déclin des partis*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, mai 1994, p.48.

⁷⁰⁰ Sur les nouvelles formes de militantisme voir infra.

⁷⁰¹ RIDET (P.), *M. Sarkozy s'estime « sans concurrent dans sa famille »*, Le Monde, 7 janvier 2007 ; MANDRAUD (I.), *Après les débats publics, les candidats se disputent, dans chaque section, les 218 711 adhérents*, Le Monde, 22 novembre 2006 ; *Mode des primaires*, Le Monde, 7 octobre 2006.

⁷⁰² BRECHON (P.), *Les partis politiques*, op.cit., pp.110-112.

⁷⁰³ Programme des Nations-Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur le développement humain de 2002, Approfondir la démocratie dans un monde fragilisé*, De Boeck Université, www.tg.undp.org/Publications/hdrcomplet.pdf

adhérents) ont abandonné cette forme d'engagement entre 1980 et 1998 ; les partis britanniques connaissent une réduction du même ordre, avec une chute de 43,75% de leurs adhérents, soit 2 233 000 personnes. La condition des partis allemands semble, à première vue, dans ce rapport, moins délicate puisqu'ils n'affichent que 9% de perte, soit 175 000 adhérents. Cependant, ce constat n'est qu'apparent. La forte diminution des effectifs dans l'ex-RFA a été compensée par les adhérents de l'ex-RDA après la réunification. En effet, sur la période étudiée, seule l'Allemagne a connu une évolution à la hausse à la fin des années 1980 : le taux d'adhésion avait progressé de 2,7% à 4,2% de l'électorat. Seuls les partis helvétiques, avec un taux de variation de seulement 28,9% de leur effectif, semblent avoir contenu cette diminution généralisée du nombre d'adhérents. De façon générale, « les partis se renouvellent mal et ont plus de difficultés qu'avant à remplir leur fonction de médiation entre le pouvoir et la société »⁷⁰⁴.

Cette crise de l'engagement collectif peut largement s'expliquer par le refus croissant des citoyens de se lier à une organisation politique quelconque qui interdirait les changements d'avis et d'opinions et qui conduirait à faire sienne les idées d'un groupe. L'étiquette partisane semble ne plus convenir à un citoyen soucieux de liberté d'action et de pensée, ce dont semble avoir pris acte les responsables politiques qui n'hésitent plus à ouvrir largement leur discours pour séduire et rassembler un électorat des plus divers, bien au-delà des limites de leurs familles politiques, malgré le risque parallèle qui est de brouiller les repères parmi leurs propres adhérents⁷⁰⁵.

Cette forme traditionnelle de manifestation de la citoyenneté paraît donc dépassée, les citoyens refusant de déterminer leurs choix politiques en fonction de grandes idéologies

⁷⁰⁴ BRECHON (P.) (dir.), *op.cit.*, p.206.

⁷⁰⁵ JARREAU (P.), *Attention aux relookages !*, Le Monde, 20 janvier 2007 : « Les repères se brouillent. Le principal candidat de droite à l'élection présidentielle invoque Jaurès et Blum, tandis que celle du Parti Socialiste parle d'« ordre juste ». Celui du centre, dont les députés ont toujours été élus avec les voix de la droite, récuse l'opposition entre celle-ci et la gauche. Le chef de l'extrême-droite se réclame du centre droit. Il n'y a guère que l'extrême-gauche qui reste à sa place. Chacun sent bien la nécessité de rassembler au-delà des frontières de sa famille politique ». Voir également RIDET (P.), *Nicolas Sarkozy, veut ravir leurs électeurs au FN et au MPF*, Le Monde, 25 avril 2006 ; *Face aux critiques, Ségolène Royal se défend de chasser sur les terres de Nicolas Sarkozy*, Le Monde, 2 juin 2006 : « Ségolène Royal a estimé qu'elle ne se situait pas 'sur le terrain de la droite ou de Nicolas Sarkozy, mais sur celui des personnes qui souffrent des précarités et des insécurités' » ; CHOMBEAU (C.), *M. de Villiers cherche des électeurs parmi les déçus du sarkozysme*, Le Monde, 12 septembre 2006 ; *Entretien avec Nicolas Sarkozy : « Je me dois d'être à l'écoute de l'électorat de gauche »*, Le Monde, 23 janvier 2007.

partisanes⁷⁰⁶. En déterminant leurs votes au regard d'une juste mesure des difficultés rencontrées par la société, mais également par eux-mêmes dans leur quotidien, les citoyens tendent à montrer que les partis se sont appropriés le monopole de la représentation sans être pour autant capables de comprendre et de résoudre « les vraies préoccupations des gens »⁷⁰⁷. Les attentes sont nouvelles, il n'est plus question de déléguer tous les pouvoirs de représentation aux partis politiques, qui doivent faire face à « des gens plus exigeants quant à la qualité du débat démocratique, refusant les amalgames, les accusations gratuites, récusant les techniques de combat à l'intérieur des courants, demandant de discuter vraiment du fond, sans se soucier des théories préétablies et traditionnelles »⁷⁰⁸. Le citoyen, plus instruit et plus éclairé sur les questions politiques, entend participer au débat. Cela peut expliquer que les partis soient contestés dans la mesure « où ils fonctionnent mal, où ils ont cessé d'être pour leurs membres et pour les citoyens des agences de participation et de représentation politique »⁷⁰⁹. Si ces entités entendent se maintenir comme organe privilégié de la représentation, ils doivent prendre en compte cette évolution de l'engagement citoyen et, notamment, assimiler cette nouvelle attitude des citoyens qu'est la détermination de leurs choix « en fonction d'un calcul coûts-avantages »⁷¹⁰.

Aussi, pour pallier la faiblesse de l'engagement partisan, ces entités recherchent de nouvelles formes de militantisme plus adaptées aux attentes citoyennes.

⁷⁰⁶ Par ailleurs, le déclin des grandes idéologies traditionnelles n'a pas manqué de se répercuter sur les adhésions à ces entités. Ce déclin est marqué en même temps par la perte d'influence de l'Eglise catholique, qui faisait du devoir électoral un principe traditionnel de sa morale, et aussi par la perte de combativité des différents partis après la chute du communisme à l'Est. Face aux idées développées dans les pays du bloc de l'Est, les partis des Etats occidentaux tenaient à faire bloc contre l'idéologie communiste perçue comme un danger. Avec la chute du « Rideau de Fer », l'idéologie communiste de « société idéale » s'est trouvée ternie par la situation laissée par les différentes dictatures. Cette situation n'a pour autant pas profité aux autres partis politiques, incapables de présenter de nouvelles alternatives de société que les perpétuelles orientations du clivage classique gauche-droite.

⁷⁰⁷ OFFERLE (M.), *op.cit.*, p.121.

⁷⁰⁸ HUCHON (J-P), *Le Monde*, 14 janvier 1994.

⁷⁰⁹ YSMAL (C.), *Transformation du militantisme et déclin des partis*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.64.

⁷¹⁰ CHAGNOLLAUD (D.), *Science politique, op.cit.*

b – La recherche de nouvelles formes de militantisme

Après la crise politique vécue en France le 21 avril 2002, les partis n'ont pu que constater la fracture existante entre leur discours et les attentes citoyennes. Après des décennies de désintérêt pour cette forme classique d'engagement politique, la recherche de nouveaux soutiens dans l'opinion constitue l'un des soucis majeurs des responsables partisans. Cette remise en cause du statut classique du militantisme concerne l'ensemble des principaux partis. Ces derniers ont tenté, d'une part, de développer de nouvelles formes de militantisme, moins contraignantes pour le citoyen qui ne souhaite plus s'engager durablement, et, d'autre part, de démocratiser leur mode de fonctionnement⁷¹¹.

D'un côté, l'UMP, dans le but de doubler le nombre d'adhérents, a envisagé une réforme interne consistant à faire élire les candidats aux élections par les militants⁷¹². Cette pratique, plus démocratique, a d'abord été utilisée pour la validation du projet politique de la formation, puis pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle de 2007⁷¹³. Par ailleurs, afin de recruter dans les milieux socioprofessionnels qui lui restent fermés, l'UMP a souhaité créer un nouveau statut de militants appelés « adhérents-partenaires ». Cet engagement s'avère plus souple, l'intéressé s'acquitte d'une faible cotisation et est invité à collaborer aux travaux et débats internes ainsi qu'à la définition des orientations politiques par le biais notamment de questionnaires ou de réunions participatives.

Dans le même esprit, les centristes de l'UDF ont introduit le statut de « militants associés », qui permet à ces derniers de participer aux débats et à l'élaboration du programme du parti. De plus, l'UDF tente de faire fonctionner une « fédération Internet », qui dispose des mêmes statuts et des mêmes prérogatives qu'une fédération départementale, mais le militant reste virtuel.

D'un autre côté, le Parti socialiste a mis en place un statut d'« adhérents au projet ». Son objectif est d'attirer les électeurs sympathisants, mais aussi des associations, afin de participer

⁷¹¹ DUBUC (D.), MANDRAUD (I.), PIERRON (M.), ZAPPI (S.), *Adhérent à un parti, mode d'emploi*, Le Monde, 23 mars 2006.

⁷¹² Cependant, afin d'éviter les querelles internes, il a été décidé que cette mesure ne serait applicable qu'à Paris et dans toutes les villes où l'UMP n'aurait pas de sortant.

⁷¹³ JAKUBYSZYN (C.), *Le Président de l'UMP fait valider sa « rupture » par les adhérents du parti*, Le Monde, 7 novembre 2006

à l'élaboration du programme socialiste pour l'échéance électorale de 2007⁷¹⁴. L'engagement citoyen s'avère différent de celui du militant traditionnel dans la mesure où l'« adhérent au projet » ne s'acquitte que d'une cotisation symbolique de 5 à 10 euros, très éloignée de la cotisation classique proportionnelle aux revenus⁷¹⁵. De même, l'inscription ne s'effectue plus dans le cadre des fédérations locales mais directement au siège national, par Internet ou par un numéro vert. Cet engagement plus souple a permis aux sympathisants de participer à des ateliers et débats qui sont organisés par thématiques (santé, éducation, culture...) et de voter lors des conventions qui ont validé le programme socialiste de 2007⁷¹⁶. En revanche, les « adhérents au projet » ne sont pas liés à une structure territoriale, ils ne peuvent ni prendre part aux votes lors des congrès d'orientation, ni désigner les candidats aux élections. Le secrétaire national chargé des fédérations au Parti socialiste, François Rebsamen, explique cette rupture avec le militantisme traditionnel : « avant, il y avait un filtrage, le souci de vérifier la sincérité de l'adhésion. En étant moins exigeant, on peut avoir plus d'adhérents »⁷¹⁷. Les partis politiques ont donc eu l'originalité de proposer de nouveaux statuts de militants même si les commentateurs se sont empressés de les comparer aux contrats à durée déterminée dans le milieu professionnel⁷¹⁸.

D'autre part, à l'instar de l'UMP et du PS, dans le but de moderniser et de démocratiser leur fonctionnement, les principaux partis ont procédé à des primaires internes pour la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle de 2007⁷¹⁹. De son côté, et toujours dans l'objectif

⁷¹⁴ Cette tentative de modernisation semble avoir porté ses fruits puisqu'« en quelques mois, le Parti socialiste a enregistré 60 000 nouveaux adhérents » : MANDRAUD (I.), *Au PS, le combat des chefs fait recette*, Le Monde, 1^{er} juin 2006.

⁷¹⁵ En Grande-Bretagne, Tony Blair a lancé, en 1997, une campagne similaire d'adhésions par téléphone. Si la personne démarchée adhère au parti travailliste, elle s'acquittait seulement d'une cotisation réduite de 10£. Le Labour a, par ce procédé, quasiment doublé son nombre d'adhérents passant de 250 000 en 1997 à 450 000 en 2006, www.labour.org

⁷¹⁶ *Le projet du PS pour 2007 validé par plus de 85% des adhérents*, Le Monde, 23 juin 2006.

⁷¹⁷ MANDRAUD (I.), RIDET (P.), *Partis cherchent militants en CDD, voire virtuels*, Le Monde 23-24 janvier 2005.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

⁷¹⁹ *Mode des primaires*, Le Monde, 7 octobre 2006 : « En 1995, le Parti socialiste avait été le seul à organiser une élection primaire pour choisir son candidat à l'Élysée. Une décennie plus tard, à la veille du scrutin de 2007, la primaire est à la mode, surtout à gauche. Les Verts y ont eu recours – de manière pour le moins chaotique – pour le choix de Dominique Voynet. Le PS va de nouveau se livrer à cet exercice pour choisir, les 16 et 23 novembre, entre trois prétendants. Et même le PC va faire voter, les 11 et 12 novembre, ses 100 000 militants

de favoriser davantage l'engagement citoyen, Ségolène Royal a organisé, au cours de sa pré-campagne, de très nombreux débats participatifs dans lesquels les citoyens étaient invités à exprimer leurs attentes et leurs souhaits en vue de l'élection présidentielle⁷²⁰. Celle-ci a d'ailleurs très largement repris le résultat de ces discussions parmi ses propositions⁷²¹.

Par ailleurs, au-delà de la simple mise en place d'un statut particulier réservé à des sympathisants, un nouveau système de communication est utilisé par ces organisations politiques pour se faire connaître plus facilement du grand public et s'attirer de nouvelles sympathies. Le réseau Internet, bien que qualifié de « bazar électronique », constitue un support de communication efficace pour les partis politiques⁷²². Ceux-ci disposent tous à présent d'un site web permettant de diffuser facilement et rapidement une multitude d'informations de la base au sommet et inversement. Sans forcément s'engager durablement, les citoyens ont la possibilité de suivre les positions politiques des différents acteurs sur des débats idéologiques et d'actualité. « Le réseau présente d'abord l'avantage d'être techniquement très accessible, d'où une grande aisance des acteurs à bâtir leurs propres

pour désigner son porte-drapeau ». Voir également *Dominique Voynet finalement désignée candidate des Verts à la présidentielle*, Le Monde, 18 juillet 2006 ; JARREAU (P.), *Le test des primaires « à la française »*, Le Monde 28 octobre 2006 ; *Primaires socialiste : comment interpréter les résultats du vote des militants ?*, Le Monde, 17 novembre 2006

⁷²⁰ *Ségolène Royal lance sa « campagne participative » pour ramener le « vote populaire »*, Le Monde, 16 décembre 2006 ; MONTVALLON (de) (J-B.), LANDRIN (S.), SAMSON (M.), *Les débats participatifs voulus par la candidate socialiste ont remporté un vif succès sur le terrain*, Le Monde, 2 février 2007.

Pour une réflexion sur ces débats participatifs, voir *Débats participatifs : populisme ou démocratie rénovée ?*, Le Monde, 6 février 2007 : Selon le directeur de recherche du CEVIPOF, Henri Rey, « il est difficile de fixer un milieu. C'est quelque chose qui complète la démocratie représentative dont on voit aujourd'hui l'essoufflement. Dire que c'est l'intermédiaire entre la démocratie directe et la démocratie représentative, c'est difficile à définir comme tel ».

⁷²¹ *Pacte contre pacte*, Le Monde, 13 février 2007 : « Mme Royal a présenté son « pacte d'honneur » qui est d'abord le fruit de cette démocratie participative qu'elle a érigée en méthode et modèle et dont elle entend continuer à s'inspirer si elle est élue » ; voir aussi « *Avec moi, plus jamais la politique ne se fera autrement* », Le Monde, 13 février 2007.

⁷²² VEDEL (T.), *L'Internet et la démocratie*, Les Cahiers Français, n°295, mars-avril 2000, pp.25-30 ; NUNES (E.), *Internet, le miroir des partis*, Le Monde, 15 mars 2006 ; MINASSIAN (G.), *Développement du e-militantisme*, Le Monde, 15 mars 2006 : « En investissant le web, les partis tentent de redorer leur blason et cherchent à capter un public qui tendait à leur échapper. Le Net leur ouvre de nouvelles voies de communication et revitalise un débat politique souvent verrouillé ou formaté. Internet se propage en même temps que se produit une mutation du militantisme. Mieux encore, Internet accompagne et soutient ce changement ».

instruments de valorisation électronique [...]. Il offre des espaces d'expression plus ouverts que d'autres médias [...]. Contrairement à ce qui se produit pour la presse ou à la télévision, la mise en place d'un message Internet ne dépend en effet que de la volonté du producteur d'information »⁷²³. Les partis ont donc largement exploité les spécificités de ce nouveau procédé de communication, qui permet, par le jeu des listes de diffusion auxquelles l'internaute doit préalablement s'inscrire, ou les téléchargements de documents, d'informer leurs sympathisants en réduisant au minimum les frais de communication⁷²⁴. Certains permettent, par ailleurs, d'adhérer en ligne ou de télécharger un formulaire d'adhésion. Sur la plupart des sites ou forums, et plus spécialement encore sur les « blogs » tant des particuliers que des professionnels de la politique, le citoyen-internaute peut donner son avis, échanger avec d'autres militants ou prendre contact directement avec les partis et leurs élus⁷²⁵.

Nonobstant les avantages qu'Internet peut apporter à une nouvelle forme de militantisme, le réseau favorise aussi la concurrence des partis politiques traditionnels. En effet, n'importe quelle organisation peut prendre le titre de « partis politiques » dès lors qu'elle remplit trois conditions : d'abord revendiquer cette appellation, ensuite bénéficier, grâce à son webmestre, du référencement en tant que parti politique, et enfin posséder un site comparable à d'autres organisations socialement repérées comme des partis.

A cela s'ajoute la diminution du lien hiérarchique que peut entraîner internet. S'il permet d'élargir la diffusion des idées, le caractère quasi « sacré et intangible de la prise de parole du

⁷²³ GREFFET (F.), *Les partis politiques français sur le web*, Université de Grenoble, p.165, www.solcidsp.upmf-grenoble.fr/cidsp/publicationss/articles/greffet_pcf.rtf

⁷²⁴ *Grande promotion de printemps sur le web du PS*, Le Monde, 14 mars 2006 ; *Les outils des cyberpolitiques et cybermilitants*, Le Monde, 15 mars 2006

⁷²⁵ VEDEL (T.), *La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie*, op.cit., p.44 : « Les blogs semblent démocratiser l'expression du public puisque, d'une part, ils n'exigent pratiquement aucune compétence informatique particulière, et, d'autre part, ils peuvent être hébergés gratuitement sur les ordinateurs de diverses sociétés spécialisées [...]. Ces forums ont souvent été perçus comme des lieux de liberté où chaque individu peut s'exprimer sans entrave et sur une base égalitaire et s'engager dans des discussions plus sincères en se débarrassant de ses rôles institutionnels ou de ses images sociales ».

Les partis politiques comptent sur les blogs militants pour investir la toile, Le Monde, 22 août 2006 : « L'UMP ouvre une plate-forme de blogs militants. [Ceux-ci] offriront aux élus, permanents et militants, la possibilité de 'donner libre cours à leurs engagements politiques personnels'. Ils serviront à augmenter la présence politique de l'UMP sur Internet » ; MINASSIAN (G.), *Marketing virtuel et illusion de proximité*, Le Monde, 15 mars 2006 : « Les élus créent ces outils pour dialoguer avec les citoyens et incitent adhérents, sympathisants et électeurs à être actifs sur les forums pour défendre leurs idées ».

chef » peut se trouver remis en cause. En effet, « le militantisme perd de sa part d'élitisme », chaque part de voix sur Internet est égale, que l'internaute soit un simple militant ou un spécialiste de questions politiques⁷²⁶. De plus, même si certains partis tentent de développer des « fédérations Internet », où les citoyens ne font en réalité partie que d'une organisation virtuelle, ces entités ne semblent pas disposées à abandonner leur fonctionnement traditionnel. Même s'il est encore excessif et illusoire de penser que cette forme de communication puisse rendre possible une démocratie participative – presque directe – cette perspective n'en est pas moins intéressante. Si chacun peut y trouver aujourd'hui une nouvelle modalité d'expression, la question reste posée de savoir si le citoyen sera réellement entendu. Pour l'heure, les partis semblent avoir surtout essayé de renforcer leur potentiel classique de communication. Mais, de nombreux responsables politiques ont commencé à mesurer l'impact et la force d'Internet avec la progression du « non » lors du référendum sur la Constitution européenne, et, partant de ce constat, la campagne présidentielle de 2007 a démontré la volonté des candidats de mieux prendre en compte l'influence de ce nouveau moyen de communication⁷²⁷. A cette occasion, la candidate du Parti socialiste a particulièrement utilisé les ressources du web, notamment pour construire son « Pacte présidentiel » à partir des revendications déposées par les citoyens sur son site « *desirsdavenir* »⁷²⁸. De son côté, « l'UMP, autour du blog dit amiral, *Le Blog de la France d'après*, qui publie des billets des responsables du parti et affirme une

⁷²⁶ VEDEL (T.), *op.cit.*, p.43 : « L'Internet serait le ferment d'une démocratie électronique : il transformerait les internautes en citoyens éclairés, capables de s'engager dans d'authentiques discussions politiques et il instaurerait un dialogue direct, que rien ne parasite, entre gouvernants et gouvernés ». Voir aussi CAYROL (R.), *Voter, à l'heure des médias et des sondages*, *op.cit.*, p.89.

⁷²⁷ BAUDRY (C.), *La campagne présidentielle de 2007 se jouera sur le web*, *Le Monde*, 10 mars 2006 : « [Les partis] ont pris conscience de l'impact qu'Internet a pu avoir sur l'issue du référendum de la Constitution européenne de 2005. le débat citoyen lancé sur les blogs et les forums s'est en effet révélé être un élément crucial dans la formation de l'opinion publique et la montée du 'non' » ; VINCENT (E.), TRUFFY (V.), *A l'heure de démocratie.fr*, *Le Monde*, 12 octobre 2006 : « Vincent Feltesse, secrétaire national adjoint chargé des nouvelles technologies au PS assure que la leçon du 29 mai 2005 a été comprise et que l'on ne reprendra pas les responsables politiques à négliger la parole des internautes et l'influence d'Internet » ; LEGENDRE (B.), *Cybercandidats, cybercandidates*, *Le Monde*, 7 septembre 2006.

⁷²⁸ Voir le site de la candidate www.desirsdavenir.org ; *Ségolène Royal invite les Français à « imaginer la France » de demain*, *Le Monde*, 17 novembre 2006.

volonté de dialogue avec l'ensemble des Français pour connaître leurs avis et réactions, a créé une plate-forme permettant à ses supporters de créer leurs propres blogs »⁷²⁹.

Cependant, cette ouverture sur Internet, dans le but de se rapprocher des citoyens mais également de faciliter les adhésions, est réalisée par la quasi totalité des partis des Etats étudiés. Aussi bien au Royaume-Uni, qu'en Allemagne ou en Italie, les partis politiques fournissent, via leur site Internet, une grande diversité de moyens de participation et d'information aux citoyens⁷³⁰. Si la plupart offrent une information sommaire sur chaque question d'actualité et la faculté de s'inscrire à une lettre régulière de diffusion, d'autres, comme les principaux partis britanniques ou les démocrates de gauche en Italie, invitent les personnes intéressées à se faire référencer comme volontaire pour participer aux actions militantes de terrain. Tous permettent à l'internaute de se connecter à des forums de discussion ou à des blogs de militants référencés ou de procéder en ligne à diverses opérations telles que les adhésions ou les dons. Les partis politiques anglais proposent aussi des dossiers thématiques très complets en téléchargement gratuit et, dans certaines conditions, autorisent même le vote en ligne pour les congrès ou les autres consultations internes. De manière plus originale, les Tories y proposent une aide à leurs sympathisants, soit pour vérifier leur inscription sur les listes électorales, soit pour soumettre leur candidature à l'investiture du parti pour les élections locales. Ces derniers procurent également une assistance, via le web, aux personnes intéressées pour créer un site Internet et, en retour, un bandeau publicitaire de soutien au parti est inséré sur le site de l'internaute. De façon plus innovante, et démontrant les possibilités, de transparence et d'ouverture, offertes par Internet aux organisations politiques, le parti écologiste du Bade-Württemberg a organisé en ligne l'un de ses congrès. Chaque citoyen pouvait suivre les débats depuis cette tribune virtuelle et lire les différentes motions en discussion. Les 7 500 adhérents disposaient d'un mot de passe leur permettant de participer aux échanges ; les 100 délégués et les membres de la direction, quant à eux, votaient grâce à une procédure sécurisée. Contrairement à un congrès classique, la durée est

⁷²⁹ VEDEL (T.), *op.cit.*, pp.52-53 : « L'UMP aussi bien que le PS auraient ainsi recruté plusieurs dizaines de milliers de nouveaux membres en utilisant l'Internet ».

⁷³⁰ Pour l'Allemagne, voir plus particulièrement les sites web de la CDU : www.cdu.de, du SPD : www.spd.de, de la CSU : www.csu.de ; pour le Royaume-Uni, celui du parti travailliste : www.labour.org et du parti conservateur : www.conservatives.com ; pour l'Italie, celui des Démocrates de gauche : www.dsonline.it et de Forza Italia : www.forzaitalia.it

passée de 2 à 6 jours permettant que la longueur des contributions et le temps de parole ne soient pas limités⁷³¹.

Pour autant, il ne s'agit que de prémices dans la recherche de nouvelles formes de militantisme. Les partis doivent nécessairement continuer à se restructurer pour répondre aux espérances citoyennes et à leur mission de représentation. Le militantisme, dans sa forme traditionnelle, apparaît dépassé, il ne répond plus aux exigences des citoyens en matière de manifestations de leur citoyenneté. Toutefois, comme les partis politiques, les syndicats semblent connaître, sur cette question, les mêmes difficultés.

B – Le déclin du militantisme syndical

A l'instar des partis, les syndicats favorisaient la représentation et permettaient un engagement actif des citoyens dans les questions touchant aux rapports sociaux et professionnels (1).

Cependant, bien que constituant à cet égard une manifestation supplémentaire de la citoyenneté, le militantisme syndical connaît lui aussi un certain nombre de difficultés (2).

1 – Un engagement traditionnel en matière économique et sociale

Dans le but de mieux comprendre cet engagement traditionnel des citoyens, il est utile d'envisager en premier lieu le concept de syndicat (a), avant d'étudier le rôle de la représentation syndicale (b).

a – Le concept de syndicat

Si l'étude des syndicats suppose en premier lieu de définir ces entités, elle conduit également à examiner successivement les formes de participation que peut revêtir le militantisme syndical et l'influence dont disposent ces organisations.

Au même titre que les clubs et les sociétés de pensée, les associations familiales et les mouvements de jeunesse, les syndicats constituent des groupes de pression dont l'activité principale est orientée vers le milieu économique et social. Un groupe de pression se définit par la réunion de trois éléments : « une organisation constituée pour la défense d'intérêts et

⁷³¹ Voir le site internet consacré à ce congrès virtuel : www.virtueller-parteitag.de

exerçant une pression sur les pouvoirs publics afin d'obtenir d'eux des décisions conformes à ces intérêts »⁷³².

Tout d'abord, un groupe organisé doit exister. Pour cela, « la communauté d'intérêt doit être assez vivement ressentie pour provoquer la constitution d'une organisation véritable et durable, qui prend en charge l'intérêt commun. S'instituent ainsi des rapports stables, parfois permanents, au lieu d'actions spontanées et fugaces ». Les syndicats, qui sont des organisations volontaires et spécialisées dans l'articulation des intérêts professionnels de leurs adhérents, permettent alors, par leur présence constante, de centraliser les revendications, de favoriser leur adoption et de veiller ensuite à leur mise en œuvre. Ils se présentent aussi comme les interlocuteurs privilégiés des responsables professionnels et économiques.

Ensuite, ces organisations doivent défendre des intérêts : « la conquête d'avantages pour les adhérents ou la protection de situations acquises, tenant à accroître le bien être de la catégorie représentée » constitue l'objectif essentiel des syndicats⁷³³. Certains d'entre eux défendent aussi des idéaux, comme la libre entreprise pour les groupements patronaux ou la propriété familiale pour les syndicats agricoles.

Enfin, le troisième élément constitutif correspond à l'exercice d'une pression. Simple groupe d'intérêts à l'origine, un syndicat ne devient véritablement un groupe de pression que s'il tente d'influencer les décisions des pouvoirs publics, afin que les gouvernants mettent en œuvre les politiques souhaitées par les adhérents.

Dans le but que les intérêts qu'ils défendent soient soutenus, les syndicats, par le biais du militantisme, proposent différentes formes de participation à leurs adhérents. D'abord par l'adhésion, les membres de l'entité peuvent directement exprimer leur soutien à telle ou telle organisation. Puis, par leur vote aux élections professionnelles, qui reste le moyen traditionnel de participation, les électeurs apportent une légitimité aux syndicats ce qui permet à ces derniers de les représenter dans les diverses négociations. Parallèlement à cet engagement militant, ils peuvent aussi adhérer, plus épisodiquement, aux actions syndicales par le biais de la grève. Ce droit est d'ailleurs reconnu dans l'ensemble des démocraties occidentales. En France, proclamé à l'article 7 du Préambule de la Constitution de 1946, il a valeur constitutionnelle, comme en Italie et en Suisse⁷³⁴. En Allemagne et en Grande-Bretagne, il

⁷³² SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.518.

⁷³³ MEYNAUD Jean, *op.cit.*, pp.13-14.

⁷³⁴ Article 40 de la Constitution italienne : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Article 28 de la Constitution suisse : « La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent

n'est qu'une tolérance et n'est pas admis pour des grèves de solidarité. Outre-Rhin, il se fonde sur l'article 33 de la Loi Fondamentale qui interdit seulement aux fonctionnaires de recourir à la grève, tandis qu'Outre-Manche, il résulte d'une « immunité légale » prévue dans l'*Employment Act* de 1982. Particulièrement utilisé au niveau professionnel, la quasi-totalité des corporations y a eu recours. Ce droit peut prendre notamment la forme d'arrêt de travail ponctuel et limité, de grèves générales ou encore de grèves tournantes. En 2001, le nombre de journées individuelles non travaillées suite à des grèves s'élève à 1 807 250 en France, en Italie 1 005 430 et au Royaume-Uni 525 100⁷³⁵. Cependant, les journées non travaillées n'étant pas rémunérées, la grève représente une épreuve financière pour les participants, ce qui justifie qu'elle soit utilisée avec parcimonie.

Au-delà du trait commun constitué par l'exercice d'une pression, les syndicats ne sont pas constitués de façon uniforme. De façon générale, l'influence de ces groupes a été particulièrement forte dans trois grands secteurs socio-professionnels : l'agriculture, le patronat et le travail. Trois grands types de syndicats se sont alors dégagés : les organisations paysannes, les organisations patronales de l'industrie et du commerce, et celles des salariés. Cependant, le militantisme syndical ne relève pas de la même logique dans ces trois types de syndicats. Si les organisations paysannes et de salariés recherchent une participation active de leurs adhérents dans les différents débats, les organisations patronales se contentent de représenter les entreprises. Comme l'avait expliqué Maurice Duverger pour les partis politiques, ces entités patronales fonctionnent comme des organisations de cadres qui se caractérisent plus par leur structure que par le nombre et la participation des adhérents.

Les syndicats agricoles regroupent « grands » et « petits » propriétaires. Absorbés par leurs tâches, ceux-ci ont souvent abandonné à ceux-là le soin de les représenter et de diriger les organismes professionnels. En contrepartie, les grands exploitants ont milité pour des tarifications protectionnistes et des prix élevés, indispensables à la survie des petites exploitations archaïques. Il ne faut pas négliger non plus le fait que « la paysannerie jouit d'une influence politique considérable, sans rapport avec sa place dans la population et la production nationale. Malgré la décroissance de la population agricole depuis 1945, les organisations agricoles conservent tout leur poids auprès des élus et des gouvernants »⁷³⁶.

aux relations du travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation. La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes ».

⁷³⁵ Etudes Eurostat, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

⁷³⁶ SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.522

Bien que ce constat ait, à l'origine, pour destination le secteur primaire français, il s'applique aussi aux quatre autres Etats envisagés dans cette étude. A titre d'exemples, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, principal syndicat agricole français, rassemble 70% des agriculteurs et compte 320 000 membres⁷³⁷. En Italie, 93,2% des agriculteurs, soit 618 373 personnes, adhèrent à un syndicat agricole, ils représentent, à eux seuls, 12% du nombre total de syndiqués⁷³⁸.

Concernant les organisations patronales de l'industrie et du commerce, deux types de représentation coexistent. Il y a tout d'abord une multitude de syndicats spécifiques aux différents secteurs d'activité ou aux diverses branches de l'industrie. Celles-ci ont pour objet d'intervenir au cours des négociations qui relèvent de leur activité, notamment en matière de conventions collectives sectorielles. Parallèlement, ces multiples entités se rassemblent souvent dans des fédérations de syndicats patronaux. Ces dernières jouent un rôle de coordination au sein des organismes officiels et sont chargées de représenter et de promouvoir les intérêts collectifs des employeurs sur le marché du travail. Leur domaine d'affiliation est à la fois national et intersectoriel. Cependant, elles ne représentent les entreprises que dans leurs fonctions d'employeur, c'est-à-dire en tant qu'interlocuteur des syndicats. Selon les pays, il peut n'en exister qu'une au plan national pour représenter l'ensemble des entreprises comme en Allemagne ou au Royaume-Uni, ou plusieurs comme en France, en Italie et en Suisse. En Allemagne, l'organisation faîtière des fédérations d'employeurs est la Confédération des associations patronales (B.D.A) qui regroupe 688 groupes d'employeurs, parmi lesquels la Fédération des Industries allemandes (B.D.I), l'Union centrale de l'artisanat allemand et la Fédération allemande du commerce en gros et extérieur. Au Royaume-Uni, la Confédération de l'industrie britannique (C.B.I) regroupe 150 syndicats. En France, il existe quatre confédérations d'employeurs qui rassemblent environ 6 000 organisations patronales de niveau inférieur, le Mouvement des Entreprises de France (M.E.D.E.F), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E), l'Union professionnelle artisanale (U.P.A) et la F.N.S.E.A, spécifique au monde agricole. En Italie, 16 organisations sont chargées de représenter les syndicats patronaux. Les plus importantes sont la Confédération générale italienne du commerce et du tourisme, la Confédération générale de l'industrie italienne et la Confédération générale italienne des artisans qui regroupent chacune plus de

⁷³⁷ www.fnsea.fr

⁷³⁸ REHFELDT (U.), *Italie, Lumières et ombres de la syndicalisation*, Chroniques internationales de l'IRES, n°52, mai 1998, www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/c52/c523.pdf

200 organes patronaux⁷³⁹. Hormis l'Union patronale suisse, la Confédération helvétique constitue une exception puisqu'il existe un très grand nombre d'organisations patronales locales ou sectorielles qui ne souhaitent pas se rassembler en fédérations⁷⁴⁰.

Enfin, le troisième modèle classique de syndicats est constitué par les organisations de salariés. Numériquement les plus importantes, elles constituent des groupes de masse, « à l'instar des partis de masse, elles visent à réunir le plus grand nombre possible d'adhérents, car c'est le nombre qui fait leur puissance »⁷⁴¹. Un syndicat unique et regroupant la majorité des salariés aurait pu avoir une efficacité accrue. La crédibilité d'un ordre de grève aurait été sans faille vis-à-vis du patronat et les instances politiques auraient été obligées de compter sur cette puissante force socio-économique. Toutefois, à l'exception du Congrès des syndicats britanniques (TUC) et de la Fédération allemande des syndicats (DGB), qui ont une puissance considérable, les syndicats des différents Etats étudiés ne répondent pas particulièrement à ce schéma⁷⁴². Il existe une multitude de petites organisations de salariés, parfois spécifiques au secteur public ou au secteur privé, et parallèlement quelques grandes centrales. En France, ces dernières sont la Confédération générale du travail, Force ouvrière, la Confédération française démocratique du travail, la Confédération française des travailleurs chrétiens et la Confédération française de l'encadrement. En Italie, trois syndicats se démarquent par leur taille, la Confédération générale italienne du travail, la Confédération italienne des syndicats de travailleurs et le Syndicat italien du travail.

Mais, au-delà du concept, il est utile d'envisager également le rôle qui est le leur dans les systèmes représentatifs.

b – Le rôle des syndicats

Le rôle des syndicats dans les relations de travail dépend des traditions nationales. Il est de coutume d'opposer le syndicalisme de type allemand ou scandinave, qui s'inscrit dans une

⁷³⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Les organisations patronales en Europe*, www.eurofound.eu.int/2003/11/study/tn0311103s.html

⁷⁴⁰ GREMAUD (R.), *Les organisations patronales sont bien présentes dans la Berne fédérale*, Fédération des entreprises romandes, Genève, 12 septembre 2003.

⁷⁴¹ SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.544.

⁷⁴² COXALL (W.), *Pressure groups in British politics*, Harlow, Longman, 2001, pp32-35, 36-38 ; GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Allemagne : la codétermination plutôt que le corporatisme*, La Documentation Française, 2005.

vision réformiste et privilégie la négociation entre salariés et patronat, et le syndicalisme des pays latins, qui se réclame d'une tradition d'inspiration révolutionnaire et recourt à la grève pour faire valoir les revendications des salariés. Pourtant, de façon générale, le rôle des syndicats peut se caractériser par une fonction principale et un ensemble de fonctions subsidiaires et s'organise ensuite autour de trois types d'action.

La fonction principale des syndicats consiste à exprimer les revendications formulées par leurs adhérents. D'après G.A. Almond et G.B. Powell, il s'agit d'un « processus par lequel les individus et les groupes de pression formulent leurs demandes auprès des décideurs politiques »⁷⁴³. Avec les syndicats, les militants font connaître leurs revendications afin que les partis politiques exercent ensuite une fonction agrégative qui réduit la multiplicité des exigences particulières à quelques objectifs collectifs⁷⁴⁴. Sur ces bases, enfin, les gouvernants arrêteront des choix définitifs. Quatre modes d'expression sont habituellement utilisés par les syndicats pour satisfaire cette fonction essentielle.

Les demandes peuvent être manifestes, avec une formulation explicite de la revendication par un dirigeant, ou latentes, avec des ralentissements dans le travail.

Il peut également s'agir de déclarations diffuses, qui indiquent une insatisfaction, mais non les moyens d'y remédier, ou bien de requêtes spécifiques comme une demande d'augmentation du salaire minimum.

Les demandes peuvent être générales ou particulières. L'articulation des intérêts peut être instrumentale, avec une négociation, ou bien affective, avec une manifestation de désappointement ou d'espoir.

Certains chercheurs font remarquer que « du style adopté dépendra son efficacité. Plus il sera latent et diffus, plus il sera difficile d'agréger les intérêts et de les traduire en décisions politiques »⁷⁴⁵.

Toutefois, pour remplir complètement leur mission d'expression des intérêts, les syndicats exercent parfois d'autres fonctions subsidiaires. En premier lieu, ces organisations remplissent une fonction modératrice. En canalisant et en rationalisant les aspirations et les mouvements ouvriers, ils permettent de prévenir les revendications désordonnées et violentes. En deuxième lieu, les groupes de pression doivent fournir une information complète et circonstanciée aux

⁷⁴³ ALMOND (G.A.), POWELL (G.B.), *Comparative Politics, A Development Approach*, Boston, 1966, p.72.

⁷⁴⁴ Cette fonction agrégative consiste en une homogénéisation et une harmonisation des revendications multiples et disparates.

⁷⁴⁵ ALMOND (G.A.), POWELL (G.B.), *op.cit.*, p.72.

décideurs politiques à propos de leurs revendications, ce qui permettra à ces derniers de prendre la meilleure décision possible. Enfin, en troisième lieu, les syndicats exercent une fonction « d'acquiescement-participation ». Les responsables syndicaux exposent à leurs adhérents l'action entreprise et leur en recommandent une stricte application, ce qui permet un meilleur consentement des intéressés aux mesures envisagées.

Le professeur Schwartzberg ajoute à cette liste un autre rôle⁷⁴⁶. D'après lui, les syndicats peuvent être parfois amenés à agir comme substituts des partis politiques. Il explique que lorsque ces derniers s'avèrent incapables d'exercer la fonction agrégative, ce sont les grandes centrales syndicales qui doivent pallier cette carence. Faute de cette synthèse, les gouvernants se trouveraient confrontés à une multitude de demandes non coordonnées et présentées en vrac qui bloqueraient toute intervention.

Cependant, ces multiples fonctions ne prennent tout leur sens qu'à travers les actions que peuvent mettre en œuvre les syndicats, celles-ci se réalisent notamment par l'exercice de pressions. S'il est évident que la pression de ces organisations doit s'exercer prioritairement sur les gouvernants pour être utile, elle reste néanmoins efficace sur l'environnement de ces derniers, c'est-à-dire sur les organes qui influencent leurs décisions. Trois grands types d'action sont donc à distinguer.

Le premier type est naturellement l'exercice d'une pression directe sur le pouvoir. Pour ce faire, les syndicats disposent de plusieurs moyens. Ils peuvent tout d'abord faire valoir leurs doléances au cours des consultations organisées par les différents organes de l'Etat. Ces dernières sont soit occasionnelles, avec des tables rondes ou des auditions, soit institutionnalisées, avec une participation à des organes consultatifs officiels. L'essentiel de leur travail se réalise par ce biais. Dans le cadre de négociations collectives avec, notamment, le patronat, l'Etat ou des collectivités locales, les syndicats exercent des pressions sur l'élaboration des règlements et sur l'organisation du travail. Ils disposent également d'autres moyens de pression sur le pouvoir. Dans cette optique, l'information des gouvernants peut constituer un moyen de contrainte efficace. Dans le but de persuader les autorités étatiques de la justesse de leurs revendications, les syndicats ont la possibilité de remettre un document détaillé et d'apparence objective qui donne aux faits une présentation conforme aux intérêts et aux vœux du groupe. De façon plus exceptionnelle, la menace sur les parlementaires peut s'avérer comme un moyen efficace pour peser sur les décisions. Dans cette optique, les syndicats peuvent « adresser des lettres comminatoires aux élus à la veille de scrutins

⁷⁴⁶ SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.547.

importants, menacer d'entraver leur réélection en cas de vote défavorable aux intérêts du groupe, occuper les tribunes ou manifester devant le siège des assemblées »⁷⁴⁷.

Le second type d'action est orienté vers l'opinion publique. En régime démocratique, influencer l'opinion publique, c'est indirectement agir sur les décisions de l'Etat. Par ce biais, « il s'agit de peser, par un détour, sur la position des pouvoirs publics : ceux-ci peuvent difficilement prendre des positions hostiles à un groupe bénéficiant d'un courant d'opinion favorable »⁷⁴⁸. Par le soutien qu'ils apportent aux revendications syndicales, les citoyens contribuent ainsi activement à la vie politique du pays. Cette action des syndicats sur les individus peut prendre la forme, soit de la contrainte, soit de la persuasion ; par la contrainte, ces groupes de pression agissent sur le public, pour mieux amener les gouvernants à céder. Ces derniers ne sauraient alors rester passifs devant un mouvement disposant du soutien des électeurs ou qui paralyse, matériellement ou économiquement, une région ou un secteur d'activité. Le mode privilégié de ces actions est la grève, surtout efficace lorsqu'elle touche les domaines qui conditionnent le bon fonctionnement de l'économie. Toutefois, les syndicats peuvent avoir recours à des troubles à l'ordre public plus importants, tels que, parmi d'autres, les manifestations de masse sur les voies publiques, les barrages de voies de communication routières ou ferrées, l'obstruction aux opérations fiscales, qui permettent tous un investissement direct des citoyens à ces actions. La contrainte n'est pourtant pas le moyen le plus utilisé. Les syndicats lui préfèrent la persuasion qui se fait soit par l'information, soit par la propagande. Ces deux procédés permettent de faire valoir auprès du public les besoins et les vœux des groupes concernés, avec les journaux syndicaux, les lettres ouvertes, les conférences ou les communiqués de presse.

Enfin, le dernier type d'action peut se réaliser en collaboration avec les partis politiques. Ces deux entités peuvent s'apporter mutuellement un soutien provisoire ou durable. En France, certains syndicats en ont fait l'expérience, notamment en apportant leur soutien à la candidature de certains hommes politiques aux élections présidentielles, ou comme lorsque la C.G.T a décidé de soutenir le programme de la Gauche aux élections législatives de 1973.

Si le syndicalisme constitue à la fois une modalité de représentation et, parallèlement, un moyen de participation des citoyens à la vie politique, ce modèle semble cependant connaître certaines limites parmi les démocraties étudiées, avec une remise en cause de leur représentativité et une diminution des taux de syndicalisation.

⁷⁴⁷ *Ibidem*, p.551.

⁷⁴⁸ *Ibidem*, p.558.

2 – Les difficultés du militantisme syndical

A l'image des partis politiques et dans la mesure où les syndicats ne parviennent plus à répondre ni aux attentes ni aux espérances des adhérents potentiels, le militantisme syndical traverse lui aussi une crise profonde.

Dans sa forme traditionnelle, cette manifestation classique de l'engagement citoyen semble aujourd'hui dépassée et inadaptée. Deux éléments en attestent : une remise en cause de leur représentativité (a) et une diminution constante et générale des taux de syndicalisation (b).

a – Une représentativité remise en cause

En quelques décennies, le monopole de représentation des citoyens dans l'espace économique et social paraît avoir échappé aux syndicats. Plusieurs éléments permettent de mieux comprendre comment les syndicats ont été court-circuités dans leur fonction traditionnelle, ce qui explique aujourd'hui les difficultés rencontrées en matière d'adhésion.

En premier lieu, l'évolution économique s'est révélée nettement défavorable au syndicalisme ; en second lieu, l'Etat a été l'un des pivots essentiels de la modernisation des rapports sociaux ; et, enfin, la participation directe des salariés au sein des entreprises a considérablement porté atteinte à l'action syndicale.

Dans chacun des Etats étudiés, la mondialisation des rapports économiques et l'évolution de la Communauté européenne en zone de libre échange ouverte à la mondialisation ont provoqué une restructuration des secteurs traditionnels d'activité ainsi qu'une raréfaction de l'emploi dans certains domaines professionnels. A l'origine des mouvements syndicaux, les militants se recrutaient parmi les ouvriers du secteur industriel ; or, depuis les années 1970, le nombre d'emplois disponibles dans l'industrie, en plus du développement de la précarité, a été considérablement réduit pour faire face à la crise économique. Plusieurs économistes ont expliqué que la saturation progressive de la demande de produits manufacturés et les gains de productivité réalisés par l'installation de machines condamnaient inmanquablement le secteur industriel à employer une fraction de plus en plus faible de la main d'œuvre totale⁷⁴⁹. Ainsi, à

⁷⁴⁹ FOURASTIE (J.), *L'économie française dans le monde des années quatre-vingt*, Presses Universitaires de France, 1985. Les ouvriers non-qualifiés ont été les premières victimes des restructurations. Dans le domaine de la sidérurgie par exemple, 60% des postes ont été supprimés. Les ouvriers spécialisés ont vu, eux aussi leur nombre réduit de moitié parmi la population active.

mesure que le nombre d'ouvriers diminuait, les effectifs militants dans les syndicats connaissaient en parallèle une perte sensible d'adhérents⁷⁵⁰. De plus, en matière de représentation, au cours de cette période où les entrepreneurs ont dû procéder à des restructurations importantes pour rester compétitifs, ces derniers ont porté un jugement négatif sur l'action syndicale, considérée comme une entrave aux efforts de modernisation de leur activité⁷⁵¹. Dans le même temps, l'industrie a vu émerger une multitude d'échelons hiérarchiques intermédiaires entre les cadres supérieurs et les ouvriers. Les titulaires de ces emplois ont connu un problème d'identité collective qui ne leur permettait pas de se reconnaître dans les syndicats classiques⁷⁵².

Mais surtout, face à cette perte constante d'emplois et au développement des taux de chômage, l'action des syndicats a été ressentie comme un échec dans ce contexte de restructuration forcée. De plus, la mondialisation et le développement d'espaces de libre échange ont favorisé les délocalisations, les syndicats n'ont alors pas pu préserver les emplois perdus en raison du départ des entreprises.

Parallèlement à la diminution de la main d'œuvre dans le secteur secondaire, une croissance importante de l'emploi s'est produite dans le tertiaire. La dispersion et l'hétérogénéité des postes dans ce domaine n'ont pas permis la constitution de syndicats unitaires. Malgré certaines similitudes, de nombreuses activités de services n'ont pas permis l'émergence de modèles d'organisations représentatives comparables à celles des métiers ou des professions ouvrières. Les structures traditionnelles de représentation ont donc connu des difficultés pour construire de nouvelles revendications à caractère global et commun au tertiaire et au secondaire en matière de condition de travail. De leur côté, les syndicats propres à ce secteur d'activité n'ont que rarement connu une ampleur d'adhésion comparable à celle de l'industrie. Mais au-delà de l'évolution économique, la représentativité des syndicats s'est également vue remise en cause, notamment en France, par la place prépondérante de l'Etat dans la modernisation des rapports sociaux.

En effet, au lendemain de la guerre, à l'exception de la Suisse, les démocraties étudiées ont du faire face à une double difficulté, à la fois reconstruire, et moderniser leur pays. Deux

⁷⁵⁰ Cf. *infra*, p.255.

⁷⁵¹ L'Express, 17-23 avril 1987 : « même le patronat est d'accord, ils (les syndicats) sont indispensables. Mais enfermés dans leurs vieux schémas, ils ne savent plus vraiment se rendre utiles ».

⁷⁵² SCHWARTZENBERG (R-G.), *op.cit.*, p.525 : « Exerçant des fonctions d'encadrement ou d'autorité, les cadres croient à la discipline et à la hiérarchie. Mais, même pourvus de revenus appréciables, ils restent des salariés, conscients de la frontière qui les sépare des propriétaires de l'entreprise ».

modèles se sont cependant distingués : d'un côté, l'organisation des relations sociales dans les pays latins et, de l'autre, les systèmes britanniques et allemands.

La France correspond au premier, l'Etat par des politiques interventionnistes, s'est imposé pour éviter toute entrave syndicale à son action de reconstruction. Les groupes, quels qu'ils soient, ayant toujours inspiré de la méfiance, ont été tenus à l'écart des débats. Considérés comme peu légitimes – seule l'élection politique étant reconnue comme source de légitimité – l'Etat n'a choisi que quelques syndicats comme médiateurs de référence dans ses relations sociales avec les salariés, afin de conserver sa liberté d'action et une position prééminente dans les négociations⁷⁵³. Pour autant, malgré de profondes évolutions, la position privilégiée de ces syndicats « labellisés » n'a pratiquement pas évolué, bien qu'ils aient perdu, entre temps, de nombreux sympathisants. « C'est en fait le droit pour des minorités organisées d'imposer leur vue à la majorité des salariés », sans tenir compte de la base qu'ils sont pourtant censés représenter⁷⁵⁴.

L'Etat a donc occupé une position prééminente dans le débat social et est devenu progressivement le pivot central de la modernisation des rapports sociaux. Par toute une série de textes, il a exercé son influence sur des registres de plus en plus étendus de la vie sociale, qu'il s'agisse des salaires, de la représentation des salariés dans l'entreprise, de l'intéressement et de la participation, de la codification ou de la prévoyance sociale. L'Etat a donc imposé des règles au monde professionnel pour mieux l'organiser. Cette primauté du droit sur la négociation avec les structures classiques de représentation des salariés a « impliqué de leur part des modes d'action et des stratégies qui ont été appelés à se définir souvent par le biais du politique », tandis qu'initialement leur mission consistait simplement à défendre les intérêts des salariés, en négociant avec les dirigeants d'entreprises⁷⁵⁵.

A l'inverse, dans les modèles britanniques et allemands, l'Etat n'a pas recherché à s'immiscer dans les relations sociales ; tout au plus, il a fourni quelques textes d'appui pour servir de cadre aux négociations collectives, c'est le cas de l'Allemagne notamment, où une loi a été voté en 1949 pour servir de référence à la conclusion des conventions collectives. Dans ces deux modèles, la négociation directe entre les partenaires a toujours été recherchée et

⁷⁵³ En 1966, l'Etat, en octroyant des labels de représentativité à cinq organisations syndicales, a choisi comme médiateurs de référence la C.G.T, la C.G.T-FO, la C.G.C, la C.F.T.C et la C.F.D.T. Ce choix s'est réalisé sur la base du nombre réel d'adhérents dans chaque syndicat.

⁷⁵⁴ OLIVE (A), *Démocratie sociale ? Chiche !*, Le Monde, 16 septembre 1999, p.18

⁷⁵⁵ GROUX (G.), MOURIAUX (R.), *Syndicalisme sans syndiqués*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.78.

constitue d'ailleurs la base de leur système de régulation sociale. Une fois l'accord trouvé entre les partenaires, ces derniers sont garantis contre toute perturbation durant sa période de validité⁷⁵⁶. Dès lors, aussi bien au Royaume-Uni qu'en Allemagne, les syndicats se sont passés de l'Etat, et n'ont pas cherché à entrer dans les débats politiques⁷⁵⁷. Ils ont construit leur force par l'union des principaux mouvements syndicaux et n'ont aspiré qu'à la recherche du compromis et à l'acceptation des mécanismes de concertation limitant ainsi le recours à la grève, ce qui n'a pas manqué de les rendre populaires. En effet, même si ces deux Etats ont connu une chute importante du nombre des adhérents depuis le début des années 1990, ils se maintiennent à un taux de syndicalisation d'environ 20%, ce qui les place parmi les Etats où la place des syndicats reste, malgré d'autres difficultés, importante.

Par ailleurs, ces organisations ont également été remises en cause par le développement des mécanismes de négociation directe au sein des entreprises ou des branches d'activité. En France, en 1982, le législateur français a institué des groupes d'expression au sein des entreprises de plus de deux cents salariés. Si certaines de ces instances sont restées cantonnées à des problèmes de conditions de travail, d'autres ont abordé des questions touchant plus directement à la gestion de l'entreprise avec des débats sur la coordination des activités d'un ou de plusieurs services ou sur l'appréciation de la productivité. Ces groupes d'expression se sont donc imposés comme des représentants des salariés, faisant donc perdre aux syndicats l'exclusivité de ce mandat.

De plus, des négociations à caractère plus individuel se sont développées au sein même des entreprises. Sous la pression « des nouvelles pratiques patronales fondées non seulement sur l'émergence de techniques sociales de gestion directe mais aussi sur la mise en œuvre de nouveaux compromis sociaux, l'accord d'entreprise a pris, dans les années récentes, une ampleur jamais atteinte »⁷⁵⁸. De 17 accords en 1950 à 658 en 1970, une hausse considérable s'est produite pour atteindre 6 496 en 1990. D'un contenu modeste à l'origine – salaires, conditions de travail ou de qualification –, il prennent à présent en compte les nouvelles

⁷⁵⁶ MILLOT (M.), ROULLEAU (J-P.), *Le modèle rhénan des relations sociales*, Institut supérieur du Travail, 17 mars 2006, www.istravail.com/article288.html

⁷⁵⁷ Pourtant, il convient de rappeler que les syndicats britanniques entretiennent des relations étroites avec le parti travailliste qu'ils ont contribué à fonder mais que ceux-ci, bien qu'ayant toujours affiché clairement leurs idées politiques, ont très largement évité de prendre part aux débats politiques et ont limité leur rôle à la discussion des problèmes sociaux.

⁷⁵⁸ *Ibidem*, p.72.

technologies, la gestion de l'emploi ou la durée du temps de travail. Les syndicats n'ont plus qu'un rôle mineur dans ces négociations infra-entreprises⁷⁵⁹.

Dans ce cadre également, la participation directe des employés a été l'une des sources d'affaiblissement des syndicats. Le référendum d'entreprise a été largement utilisé par les employeurs lors des négociations pour le passage aux trente-cinq heures, mais également pour certains choix de gestion importants telles les diminutions de salaires pour maintenir l'emploi. Ces pratiques illustrent bien la crise de représentativité subie par les syndicats, puisque les responsables d'entreprises recherchent avant tout l'assentiment des salariés, plutôt que les lenteurs des négociations syndicales. Le référendum d'entreprise a d'ailleurs souvent permis de débloquer des situations conflictuelles et ce sans recourir aux syndicats⁷⁶⁰. Cette technique a donc bien favorisé la remise en cause de la capacité de médiation des syndicats dans les entreprises.

De leur côté, malgré leur unité et leur puissance, les syndicats anglais connaissent des difficultés comparables dans la mesure où il n'y a quasiment plus aujourd'hui de négociations par branches, seule la négociation d'entreprise, dans laquelle ils sont moins impliqués, organise la vie sociale⁷⁶¹. De la même façon, en Allemagne, le procédé de cogestion dans l'entreprise a considérablement affaibli la représentativité des syndicats ; là encore, c'est la participation directe des salariés qui est vivement recherchée. Indépendamment des organisations syndicales, les comités d'entreprise ont pour mission de veiller à ce que les lois, décrets, prescriptions de prévention des accidents, conventions collectives conclues et accords d'entreprise en faveur des salariés soient bien respectés. Leur rôle est également important en matière d'emplois, puisque les employeurs doivent les entendre avant tout licenciement. S'ils omettent de le faire, le licenciement est nul et non avenue. La cogestion prévoit également que le personnel exerce une influence sur la gestion de l'entreprise par l'entremise de ses représentants au conseil de surveillance constitué à parts égales de membres provenant de l'actionnariat et du personnel⁷⁶².

⁷⁵⁹ ANDOLFATTO (D.), LABBE (D.), *La transformation des syndicats français*, RFSP, 2006, pp.285-287.

⁷⁶⁰ En 1994, le président d'Air France, face à l'opposition des organismes représentatifs, a décidé de soumettre son projet de restructuration au personnel. Les employés ont alors répondu par un « oui » massif et contraire aux consignes de vote des syndicats : LABARDE (P.), *Le oui massif des salariés d'Air France*, Le Monde, 13 avril 1994, p.1

⁷⁶¹ MILLOT (M.), ROULLEAU (J-P.), *op.cit.*, www.istravail.com/article298.html

⁷⁶² LANTERMANN (K.) (dir.), *Allemagne, faits et réalités*, Ministère fédéral des Affaires étrangères, mai 2003, pp.256-257.

La vocation représentative des syndicats a donc largement été court-circuitée, tant par l'évolution économique que par l'Etat ou par les différents procédés de participation directe des salariés, une chute importante de leurs effectifs a, de façon conséquente, été naturellement enregistrée dans la quasi-totalité des Etats étudiés.

b – Une perte constante et générale de militants

Atteints dans leur capacité de représentation et de médiation, les syndicats connaissent depuis deux décennies une perte constante d'adhérents. La précarisation des statuts et la montée du chômage ont, à n'en pas douter, érodé l'esprit de solidarité qui pouvait animer les salariés dans la défense d'intérêts communs. A ce phénomène s'ajoute évidemment le déclin des industries traditionnelles, véritables bastions historiques du syndicalisme, mais également l'internationalisation de l'économie. Le modèle des grandes confédérations syndicales en Europe semble impuissant face aux crises sociales que provoquent les délocalisations. L'image des syndicats dans l'opinion explique également les doutes des salariés quant à leur efficacité. Jugées trop corporatistes ou trop bureaucratiques, voire parfois même dénuées de pragmatisme, ces entités apparaissent souvent motivées par des considérations exclusivement politiques à travers les fréquentes divisions qu'elles suscitent, à tel point que les salariés éprouvent, à leur égard, une certaine lassitude. En effet, « les torpeurs du syndicalisme s'observent à tous les niveaux, qu'il s'agisse du discours (incantatoire), de l'action (illusoire) ou de la stratégie (aléatoire). Cet engourdissement se retrouve dans les revendications, qui peinent à se renouveler, ou dans les propositions, qui souvent manquent à l'appel, comme si les syndicats voulaient conforter leur image d'organisations défendant les salariés protégés, et donc d'abord ceux du secteur public et les fonctionnaires, et s'érigeant en gardiennes de l'immobilisme »⁷⁶³.

Cette crise n'est pourtant pas vécue de façon similaire dans tous les pays. Le taux de syndicalisation est très variable d'un Etat à un autre et les études qui y ont trait laissent apparaître trois catégories.

L'exemple français constitue la première d'entre elles. Si le phénomène de l'affaiblissement des syndicats ne touche pas exclusivement la France, c'est elle, cependant, qui, au sein des démocraties envisagées dans cette étude, détient le taux d'adhésion le plus faible et le plus en

⁷⁶³ NOBLECOURT (M.), *Les torpeurs du syndicalisme*, Le Monde, 24-25 juillet 2005.

recul depuis vingt ans⁷⁶⁴. Les syndicats français se situent au dernier rang des pays de l'Union européenne, mais aussi de ceux de l'O.C.D.E. Le Bureau International du Travail rapporte que le taux français n'est que très légèrement supérieur à celui de pays où la défense des droits sociaux occupe une place beaucoup moins importante, telles l'Indonésie et la Thaïlande⁷⁶⁵. En effet, alors que les syndicats représentaient 25% des actifs en 1974⁷⁶⁶, le taux de syndicalisation, malgré une certaine stabilisation depuis dix ans, est passé de 9,1% en 1995 à 8,2% en 2003⁷⁶⁷.

La seconde catégorie rassemble la Suisse, le Royaume-Uni et l'Allemagne qui, avec des taux d'adhésion conséquents, ont connu, à des périodes différentes, une nette diminution de leurs effectifs. Concernant la Suisse, l'Organisation Internationale du Travail révèle que les syndicats helvétiques ont perdu 27,7% de leurs effectifs entre 1985 et 1995⁷⁶⁸. Toutefois, au cours de la dernière décennie, le taux de syndicalisation s'est stabilisé à 22,5% de la population active. Outre-Manche, alors que 8 804 000 salariés adhéraient à un syndicat en 1993, ils ne sont plus que 7 751 000 en 2003⁷⁶⁹. Néanmoins, il convient de noter que la perte la plus importante – un million d'adhérents – a été enregistrée entre 1993 et 1998. Les Britanniques ont, semble-t-il, davantage confiance dans leur marché du travail, puisque les syndicats n'ont perdu que 100 000 salariés depuis 1998. Cette période se caractérise en effet par une amélioration des conditions économiques et sociales au plan national avec un taux de chômage de 4,7%, une inflation jugulée, des taux d'intérêt faibles et un déficit modeste, à quoi s'ajoute une augmentation du salaire minimum de près de 40% sur les six dernières années⁷⁷⁰. La situation Outre-Rhin présente quelques similitudes. Les syndicats allemands, entre 1993 et 2003, ont perdu 23,9% d'adhérents. Malgré la réunification politique et syndicale, la Fédération allemande des syndicats, qui, en 1993, comptait 10,3 millions de

⁷⁶⁴ ANDOLFATTO (D.), LABBE (D.), *op.cit.*, pp.289-291.

⁷⁶⁵ DELATTRE (L.), *La représentation syndicale diminue partout dans le monde*, Le Monde, 6 novembre 1997, p.3.

⁷⁶⁶ GROUX (G.), MOURIAUX (R.), *Syndicalisme sans syndiqués*, in PERRINEAU Pascal (dir.), *op.cit.*, p.74

⁷⁶⁷ AMOSSE (T.), *Mythes et réalités de la syndicalisation en France*, Premières synthèses, octobre 2004, n°44.2, www.travail.gouv.fr/publications/picts/titres/titre2262/integral/2004.10-44.2.pdf

⁷⁶⁸ Organisation Internationale du Travail, *Les syndicats à l'épreuve de la mondialisation*, Communiqué de presse, BIT/97/28, 4.11.1997, www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/1997/28.htm

⁷⁶⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Rapport sur l'évolution de la syndicalisation de 1993 à 2003*, www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03/update/tn0403115u.html

⁷⁷⁰ LANGELLIER (J-P.), *En huit ans, le « blairisme » a fait reculer le chômage et lancé la réforme des services publics*, Le Monde, 30 avril 2005

salariés, a perdu, à elle seule, 28,4% de ses effectifs en dix ans⁷⁷¹. Cette crise syndicale peut largement être imputée « aux mutations économiques, comme la chute de l'emploi en Allemagne de l'Est et la montée du secteur tertiaire ». Mais elle révèle aussi « une certaine désaffection des salariés, qui se traduit par un manque d'affiliations nouvelles, notamment chez les jeunes, et par une perte d'audience ». Celle-ci n'a pas manqué d'être amplifiée par « les médias qui ont dénoncé quotidiennement le pouvoir politique excessif du « lobby syndical », facteur, selon eux, de blocage des réformes de l'Etat Providence jugées nécessaires pour récupérer la compétitivité allemande et comme préalable à un retour de la croissance et à la création d'emplois »⁷⁷².

La troisième catégorie illustre le cas de l'Italie qui constitue une exception dans l'étude des taux de syndicalisation. En effet, après avoir perdu 7,4% de leurs effectifs entre 1985 et 1995, les syndicats italiens ont depuis connu une augmentation du nombre d'adhérents de 6,3%, ce qui a permis de maintenir le taux d'adhésion à 44% des salariés. Au sein des cinq démocraties étudiées, l'Italie est la seule à présenter un taux aussi important et à enregistrer une augmentation du nombre de syndiqués. Celle-ci peut trouver une origine dans la crise politique vécue tout au long des années 1990, les citoyens, après avoir rejeté la classe politique au pouvoir, semblent avoir recherché, à nouveau, une représentation de leurs intérêts chez les syndicats⁷⁷³.

Outre cette classification pour illustrer la crise du syndicalisme, il convient aussi de noter la différence importante existant entre le secteur public et le secteur privé. L'étude des taux de syndicalisation montre que, malgré une diminution générale du nombre d'adhésion, le secteur public génère toujours beaucoup plus de syndiqués que le secteur privé. L'adhésion dans le secteur privé est de 4% des salariés en France, 22% en Suisse et en Allemagne, 19% au Royaume-Uni et 36,6% en Italie. Le taux de syndicalisation est nettement supérieur dans le secteur public avec 25% des salariés en France, 71% en Suisse, 56% en Allemagne, 60% au Royaume-Uni et 45,5% en Italie⁷⁷⁴.

⁷⁷¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *op.cit.*

⁷⁷² REHFELDT (U.), *La défaite programmée des syndicats allemands*, Le Monde Diplomatique, février 2004, pp.4-5.

⁷⁷³ BRAUN (G.), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport d'information du Sénat n°348 (2000-2001), www.senat.fr/rap/r00-348/r00-3484.html

⁷⁷⁴ Pour les données concernant la France, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Allemagne voir : Institut Supérieur du Travail, *Secteur privé et secteur public : les taux de syndicalisation en Europe*, 5 juillet 2004, www.istravail.com/article201.html. Les années de référence sont différentes d'un Etat à l'autre : 1997 pour

Hormis le cas particulier de l'Italie, où les effectifs syndicaux ont réussi à se maintenir, le militantisme syndical semble traverser une crise similaire à celle vécue par les partis politiques. Face à la crise de l'emploi, les salariés sont devenus davantage demandeurs de services concrets et utiles dans leur vie professionnelle, que d'engagements militants. Certains syndicats ont d'ailleurs commencé à en prendre acte. En France, la C.F.D.T, dans un souci de modernisation, a supprimé, dès 1981, son rassemblement annuel de rentrée après avoir constaté que les participants étaient chaque année de moins en moins nombreux et que ce type de manifestations ne correspondait plus aux attentes des salariés. Mais, dans le contexte actuel de crise sociale aigue, le résultat de cet immobilisme, de ce manque de représentativité et de cette absence des syndicats est dangereux : « la colère sociale se manifeste par d'autres voies, plus radicales, voire plus violentes, à travers des actes de désobéissance civile ou des explosions de fièvre dans les cités. Là où les syndicats sont absents »⁷⁷⁵.

Le militantisme, tant partisan que syndical, apparaît donc bien, dans sa forme traditionnelle, comme une forme dépassée d'expression de la citoyenneté.

Aussi face à un désintérêt croissant pour le militantisme, les citoyens tentent parallèlement de trouver de nouveaux espaces de participation et cette démarche peut s'inscrire dans une recherche de nouvelles formes de manifestation de leur citoyenneté.

§2 – Une nouvelle dimension

Les citoyens ne manifestent plus leur citoyenneté comme auparavant. Ils n'entendent plus seulement être représentés par des hommes qu'ils élisent, ils souhaitent aussi donner à ce concept une nouvelle dimension où leur participation serait active dans les différents débats.

Cette évolution des manifestations de la citoyenneté est patente à travers la volonté de diversifications des actions citoyennes (A).

l'Allemagne, 1988 pour la Suisse, 1999 pour le Royaume-Uni et 1993 pour la France. Pour les données relatives à l'Italie, voir REHFELDT (U.), *Italie, Lumières et ombres de la syndicalisation*, *op.cit.*, www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/c52/c523.pdf. Le cas italien constitue une particularité concernant le secteur privé. La différence entre le secteur public et le secteur privé n'est pas aussi importante que pour les autres Etats, elle dépend de l'activité exercée. Le taux de syndicalisation est de 41% des salariés dans l'industrie, de 21% dans les services marchands et de 45,5% dans les services non marchands.

⁷⁷⁵ NOBLECOURT (M.), *op.cit.*

Cependant, au regard des mécanismes de la démocratie représentative – et principalement de la délibération collective qui permet une certaine pondération des revendications populaires – les conséquences de ce nouveau type d’actions citoyennes, mobilisant davantage les individus, interpelle (B).

A – Une volonté de diversification des actions citoyennes

Cette diversification des manifestations de la citoyenneté prend forme notamment à travers deux types d’actions citoyennes où les unes revêtent un caractère conventionnel (1), et les autres un caractère protestataire (2).

1 – Des actions conventionnelles

Deux formes de mobilisation, bien que procédant de deux démarches différentes, paraissent avoir la faveur des citoyens. La première se manifeste avec le militantisme associatif (a), la seconde se développe avec les recours contentieux (b).

a – Le militantisme associatif

Alors qu’un effondrement de l’adhésion des citoyens aux institutions et aux procédures de la démocratie politique est perceptible, il existe parallèlement une volonté et une capacité des citoyens de s’investir dans des actions collectives qui concernent autant les enjeux de la vie quotidienne que ceux de la société et de l’humanité. La force et la richesse du militantisme associatif en sont l’expression puisqu’elles permettent aux citoyens de s’exprimer et d’agir différemment et librement dans la sphère publique.

Estimant insuffisante leur participation, qui consiste simplement à déposer un bulletin dans une urne pour élire un représentant, les citoyens manifestent d’une manière différente leur volonté de s’investir dans la vie publique. De ce point de vue, les associations apparaissent comme de véritables pouvoirs de blocage, comme une riposte des citoyens qui ne se contentent plus seulement d’être des administrés passifs devant un Etat toujours plus « omniprésent et omnipuissant, devant la menace ou le risque de telle ou telle option non justifiée ou insuffisamment justifiée, devant l’uniformisation, devant une puissance agressive

et oppressive, qui n'est pas vécue comme l'expression d'une communauté nationale mais en situation d'extériorité comme Léviathan »⁷⁷⁶.

Dès lors, pour les citoyens, le militantisme associatif peut s'identifier à un moyen de reconquête du pouvoir et à une façon nouvelle d'exercer leur citoyenneté. Ne voyant pas, dans les politiques menées au plan national, de solutions concrètes à leurs difficultés et à leurs attentes, l'engagement associatif agit comme une sorte de palliatif. Il favorise l'établissement d'un lien de proximité, révélant davantage l'esprit communautaire, que le simple fait de voter pour des représentants inconnus, qu'ils n'ont, le plus souvent, jamais rencontré et qui semblent se désintéresser de leurs problèmes quotidiens. Si l'association est suffisamment fédératrice, elle peut servir de groupe de pression et avoir ainsi une certaine influence sur les choix des élus, tant au plan local que national. Le militantisme associatif apparaît donc comme « l'expression cristallisée des mouvements sociaux de la société post-industrielle et le fruit d'une remise en cause des formes traditionnelles de participation centrées sur la conquête de l'Etat, voire le symbole d'un rejet de la politique au profit de la quotidienneté »⁷⁷⁷.

Selon les rapporteurs de la conférence qui s'est tenue à Budapest, sous l'égide du Conseil de l'Europe, en mai 1991, toutes les associations auraient certaines fonctions communes, qu'il s'agisse simplement d'une entité à action purement locale ou d'une structure de défense d'intérêts à un échelon supérieur. La première serait une fonction de service en vue de combler « les lacunes du service public ou d'offrir des alternatives aux prestations du service public »⁷⁷⁸, « l'Administration reconnaît de mieux en mieux qu'elle ne peut pas se charger de tout vis-à-vis de la collectivité [...] afin de ne pas surcharger son appareil au détriment de son efficacité »⁷⁷⁹. Il existerait ensuite pour chacune, une fonction de réforme. Les groupes d'intérêt, constitués sous forme d'associations, s'estimant lésés, pourraient proposer des mesures afin de modifier la situation qui les désavantage. Les associations possèdent également une fonction de « pionnier ». Elles révèlent dès leur création des problèmes de société ou font des propositions de réformes ayant un caractère novateur. Enfin, elles auraient une fonction de sauvegarde de certaines valeurs. Ces structures développent « le goût de

⁷⁷⁶ DURAND-PRINBORGNE (C.), *Association et démocratie représentative*, in HELIN (J-C.), HOSTIOU (R.) (dir.), *Les associations, l'environnement et le droit*, Economica, avril 1984, p.150.

⁷⁷⁷ BARTHELEMY (M.), *Le militantisme associatif*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.88.

⁷⁷⁸ Conseil de l'Europe, *La politique au service des citoyens et la participation des citoyens à la politique*, Rapport de la conférence de Budapest des 15-17 mai 1991, 18 juin 1992.

⁷⁷⁹ BLOCH-LAINE (F.), *Les associations comme contre pouvoirs*, in *Le régime représentatif est-il démocratique ?*, Pouvoirs, n°7, 1978, p.66.

l'initiative, le volontariat, la participation et le pluralisme. Les associations illustrent deux valeurs fondamentales : la tolérance et la solidarité »⁷⁸⁰. D'autres rôles communs peuvent être avancés, telle la fonction citoyenne qui consiste à permettre aux individus d'être co-auteurs d'un projet collectif ; c'est alors une fonction créatrice de lien social. Dans le même sens, ces structures peuvent fournir une aide précieuse en matière de décision aux dirigeants politiques. De cette façon, les associations facilitent le « vivre ensemble » puisqu'elles se présentent comme des lieux de participation dans lesquels les individus peuvent exprimer des choix, réaliser des projets et parfois même débattre de leurs convictions. En cela, elles apparaissent aussi comme des espaces d'apprentissage de la démocratie puisqu'elles favorisent la prise en compte de l'autre et qu'elles permettent à chacun d'occuper une place dans l'action collective entreprise. Ces entités constituent donc des lieux privilégiés d'expression et de sociabilité. Il sont des lieux d'expression puisque le dialogue, le débat d'idées, les choix démocratiques doivent s'y instaurer naturellement. Ce sont aussi des espaces ouverts à toutes les propositions qui permettent au citoyen d'acquérir un « savoir personnel synonyme d'ouverture d'esprit et d'éducation à la communication ». Parce que son rôle est important au sein de l'entité, le militant associatif y mêle compétence et engagement, soucieux de faire circuler l'information et volonté d'apprendre aux autres. Il participe ainsi pleinement à la vie publique.

De même, les associations sont des lieux de sociabilité puisqu'elles favorisent la pluralité, la dimension humaine et l'intégration sociale. La richesse de cet engagement citoyen tient surtout aux contacts qui peuvent s'y établir, au décloisonnement social et à la convivialité des rapports humains qui s'y développent.

Dans une période où le rejet de la politique et de sa classe apparaît manifeste, où les adhésions tant aux partis qu'aux syndicats connaissent un net recul, il est frappant de constater, par exemple en France, que, dans le même temps, le nombre d'associations créées chaque année a plus que triplé entre 1970 et la fin du XX^{ème} siècle, passant de 20 000 à 70 000 nouvelles créations par an⁷⁸¹. Le taux d'adhésion à des associations est de l'ordre de 25 à 30% en France comme chez ses principaux partenaires européens, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. En France, en 2002, les associations comptaient 35,6 millions d'adhésions, correspondant, en raison des adhésions multiples, à 21,6 millions de membres de quinze ans et

⁷⁸⁰ Conseil de l'Europe, *La politique au service des citoyens et la participation des citoyens à la politique*, op.cit.

⁷⁸¹ Site du Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la vie associative : www.associations.gouv.fr ; BARTHELEMY (M.), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences PO, 2000, pp.60-61, 80-82.

plus, soit 45% de la population⁷⁸². Par ailleurs, le secteur à but non lucratif dispose d'une certaine puissance, ses employés représentent 4,9% de la population active en France et en Allemagne, 6,2% en Grande-Bretagne et 2,6% en Italie⁷⁸³.

Enfin, cette nouvelle dimension de manifestation de la citoyenneté est largement favorisée par la relative liberté de constitution des associations. En France, la loi du 1^{er} juillet 1901 ne présente aucune véritable entrave à ces initiatives citoyennes. Cette législation n'impose aux fondateurs que de rédiger des statuts comportant au moins le nom de l'association, la durée, l'objet, les modalités d'acquisition et de perte de la qualité de membres, les différentes catégories de sociétaires, les principes relatifs au versement des cotisations et le principe d'élection des administrateurs par l'assemblée générale des membres. Pour obtenir la personnalité morale, l'article 6 de la loi de 1901 prévoit une déclaration préalable à la préfecture du département où l'association aura son siège. Dans les cinq jours suivants, le préfet délivre au mandataire un récépissé de déclaration. Toutefois, s'il estime l'association illégale en raison de son objet, il peut saisir le Procureur de la République. Aucun contrôle a priori, du caractère licite, ne peut être exercé par les services de l'Etat. Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs rappelé dans une décision du 16 juillet 1971 où il a érigé la liberté d'association en principe fondamental reconnu par les lois de la République⁷⁸⁴. A l'étranger, l'enregistrement peut se doubler d'une autorisation préalable : c'est le cas en Italie (où celle-ci intervient par décret ministériel) qui, avec l'Allemagne, exige que les statuts soient authentifiés par un acte notarié⁷⁸⁵. A l'inverse, l'enregistrement n'est pas prévu ou est facultatif en Suisse et au Royaume-Uni. Les associations anglaises doivent toutefois se

⁷⁸² FEBVRE (M.), MULLER (L.), *La vie associative en 2002*, INSEE Première, n°946, février 2004.

⁷⁸³ RAYNER (H.), *op.cit.*, p.144 ; voir également l'enquête, plus ancienne mais qui corrobore ces données, réalisée par FENOGLIO (J.), *Le Monde*, 18 avril 1998.

⁷⁸⁴ Cons. Const. n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, Rec., p.29 ; J.O., 18 juillet 1971, p.7114.

⁷⁸⁵ En Italie, si le législateur a précisé, en 1997, le statut fiscal des différents types d'organisations non lucratives d'utilité sociale, la procédure de constitution reste très complexe en comparaison aux autres Etats étudiés. En effet, « à la pluralité des statuts et des lois ad hoc (associations, organisation de bénévolat, coopérative sociale, ou comité) s'ajoutent les difficultés d'ordre bureaucratique et réglementaire pour l'obtention du statut juridique d'association ou de fondation, ce qui conduit nombre de collectifs à y renoncer pour s'organiser en coopératives ou sociétés commerciales. L'obtention de la personnalité juridique n'étant pas obligatoire, le nombre d'associations non reconnues (140 000 en 1999) dépasse celui de celles légalement reconnues (61 000) » : RAYNER (H.), *op.cit.*, p.144.

déclarer auprès du directeur de l'enregistrement des sociétés pour pouvoir percevoir des subventions⁷⁸⁶.

La vitalité du mouvement associatif est l'un des signes qui permet d'entrevoir la volonté de diversification des actions citoyennes. A présent, celles-ci vont bien au-delà de l'engagement partisan ou syndical où l'engagement citoyen ne finissait par constituer qu'un nouveau mécanisme de représentation intermédiaire et général. Le militantisme associatif se conçoit, au contraire, comme un investissement participatif et spécifique, chaque association ne se constituant qu'autour d'un objet particulier ou d'un intérêt spécifique à défendre.

Toutefois, cette nouvelle dimension de la citoyenneté s'exerce toujours dans le cadre d'actions collectives, mais, de façon individuelle, le citoyen semble également vouloir exercer une pleine et entière citoyenneté à travers l'augmentation des recours contentieux.

b – Les recours contentieux

Parmi les procédés conventionnels utilisés par les citoyens pour mettre en œuvre leurs droits, l'augmentation régulière des recours contentieux constitue l'un des signes d'une volonté de diversification de leurs actions. La démocratie, pourvoyeuse de droits et d'obligations à l'égard des citoyens, nécessite de pouvoir recourir à des actions en justice pour en assurer un respect égal pour tous.

Alors que les mécanismes traditionnels de la démocratie représentative sont lents à résoudre les problèmes du quotidien, « le droit s'est ainsi vu assigner son rôle essentiel de régulation sociale : c'est lui qui permet de dénouer les conflits dans un rapport d'égalité que la loi permet d'instaurer entre des intérêts contradictoires, quelle que soit la situation sociale, culturelle ou économique de ceux qui les défendent »⁷⁸⁷. Dans cette optique, le recours contentieux se présente comme un moyen d'action efficace pour le citoyen, dans la mesure où il lui permet d'obtenir, dans des délais raisonnables, une réponse – qu'elle soit positive ou négative – à ses demandes.

Au-delà de la recherche d'une action efficace, d'autres phénomènes ont contribué à l'augmentation des actions en justice. Ainsi, l'évolution des mœurs, « les modes de vie

⁷⁸⁶ Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la vie associative, *Quelle Europe des associations ?*, www.educ-pop.org/519

⁷⁸⁷ LEBRANCHU (M.), *Présentation du rapport Bouchet par la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice*, Conférence de presse, 10 mai 2001, www.justice.gouv.fr/presse/conf100501c.htm

urbain, l'élévation du niveau culturel, d'enseignement et de formation de la population, la croissance des échanges contractuels marchands ont multiplié les recours au juge de la part de l'ensemble de nos concitoyens »⁷⁸⁸. Ces derniers ont davantage d'occasions de faire appel à la justice, dans la mesure où les pouvoirs publics interviennent de plus en plus dans leur vie quotidienne, mais également, parce que les textes régissant les procédures se sont faits toujours plus précis, plus exigeants et plus complexes, et ont favorisé, par conséquent, la contestation des décisions pour des motifs aussi bien de forme que de procédure.

Sur le plan juridique, certains éléments tendent à expliquer les motifs de cette évolution des recours contentieux. D'une part, selon les Etats, l'augmentation du recours au juge peut trouver une source dans la dimension laissée à la phase pré-juridictionnelle. En France, par exemple, le contentieux s'est, de façon constante, très largement développé en matière d'urbanisme dans la mesure où le recours administratif préalable n'est pas obligatoire. A l'inverse, comme en Allemagne, lorsque celui-ci est la règle avant tout recours au juge, neuf affaires sur dix sont réglées de cette façon et ne donnent donc pas lieu à un contentieux⁷⁸⁹. D'autre part, le renforcement des pouvoirs des juridictions peut, de la même façon, contribuer à motiver les citoyens dans l'utilisation des recours contentieux. Parmi les pouvoirs dont disposent les tribunaux se trouve notamment la faculté de suspendre les effets de l'acte en cause. En Allemagne, le recours en annulation d'un acte administratif emporte de facto effet suspensif, dans les autres Etats les justiciables doivent avoir recours à un référé⁷⁹⁰. Par ailleurs, en France et en Italie, la technique du référé-provision, empruntée à la procédure civile, permet au juge d'apporter immédiatement un certain « soulagement au justiciable », ce qui rend le recours au juge particulièrement intéressant pour les citoyens⁷⁹¹. De manière proche, les juges disposent aussi à présent de véritables moyens juridiques – tels que le

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ MARCOU (G.), *Caractères généraux et évolution de la juridiction administrative en Europe*, RFDA, 2006, pp.91 et suiv. Cependant, « la tendance générale est de renoncer à imposer le recours administratif préalable, car on y voit un obstacle à l'accès au juge ». En Allemagne, en ce sens, celui-ci n'est plus obligatoire dès lors qu'il s'agit d'attaquer un acte administratif adopté à l'issue d'une procédure administrative formelle. Cette procédure présente pourtant l'intérêt particulier de ne pas se limiter à un simple contrôle de légalité mais peut permettre, dans certains cas, de revoir la décision sur le fond et de la réviser si cela est nécessaire.

⁷⁹⁰ Ces référés sont prévus en Italie par l'article 21, al.8, de la loi n°1034 du 6 décembre 1971, en France par le code de la justice administrative aux articles L521-1 et 2 et par la loi du 30 juin 2000 notamment, en Suisse par les articles 94 et 11 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire et, au Royaume-Uni, par la réforme de 1978-1981.

⁷⁹¹ MARCOU (G.), *op.cit.*

pouvoir d'injonction, les astreintes, le pouvoir de réformation ou de substitution du juge et l'exécution d'office des condamnations pécuniaires – afin d'assurer l'exécution de leurs décisions, ce qui constitue une sécurité et un gage d'efficacité de l'action engagée pour le justiciable.

Dès lors, de façon quasi générale dans chacun des Etats, une croissance régulière du nombre de recours contentieux s'est produite dans des secteurs extrêmement particuliers. Dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, sous le poids notamment de puissantes associations de citoyens, les projets d'aménagements sont bien souvent contestés devant le juge. Dans ces matières, les juges des tribunaux administratifs français ont ainsi « jugé 1,6 fois plus d'affaires en 1998 qu'en 1991, soit environ 10 000 dossiers »⁷⁹². En 2006, avec 710 nouvelles affaires, le contentieux de l'urbanisme se situe parmi les requêtes les plus fréquentes présentées devant le Conseil d'Etat, juste après le contentieux des étrangers, des fonctionnaires et agents publics, des matières fiscales et des pensions⁷⁹³. Cet accroissement de l'activité des juridictions administratives est d'ailleurs confirmé tout au long du rapport public du Conseil d'Etat de 2007, s'il connaît cependant une légère diminution quant au nombre d'affaires nouvelles présentées au Conseil d'Etat qui passe de 11 196 en 2005 à 10 271 en 2006, la progression est importante devant les tribunaux administratifs où le nombre d'affaires enregistrées progresse de 156 994 en 2005 à 172 557 en 2006 et devant les cours administratives d'appel de 20 208 en 2005 à 21 083 en 2006⁷⁹⁴.

De même, dans son rapport pour l'année 2006, la Cour de Cassation constate aussi un accroissement des recours devant le juge judiciaire. Concernant les pourvois, l'augmentation est particulièrement manifeste. Le nombre d'affaires jugées est respectivement passé, entre 1997 et 2006, de 2 047 à 2 985 devant la première chambre civile, de 5 780 à 6 788 devant la

⁷⁹² ALTHAPE (L.), *Rapport d'information sur la modernisation du droit de l'urbanisme*, Sénat, Commission des Affaires économiques, n°265,1999-2000, www.senat.fr/rap/r99-265/r99-265.html

⁷⁹³ Conseil d'Etat, *Rapport public 2007, L'administration française et l'Union européenne*, La Documentation Française, Etudes et Documents n°58, 2007, p.23, www.conseil-etat.fr/ce/rappor/rapport2007/rap07.pdf. En 2006, le contentieux fiscal enregistre 1 347 nouvelles affaires, celui des étrangers 2 044, celui des fonctionnaires et agents publics 1 933 et celui des pensions 1 187.

⁷⁹⁴ *Ibidem*, p.22. Il convient de noter qu'après une croissance importante du nombre d'affaires enregistrées devant le Conseil d'Etat entre 2003 et 2004, les deux années suivantes, 2005 et 2006, ont connu une baisse significative et continue. Le chiffre de 2006 est d'ailleurs inférieur à celui de 2002 à hauteur de 1 010 affaires.

chambre sociale, et de 6 683 à 9 047 devant la chambre criminelle⁷⁹⁵. Les citoyens ont davantage recours au juge pour manifester leurs attentes, et la justice semble donc bien être devenue un catalyseur de leurs espérances.

A l'étranger, comme le démontrent les différents compte-rendus des séminaires de l'association des Conseils d'Etat européen, un accroissement régulier du nombre des recours contentieux a été enregistré tout au long des deux dernières décennies⁷⁹⁶. Le Royaume-Uni, par exemple, a connu une forte augmentation du contrôle juridictionnel puisque le nombre d'affaires traitées passe de 491 en 1980 à 4 200 en 2004. De même, sur la période 2003-2004, le contentieux relatif au droit d'asile a augmenté de 665 nouveaux cas et celui de l'immigration a doublé. En Allemagne, le contentieux connaît une croissance continue, il se situe d'ailleurs à un niveau très élevé – proportionnellement, il est d'ailleurs tout à fait comparable à la situation française – puisque qu'en 2003 les tribunaux administratifs ont enregistré 210 673 nouvelles affaires, les tribunaux administratifs supérieurs 1 128 et la cour administrative fédérale 140. L'Italie ne fait pas exception à cette croissance même si le contentieux a moins évolué au cours des dernières années. Pour autant, il se situe à un niveau moins élevé puisque les tribunaux administratifs régionaux et les juridictions du premier degré n'enregistrent en moyenne que 80 000 nouveaux recours par an et le Conseil d'Etat et les juridictions de second degré seulement 12 500. Néanmoins, les contentieux les plus importants sont enregistrés, comme en France, en matière d'urbanisme avec 18 000 nouveaux recours en moyenne par an, 12 000 concernant l'action générale de l'administration et 11 000 pour la fonction publique.

Cependant, outre la croissance des actions conventionnelles, tels l'engagement associatif et les actions en justice, la volonté de diversification des actions citoyennes s'exprime aussi à travers des formes plus protestataires.

⁷⁹⁵ Cour de Cassation, *Rapport annuel 2006*, La Documentation Française, 2006, pp.475-478 et pp.481-501, www.courdecassation.fr/IMG/pdf/cour_cassation-rapport_2006.pdf

⁷⁹⁶ Les données chiffrées suivantes sont issues de la rubrique « Tour d'Europe », présentant des informations chiffrées et les statistiques disponibles sur le fonctionnement des différentes juridictions administratives en Europe, sur le site Internet de l'Association des Conseils d'Etat : www.juradmin.eu

2 – Des actions protestataires

Même si les citoyens « ne se mobilisent pas souvent pour la chose publique, ils préfèrent laisser agir leurs élites, ce qui ne les empêche pas de les critiquer. Mais, lorsqu'ils le jugent utile et important, pour une action limitée dans le temps, ils sont de plus en plus disposés à défendre directement leurs revendications sur la scène sociale et politique pour faire pression sur les autorités »⁷⁹⁷. Soucieux de maintenir une présence dans le débat politique, les citoyens ont recours à différents types d'actions collectives qui revêtent chacune un caractère non conventionnel de participation dans une démocratie représentative. Si les manifestations restent la modalité classique d'actions protestataires (a), il existe parallèlement d'autres formes d'expression contestataires (b).

a – Une modalité classique : les manifestations

La forme d'action protestataire la plus usitée est la manifestation. Celle-ci peut se définir comme un mouvement collectif prenant la forme d'un rassemblement destiné à exprimer publiquement une opinion ou une revendication.

La manifestation représente souvent l'une des modalités d'expression du droit de grève. Elle est soumise à une déclaration préalable auprès de l'autorité administrative, qui peut décider de l'interdire si elle représente un danger pour l'ordre public⁷⁹⁸. Elle peut aussi être considérée comme attroupement lorsque l'itinéraire n'est pas respecté et que l'ordre de dispersion n'est pas suivi d'effet. Bien que non conventionnel, ce moyen d'expression est utilisé dans l'ensemble des démocraties étudiées. Il ne figure pourtant pas expressément dans les constitutions étatiques, mais découle d'autres droits constitutionnels telle que la liberté d'expression ou la liberté de réunion⁷⁹⁹. Seule la France, suite à une interprétation constructive de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen émanant du Conseil Constitutionnel, le place au rang des libertés constitutionnelles⁸⁰⁰. De son côté, la

⁷⁹⁷ BRECHON (P.), *La citoyenneté et ses conditions d'expression*, *op.cit.*, p.67.

⁷⁹⁸ Notamment en France avec le décret-loi du 23 octobre 1935. Voir sur ce point : DARNOUX (R.), *Les techniques de démocratie semi-directe sous la Vème République*, RDP, 1995, pp.436-439.

⁷⁹⁹ En Suisse, les libertés d'expression et de réunion sont garanties par les articles 16 et 22 de la Constitution fédérale ; en Allemagne par les articles 5 et 8 de la Loi fondamentale et en Italie par les articles 21 et 17 de la Constitution.

⁸⁰⁰ Cons. Const. n°94-352DC du 18 janvier 1995, *Vidéosurveillance*, J.O.R.F 21 janvier 1995, p.1155.

Cour européenne des Droits de l'Homme, dans un arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » contre Autriche*, a jugé que les Etats avaient l'obligation d'adopter les mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites. Les autorités étatiques doivent donc permettre l'exercice de la liberté de manifester pacifiquement en déployant les effectifs de police appropriés⁸⁰¹.

Pour les citoyens, chaque manifestation est particulière tant au regard de l'engagement que des risques encourus : « Les petites manifestations, qui se déroulent dans la propre ville, voire le propre quartier des manifestants, exigent une détermination plus grande que les immenses démonstrations où l'on disparaît dans la foule »⁸⁰². Par leur action, les participants « recherchent des appuis dans l'opinion publique »⁸⁰³. Mais manifester comporte également des risques, une telle action peut dégénérer en violences, elle peut être dissoute par l'intervention des forces de l'ordre, ce qui représente un danger physique pour le citoyen qui y participe.

Caractéristique d'une crise des modalités de représentation classique, il faut noter que les plus grandes réussites de mobilisation de ce type ont largement échappé tant aux partis politiques qu'aux organisations syndicales. Les manifestations sont synonymes chez le citoyen d'une volonté de participer aux débats publics et font ressurgir une société civile avec ses propres capacités de mobilisation. Il est par ailleurs tout à fait remarquable que leur nombre « diminue en période d'élections nationales à forts enjeux. Les citoyens appelés à décider par le vote n'auraient momentanément plus besoin de cette interpellation directe du politique qu'est la démonstration de rue »⁸⁰⁴. Ce mode d'action protestataire ne remplace donc pas forcément la participation conventionnelle à la vie politique et certains pensent d'ailleurs, au contraire, qu'elle peut constituer pour les jeunes une sorte de sas d'entrée en politique⁸⁰⁵.

⁸⁰¹ C.E.D.H, 21 juin 1988, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, requête n°10126/82.

⁸⁰² FAURE (P.), FILLEULE (O.), *La manifestation comme indicateur de l'engagement politique*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.115.

⁸⁰³ GROSRICHARD (F.), *2000 débats pour le siècle à venir*, Le Monde, 20 avril 1999, p.16.

⁸⁰⁴ FAURE (P.), FILLEULE (O.), *La manifestation comme indicateur de l'engagement politique*, in PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.128.

⁸⁰⁵ MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *op.cit.*, pp.142 et suiv. Voir également MARIOT (N.), *Le frisson fait-il la manifestation ?*, Pouvoirs, n°116, 2006, p.98 : « les démonstrations lycéennes représentent un apprentissage de la vie en commun et de la politique qu'on se saurait, surtout en ces temps de « crise de la représentation », passer par pertes et profits ».

Ne croyant plus en la représentativité des élus et non satisfaits des mesures prises, les citoyens ont tendance à vouloir montrer, par ce biais, leur mécontentement en allant au devant des hommes politiques qui ne viennent plus à eux. En effet, la réussite d'une manifestation nécessite à la fois le soutien de l'opinion publique et la reconnaissance de l'autorité compétente pour régler le problème.

Autrefois, les grandes mobilisations étaient organisées pour la défense de causes communes. Elles débutaient à un point et se terminaient à un autre, et non devant un lieu significatif. Il s'agissait tout simplement de montrer la force d'un mouvement.

Actuellement, elles ont tendance à être remplacées par des micro-mobilisations qui regroupent beaucoup moins de personnes et qui défendent des intérêts plus sectoriels et ponctuels⁸⁰⁶. Ces dernières permettent plus facilement une interpellation directe des responsables politiques et leur trajet se termine très souvent, et de façon significative, devant le lieu où se trouve l'autorité qui décide. Au plan national, ce sont les ministères les plus visés, tandis qu'au plan local, ce sont leurs délégations administratives. Les manifestants mandatent alors un ou plusieurs leaders pour remettre à l'autorité compétente une motion qui établit les causes de l'action, éventuellement les moyens d'y remédier, afin de pouvoir obtenir l'ouverture de négociations.

En développant ce procédé d'expression, les citoyens veulent se faire entendre directement, montrer leur puissance de mobilisation et exprimer une volonté de participation à la décision. Par ce biais, ils maintiennent un certain contrôle sur la vie politique, notamment sur les points qui ont trait à leur quotidien, et considèrent ce moyen d'interpellation comme plus utile et plus efficace que la sanction politique que peut apporter l'élection.

Cependant, l'interpellation ne se limite pas seulement à la manifestation devant les lieux où travaillent les décideurs ; il est nécessaire d'y adjoindre toutes les actions qui vont à la rencontre des responsables politiques sur le terrain. Lorsqu'une autorité se déplace sur le territoire de l'Etat, elle est fréquemment accueillie, à son arrivée, par des manifestants qui souhaitent lui expliquer personnellement, in situ, les difficultés qu'ils rencontrent dans cette région. Cette attitude correspond bien à un besoin constant de dialogue direct entre l'électeur et ceux qui ont été choisis pour le représenter.

⁸⁰⁶ Dans le seul cas de la France, les études menées par le Centre d'Etudes de la Vie Politique Française révèlent que chaque année se déroulent environ 10 000 manifestations. Ce chiffre pour une année correspond à la somme des manifestations qui ont eu lieu dans le pays entre 1919 et 1939.

Le fait de descendre dans la rue pour exprimer une revendication particulière et légitime constitue un engagement pertinent et un excellent moyen de pression sur les gouvernants. Ces derniers sont contraints de réagir et d'intervenir sur le champ pour apaiser le conflit au lieu d'attendre une éventuelle action ou réforme qui, de toute façon, sera longue à mettre en place et qui ne prendra pas forcément en compte les aspirations citoyennes. Par ce biais, l'action récente des « Enfants de Don Quichotte » en faveur des mal-logés, dont le mouvement a gagné la quasi-totalité des grandes villes françaises, a démontré l'efficacité de ce moyen de pression citoyenne sur les représentants. En seulement quelques semaines – alors que le débat sur ce thème est particulièrement ancien –, ceux-ci ont été contraints de satisfaire la revendication principale des manifestants en adoptant la loi du 5 mars 2007 qui a institué un droit au logement opposable⁸⁰⁷.

Après avoir longuement étudié les manifestations, Olivier Filleule a noté que si la démocratie représentative exclut toute forme de participation politique qui ne passe pas par le canal du vote ou de l'engagement dans des groupes institutionnalisés, les manifestations constituent cependant le signe d'un redéploiement des formes de participation politique, et une certaine normalisation parvient à les installer progressivement comme les supports d'une action politique quotidienne⁸⁰⁸.

Nonobstant, certains s'interrogent sur ces « dérives populaires » justifiées ou non, que constituent, de plus en plus fréquemment, ces « mouvements de rue » qui se multiplient partout⁸⁰⁹. En effet, puisqu'en aucun cas – tant que la manifestation est licite – la dispersion par la force n'est envisageable, la seule sortie de crise possible est le recul du gouvernement, donc « la démission de l'Etat devant la rue ». Bien que les manifestants ne soient qu'une infinie minorité de la population, les responsables politiques n'ont que peu de choix. Soit le recul prime et la revendication cesse, c'est la situation la plus usitée. Soit, à l'inverse – mais de façon plus exceptionnelle – l'entêtement des autorités prévaut et les opposants durcissent leur mouvement, s'installent dans une logique de durée et parviennent parfois à élargir le mouvement. La récente crise du contrat première embauche en 2006 a suivi cette logique et, après des semaines d'agitation sociale, le pouvoir a finalement choisi de reculer, et n'a pas hésité à « piétiner sans vergogne la Charte suprême » pour se sortir de l'impasse dans laquelle

⁸⁰⁷ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures de cohésion sociale, J.O du 6 mars 2007.

⁸⁰⁸ FILLEULE (O.), *Stratégies de la rue, Les manifestations en France*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997.

⁸⁰⁹ ROBERT (J.), *La manifestation de rue*, RDP, 2006, p.840.

il s'était enfermé⁸¹⁰. Cette gestion de crise démontre bien que la citoyenneté peut aujourd'hui s'exprimer autrement que par les urnes, mais le danger pour la démocratie représentative provient de ce que la manifestation de rue semble s'être progressivement muée en contre-pouvoir politique⁸¹¹.

De façon proche, en Italie, l'irruption des marches pacifistes et des « rondes citoyennes » a permis de confirmer récemment la force que peuvent avoir des mobilisations de citoyens sur les questions politiques⁸¹². Si elles n'ont pas toujours réussi à faire fléchir les élus, l'ampleur prise par ces mouvements – de un à trois millions de participants à Bologne le 14 septembre 2002 ou à Rome le 15 février 2003 – n'en a pas moins perturbée des débats politiques importants – projet de loi sur la justice, engagement des forces armées en Irak – et obligé les dirigeants à intégrer certains des desiderata des manifestants⁸¹³.

A l'inverse, au Royaume-Uni, les mobilisations importantes – de 750 000 à un million de manifestants à Londres, le 15 mars 2003 notamment – contre le choix du gouvernement de Tony Blair de poursuivre son engagement militaire en Irak, ont démontré toute la difficulté, notamment en terme de légitimité, que peut rencontrer un responsable politique qui ne s'incline pas devant les demandes formulées à l'occasion de ces mouvements de contestation citoyenne, conduisant progressivement ce dernier à se retirer en 2007⁸¹⁴.

⁸¹⁰ « Le chef de l'Etat aurait eu pourtant en la circonstance deux échappatoires parfaitement régulières : la demande d'une seconde lecture au Parlement qui aurait pu déboucher, à l'issue de discussions plus approfondies autour du texte, sur une rédaction plus consensuelle améliorée ; ou la saisine du Conseil constitutionnel qui aurait fait gagner du temps. Ni l'une ni l'autre ne furent choisies ! » : ROBERT (J.), *op.cit.*, p.839.

⁸¹¹ *Ibidem*, p.846 : « on pourrait même avancer, un peu témérairement, qu'elle s'est subrepticement glissée dans le processus législatif ».

⁸¹² Ces rondes citoyennes, dénommées *girotondo*, visent à ce que les participants entourent des lieux symboliques – un palais de justice, une assemblée représentative ou une mairie – pour dénoncer la politique engagée et obtenir un inflexion du gouvernement.

⁸¹³ RAYNER (H.), *op.cit.*, pp.147-148.

⁸¹⁴ LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair reconnaît que, dans l'adversité, il a envisagé d'être poussé à la démission*, Le Monde, 20 avril 2003 ; CAGNAT (B.), *La chute de popularité de Tony Blair vue par la presse anglaise*, Le Monde, 24 septembre 2003 ; LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair face à des militants anti-guerre exaspérés*, Le Monde, 1^{er} octobre 2003 ; ROCHE (M.), *Sanctionné pour son engagement en Irak, Tony Blair subit une déroute aux élections locales*, Le Monde, 13 juin 2004 ; *La cote de popularité de Tony Blair est en chute libre*, Le Monde, 16 juillet 2004 ; *Appel à la démission de M. Blair*, Le Monde, 7 février 2004 ; LANGELLIER (J-P.), *Tony Blair rendu impopulaire par l'Irak et les scandales*, Le Monde, 16 mai 2006 ; *Tony Blair accueilli à Manchester par 10 000 manifestants contre la guerre*, Le Monde, 23 septembre 2006 ; LANGELLIER (J-P.), *Le destin chaviré de Tony Blair*, Le Monde, 12 mai 2007.

Mais, au delà des manifestations, il existe aussi d'autres pratiques d'actions protestataires qui démontrent également une nouvelle dimension de la citoyenneté.

b – Les autres modalités

Outre les manifestations, de multiples formes d'actions protestataires sont utilisées par les citoyens. Parmi celles-ci, il convient de distinguer celles qui conservent une forme légale et celles qui relèvent d'actes violents. En plus des manifestations, les premières regroupent notamment le droit de pétition, le droit de grève et par conséquent celui d'occuper les lieux de travail. Les secondes rassemblent les dégradations de bâtiments publics, les séquestrations de responsables, les destructions de dossiers. Toutes ces actions ne s'attirent pas pour autant les faveurs de l'opinion publique, mais il n'en reste pas moins vrai que toutes sont pratiquées, des plus pacifiques aux plus violentes.

Parmi celles qui conservent un caractère légal, le droit de grève a déjà été abordé à propos de l'action syndicale⁸¹⁵. Aussi, reconnu dans l'ensemble des démocraties envisagées dans cette étude, il ne fera pas l'objet d'un nouveau développement. Le recours aux pétitions relève également de cette catégorie, et son importance n'est pas négligeable lorsqu'il existe une volonté de faire pression sur les décideurs pour l'aboutissement ou le rejet d'un projet. En France, cette faculté est offerte aux citoyens par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « Les pétitions sont des demandes ou suggestions écrites, adressées par une ou plusieurs personnes au Président de l'une des assemblées parlementaires »⁸¹⁶. Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit un article 72-1 dans la Constitution, qui permet aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'adresser des pétitions pour qu'une question relevant de sa compétence soit examinée par l'assemblée délibérante. En Allemagne, l'article 17 de la Loi Fondamentale dispose que « toute personne a le droit d'adresser par écrit, individuellement ou conjointement avec d'autres, des requêtes ou des recours aux autorités compétentes et à la représentation du peuple ». Les parlements des Etats fédérés l'ont également expressément envisagé. Le Landtag de Sarre précise que « le droit de pétition donne à tous les citoyens le droit de se

⁸¹⁵ Cf. *supra*, p.242 et suiv.

⁸¹⁶ www.assemblee-nationale.fr/connaissance/petitions.asp : le nombre de pétitions est très variable d'une législature à une autre, ainsi 31 pétitions avaient été enregistrées à la fin de la 11^{ème} législature (1997-2002), contre 349 à la fin de la 5^{ème} (1973-1978) et 315 à la fin de la 7^{ème} (1981-1986).

défendre contre des injustices, des préjudices ou des traitements inégaux infligés par des autorités publiques », celui-ci est ouvert aux mineurs, aux étrangers, aux apatrides, aux interdits et aux détenus⁸¹⁷. L'article 50 de la Constitution italienne stipule que les citoyens peuvent adresser « des pétitions aux Chambres pour demander des mesures législatives ou pour exposer des besoins d'intérêt commun ». De même, l'article 33 de la Constitution suisse autorise toute personne, « sans qu'elle en subisse de préjudice », à adresser des pétitions aux autorités, qui doivent en prendre connaissance. Ce droit est ouvert aussi bien aux Suisses qu'aux étrangers, aux personnes physiques ou morales qu'aux mineurs. En Grande-Bretagne, ce droit est proclamé depuis le Bill of Rights de 1689, où chaque sujet peut adresser des pétitions au Roi. Enfin, le droit de pétition est également reconnu à l'article 8-D du traité sur l'Union européenne⁸¹⁸.

Certaines procédures référendaires, par la récolte de signatures, présentent des similitudes avec le droit de pétition. Les constitutions italienne et suisse autorisent ainsi les citoyens à présenter des projets après que ceux-ci soient signés par un certain nombre d'électeurs⁸¹⁹.

Le droit de pétition, bien qu'étant un procédé non-conventionnel de participation dans un système représentatif, constitue pourtant un moyen d'expression des nouvelles dimensions que peut revêtir la citoyenneté. En matière de droits politiques, celle-ci dépasse à présent largement les seuls droits d'élection et d'éligibilité.

Cependant, au-delà de ces actions protestataires légales, les citoyens n'hésitent pas aussi à recourir à un panel de procédés illégaux, voire violents.

Au sein de cette catégorie, bien que peu soutenues, les dégradations de bâtiments et les destructions de documents ou archives restent des faits qui ne relèvent pas de l'exception. En France, en plus de l'activité de certains militants indépendantistes corses, basques ou bretons, des situations récentes en font foi : à Millau, en 1999, où des militants de la Confédération paysanne ont démonté un restaurant Mac Donald's ; à Laval ou à Tulle, en février 2001, où des éleveurs mécontents ont saccagé soit les locaux de la Direction Départementale de l'Agriculture, soit la cité administrative du lieu, ou ont fait céder les grilles de différentes préfectures ou sous-préfectures en Lorraine, en Aveyron ou en Limousin. De telles manifestations, caractérisées par des actes de violence et de multiples dégradations, tout en étant peu fréquentes, se sont aussi déroulées en Grande-Bretagne au sein de la City le 1^{er} mai

⁸¹⁷ www.landtag-saar.de/aufbau_organisation/562.php

⁸¹⁸ Ce droit est repris aux articles I-10 et I-47 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

⁸¹⁹ cf. *infra*, p.434 et suiv.

1999 ; l'année suivante, ce sont Trafalgar Square et Whitehall, le quartier des ministères, qui ont été pris pour cible. En Suisse, en 1998, lors d'une manifestation anti-OMC à Genève, des dégradations similaires ont été constatées, tout comme à Davos durant le sommet économique mondial de 2000, ou en Italie à Gênes lors du sommet du G8 en 2001⁸²⁰. En Allemagne, certains groupuscules agissent de même lors des manifestations (1^{er} mai 2004⁸²¹), ou se livrent à des attaques plus ponctuelles, contre des banques, des bâtiments officiels ou certaines permanences de mouvements politiques⁸²².

D'autres types d'actions illégales, comme le refus de payer l'impôt, l'occupation de bâtiments administratifs ou simplement le fait de peindre des slogans sur les murs, existent mais restent plus marginales.

Le succès politique et médiatique que semblent rencontrer ces actions est de nature à expliquer leur croissance, mais il convient d'y ajouter le fait qu'elles permettent aux citoyens d'exprimer leurs attentes en établissant un contact direct et efficace avec leurs gouvernants.

Toutefois, ces actions ne devraient pas pouvoir prendre le pas sur les procédés classiques de la démocratie et, par conséquent, il convient de s'interroger sur les conséquences qui leur sont liées.

B – Les conséquences de ce nouveau type d'actions citoyennes

Cette démocratie, qui repose sur des modalités d'expression citoyennes plus participatives, s'est progressivement affranchie des bannières syndicales ou partisans. Aussi, avant d'étudier les dangers liés au développement important de ces actions (2), il est utile de procéder auparavant à une analyse de leurs caractéristiques (1).

1 – Les caractéristiques de ces nouvelles modalités

Deux caractéristiques essentielles semblent pouvoir se dégager de ces actions ; l'une consiste en une volonté généralisée de participer autrement à la vie politique (a), l'autre exprime l'émergence de demandes nouvelles (b).

⁸²⁰ PALIDDA (S.), *L'Italie saisie par la tentation autoritaire*, Le Monde Diplomatique, octobre 2001, pp.14-15.

⁸²¹ www.lexpress.mu

⁸²² LAGARDE (D.), COSTE (P.), MILCENT (B.), PELLETIER (E.), ROUSSEAU (Q.), *Les casseurs de l'antimondialisation*, L'Express, 6 septembre 2001.

a – Une volonté généralisée de « participer autrement »

Au XIX^{ème} siècle, Nietzsche, écrivait : « le temps est proche où il faudra penser la politique autrement »⁸²³. Cette réflexion d'alors semble aujourd'hui d'une singulière actualité, la société civile paraissant, dans ses attentes, très nettement en décalage avec ses dirigeants politiques.

Alors que grandit la contestation des hommes et des partis politiques, les syndicats éprouvent également des difficultés à maintenir leur taux d'adhésion. Pourtant, dans le même temps, ce mouvement de défiance s'accompagne d'une poussée des actions protestataires qui peut s'analyser comme un palliatif au manque de participation ressenti par les citoyens. Face à la formulation citoyenne de demandes nouvelles, les gouvernants tardent à les prendre en compte et les décisions qu'ils arrêtent ne produisent pas d'effets immédiats ou escomptés, tant le système établi est difficile à réformer. Par ailleurs, il arrive que les mesures prises ne correspondent pas totalement aux attentes de la base. Ces deux phénomènes peuvent figurer parmi les causes premières du développement d'une nouvelle dimension de la citoyenneté. Les citoyens entendent participer aux débats politiques mais par des voies différentes des mécanismes traditionnels de la représentation, ce qu'illustrent le phénomène abstentionniste et la perte de vitesse du militantisme classique. Ces nouvelles manifestations de la citoyenneté démontrent un citoyen soucieux du débat public, mais également demandeur de mesures qui le prennent en compte et qui soient efficaces pour régler ses problèmes quotidiens. Cette volonté de « participer autrement » se manifeste par le fait que « le peuple ne s'estime plus tenu par son vote à force de voir, depuis longtemps, les élus contredire ou se délier de leurs engagements »⁸²⁴.

De plus, il est remarquable que ces nouveaux procédés de participation à la vie politique touchent l'ensemble de la société. Pendant longtemps, les participants à des actions protestataires ont été présentés comme des citoyens « exclus ou auto-exclus » des systèmes traditionnels de participation. Nombre d'entre eux se retrouvait, à l'origine, dans les rangs des manifestants, mais des études plus récentes démontrent au contraire que ces actions ne leur sont plus un domaine réservé. Les enquêtes du CEVIPOF « montrent effectivement, comme dans tous les pays européens, une croissance exponentielle tant du potentiel protestataire –

⁸²³ IHL (O.), *op.cit.*

⁸²⁴ ROUSSEAU (D.), *De la démocratie représentative à la démocratie continue*, Le Monde, 1^{er} février 1996, p.16.

entre 1998 et 2002 la proportion d'électeurs qui approuvent la manifestation comme forme d'action est passée de 50% à 75% - que du recours effectif à ces modes d'actions. Ils se sont effectivement « routinisés » et diffusés dans toutes les catégories sociales »⁸²⁵. Déjà, en 1992, Nonna Meyer et Pascal Perrineau expliquaient que « 63% de ceux qui s'intéressent beaucoup à la politique ont aujourd'hui un fort potentiel protestataire, que ces actions ne relèvent pas d'une participation infrapolitique, qu'elle n'est pas une forme de participation sauvage s'opposant à une participation politique civilisée et pacifiée, qu'elle n'est pas exclusive d'autres formes d'actions et d'autres attitudes plus légitimes »⁸²⁶. Dans la même étude, ils précisaient que 69% des personnes diplômées de l'enseignement supérieur soutenaient ce type d'action tout comme 74% des jeunes ayant un niveau élevé de diplôme. Certains auteurs expliquent d'ailleurs que l'abstention électorale est due pour partie à des personnes qui ont un intérêt et une connaissance en politique, mais qui choisissent délibérément de ne pas s'exprimer, jugeant l'offre politique, qui leur est soumise, insatisfaisante⁸²⁷.

Cependant, une différence doit être notée entre les milieux urbains et ruraux. Les moyens de type protestataire ont tendance à être plus utilisés en milieu urbain, qu'en zone rurale, particulièrement dans les petites entités, le poids des travailleurs indépendants tend à tempérer fortement le succès de ces actions. La seule activité de contestation, dans laquelle ils ont une position dominante, est le refus de payer l'impôt, « c'est dans le groupe des commerçants et artisans que cette modalité est la plus répandue »⁸²⁸.

Par ailleurs, si l'un des intérêts de ces actions est de montrer la volonté des citoyens de participer autrement à la vie politique, l'émergence de demandes nouvelles en est également un autre.

b – L'émergence de demandes nouvelles

Les actions entrant dans le cadre d'une nouvelle dimension des manifestations de la citoyenneté reposent essentiellement sur la défense des valeurs post-matérialistes. En agissant de la sorte, les citoyens estiment que la société a évolué et que la façon de faire de la politique

⁸²⁵ Centre d'Etudes de la Vie Politique Française, Rapport scientifique 2003, www.cevipof.msh-paris.fr/actu/rapport/rapp2003.pdf

⁸²⁶ MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *op.cit.*, p.30.

⁸²⁷ CHAGNOLLAUD (D.), *op.cit.* ; voir également, BRECHON (P.), *La France aux urnes : 60 ans d'histoire électorale, op.cit.*

⁸²⁸ MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *op.cit.*

a également changé. A présent, celle-ci doit prendre en compte des demandes nouvelles que les représentants classiques, certainement gênés par des tendances conservatrices, n'arrivent pas à faire émerger seuls.

En effet, la société dans son ensemble a connu une évolution importante passant du mode matérialiste au mode post-matérialiste. Ronald Inglehart expliquait, dès 1977, qu'après la seconde guerre mondiale, l'installation d'une ère de prospérité et de paix sans précédent avait fait passer au second plan les exigences économiques et sécuritaires, favorisant le développement de nouvelles valeurs⁸²⁹. Dans les années soixante-dix, sont apparus de nouveaux enjeux politiques comme, par exemple, la qualité de la vie, la participation politique et sociale, la défense de l'environnement, l'égalité des sexes, la liberté sexuelle, ou encore l'autonomie politique. Ces demandes nouvelles ont alors entraîné peu à peu la constitution de nouveaux mouvements sociaux qui ont d'abord pris figure à travers la mobilisation étudiante, les manifestations pour la défense des droits civiques, les mouvements féministes, les engagements en vue du désarmement, ou la défense de l'environnement.

Cette émergence apparaît liée à différents facteurs : notamment la jeunesse élevée dans l'abondance et la sécurité d'après-guerre, le revenu et le niveau d'instruction qui ont très sensiblement progressé. Les post-matérialistes se révèlent être à la fois plus politisés, plus à gauche, mais également moins dépendants des partis politiques traditionnels et plus enclins à des formes non-conventionnelles de participation, utilisant plus fréquemment que les générations précédentes des moyens d'expression comme la grève, la manifestation ou le boycott.

A partir du constat d'Inglehart, d'autres chercheurs, comme Barnes et Kaase, ont étudié cette nouvelle tendance à travers l'Europe et les Etats-Unis, et sont arrivés à des conclusions similaires⁸³⁰. Ils ont souligné, à leur tour, l'incapacité, pour les organisations traditionnelles de médiation entre le pouvoir et les citoyens, de prendre en compte ces nouvelles aspirations. Abraham Maslow a également remarqué qu'il y a avait eu tout simplement un passage des valeurs exclusivement matérielles de bien-être et de sécurité de vie à la qualité de la vie⁸³¹. Leurs démonstrations s'illustrent parfaitement à travers les grandes manifestations anti-guerre

⁸²⁹ INGLEHART (R.), *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

⁸³⁰ CHAGNOLLAUD (D.), *op. cit.* : Etudes réalisées en Allemagne, aux Pays-Bas, en Angleterre, aux Etats-Unis, en Autriche.

⁸³¹ MASLOW (A.), *Vers une psychologie de l'être*, Paris, Fayard, 1989.

qu'ont récemment connues les démocraties occidentales. En mars-avril 2003, par exemple, les Italiens, de familles politiques pourtant différentes et opposées, se sont mobilisés à plusieurs reprises pour dénoncer l'engagement de leur pays, aux côtés des Etats-Unis, dans la guerre en Irak, tout comme les Anglais avaient pu le faire en septembre 2002 et les Espagnols ensuite en 2004 après les attentats de Madrid.

Parmi ces activités, se retrouvent également les actions liées à l'écologie, mais aussi les impulsions pacifistes et antinucléaires, la volonté de pouvoir au sein de l'entreprise ainsi que la revendication de droits pour les minorités. Le développement de ces mouvements semble largement dû à l'inadaptation des structures politiques existantes qui répondent toujours, pour la plus grande partie, aux valeurs matérialistes. Ce décalage entre les attentes de la société civile et les propositions de la classe politique permet à nouveau de constater l'inadaptation de la démocratie représentative, dans sa forme classique, aux nouvelles exigences des citoyens, ce qui justifie ce développement important des actions protestataires et la recherche d'une nouvelle dimension à la citoyenneté.

Cependant, la réalisation de ces objectifs par ces actions non-conventionnelles, présente certains dangers pour l'idéal démocratique.

2 – Les dangers liés au développement de ces actions

Le développement de ces actions présente plusieurs dangers pour des démocraties représentatives. Tout d'abord, il convient de relever l'aspect individualiste et corporatiste qu'elles favorisent (a), et ensuite les difficultés qu'engendrent le phénomène de foule (b).

a – L'aspect individualiste et corporatiste de ces actions

A l'inverse des micro-mobilisations qui deviennent la règle en matière de défense des intérêts particuliers, les démonstrations de masse présentent l'avantage d'être structurées par de grands organismes nationaux – comme les syndicats – et de développer des thèmes de revendications en rapport avec l'intérêt du plus grand nombre. Pour autant, les actions citoyennes, comprises dans la nouvelle dimension des manifestations de la citoyenneté, présentent deux caractères périlleux pour un régime démocratique : l'individualisme et le corporatisme.

Dès la fin des années 1960, Mancur Olson voyait apparaître l'individualisme dans ses études sur les actions collectives⁸³². Il notait que la conscience d'un intérêt commun n'était plus suffisante pour faire agir les citoyens et que ceux-ci se déterminaient plutôt en fonction d'un simple et rapide calcul « coûts-avantages ». Ce constat se dégageait de la pratique des travailleurs à ne pas participer aux actions collectives mais à profiter néanmoins des bénéfices collectifs obtenus. D'après Olson, « tout individu rationnel adopte la stratégie du « ticket-gratuit », c'est-à-dire la possibilité de tirer les bénéfices d'une action collective sans en supporter le coût »⁸³³.

Ce développement de l'individualisme peut être également lié au repli identitaire sensible dans l'ensemble des démocraties occidentales. La perpétuelle confrontation entre des systèmes de valeurs, tous relativisés, « joue un rôle aussi crucial dans l'émergence de ce phénomène que l'absence de perspectives d'emploi et la précarité des conditions matérielles d'existence »⁸³⁴. Jusqu'à une période récente, le respect de la loi et le contrôle social bloquaient l'expression des comportements incompatibles avec la vie en société. Or, lorsque les voies institutionnelles d'expression sont en crise, elles laissent place à des comportements moins conventionnels et plus ou moins civiques, chacun convoitant alors le meilleur avantage pour lui-même. Ces attitudes nuisent au lien social et communautaire et remettent en cause les valeurs de la démocratie tout comme les expressions du corporatisme.

Le corporatisme est visible en ce que certaines manifestations de proximité ne rassemblent que peu d'individus puisqu'elles ne touchent que quelques citoyens. La difficulté se pose alors en terme de légitimité de l'action. La défense d'intérêts particuliers ou sectoriels conduit certaines catégories d'individus à descendre plus facilement que d'autres dans la rue pour exprimer leurs revendications. Le corporatisme constitue un véritable danger pour la démocratie dans la mesure où il remet en cause l'une de ses valeurs essentielles : l'égalité des citoyens. Ces pressions constantes aboutissent à l'établissement d'un régime particulier et dérogatoire pour chaque profession ou chaque groupe de citoyens dont les revendications sont satisfaites.

Or, si ces nouvelles manifestations de la citoyenneté permettent aux individus de s'exprimer, de rechercher un nouveau lien avec leurs gouvernants et, finalement, de rester acteurs du jeu

⁸³² OLSON (M.), *Logique de l'action collective*, PUF, 1978.

⁸³³ CHAGNOLLAUD (D.), *op. cit.*

⁸³⁴ BRAUD Philippe, *op.cit.*, p.224.

politique, parallèlement, elles mettent à mal certaines valeurs du concept classique comme l'égalité des citoyens ou l'esprit de communauté et de solidarité.

Par ailleurs, en dehors de ces dangers, certains chercheurs ont mis en avant un risque social lié à la psychologie des foules.

b – La psychologie des foules

Si toutes les mobilisations ne sont pas des embryons d'insurrection, il est pourtant utile qu'elles soient cantonnées dans un cadre strict afin de prévenir les dangers liés à la foule, puisque celle-ci ne possède ni permanence, ni structure : « les foules sont des groupes de l'instant, éphémères »⁸³⁵.

Dès le XIX^{ème} siècle, Taine note « qu'une fois en délire, la foule se meut sous l'impulsion de meneurs qui l'excitent »⁸³⁶. Dans un sens analogue, le médecin Gustave Le Bon décrit, dans une étude publiée en 1895, ce qu'il nomme la « *psychologie des foules* ». Il démontre que la personnalité consciente des citoyens, tout comme leurs sentiments et leurs idées, sont orientés dans une même direction. De là, se forme « une âme collective qui les fait sentir, penser, et agir d'une façon tout à fait différente de celle dont sentirait, penserait et agirait chacun d'eux pris isolément »⁸³⁷. La foule, selon lui, se meut en une masse impulsive, crédule, irritable, intolérante, conservatrice et simpliste ; « on assiste, en fait, à un évanouissement momentané de la personnalité consciente au profit du désir passionné et instinctif d'agir en conformité avec la foule »⁸³⁸. Il explique que « l'individu en foule acquiert, par le fait seul du nombre, un sentiment de puissance invincible qui lui permet de céder à des instincts que, seul, il eût forcément réfrénés. Il sera d'autant moins porté à les réfréner que, la foule étant anonyme, et par conséquent irresponsable, le sentiment de la responsabilité, qui retient toujours les individus, disparaît entièrement »⁸³⁹. Le Bon prétend aussi que « la foule pense d'une seule âme, parle d'une seule voix, agit d'un seul bloc », et il attribue ce mimétisme à l'influence des leaders en le rapprochant de l'hypnose⁸⁴⁰. Les meneurs, tels des thérapeutes, par suggestion verbale, endorment la volonté des manifestants et leur dictent leur comportement, les

⁸³⁵ ROUVIER (C.), *Sociologie politique*, Litec, 3^{ème} éd., 2004, p.110.

⁸³⁶ TAINÉ (H.), *Les origines de la France contemporaine*, Hachette, 1891.

⁸³⁷ LE BON (G.), *La psychologie des foules*, PUF, 1963.

⁸³⁸ ROUVIER (C.), *op.cit.*, p.112.

⁸³⁹ LE BON (G.), *op.cit.*

⁸⁴⁰ *Ibidem.*

manipulent. Parfois, les dégradations commises au cours des manifestations sont le fruit de « casseurs », mais, selon cette logique, pourraient aussi bien être l'œuvre des manifestants. L'effet de masse, le sentiment de puissance du groupe, l'excitation, sont des motifs qui expliquent les dégradations même si les auteurs de ces actes ne sont pas habituellement des destructeurs. Ils agissent simplement sous la pression du groupe. La foule libère « les instincts de ceux qui la composent, en particulier ceux de la violence, de l'intolérance, de la puissance, voire de la bêtise »⁸⁴¹. Selon Gustave Le Bon, les foules peuvent être dangereuses. Pour le souligner, il écrit : « quand l'édifice d'une civilisation est vermoulu, ce sont toujours les foules qui en amènent l'écroulement »⁸⁴². Dans nos sociétés qui fournissent de plus en plus difficilement des repères aux citoyens, cette réflexion n'est pas sans interpeller.

Par ailleurs, en 1901, après un examen des manifestations de son temps, Gabriel Tarde explique que le danger réside dans les foules artificielles organisées par un parti, une secte ou une corporation. Tout ce qu'une foule accomplit de sérieux, de grave, en bien ou en mal, lui est inspiré par cet encadrement. Devant de telles attitudes, le risque est que les gouvernants cèdent à toutes les revendications ou alors envoient les forces de l'ordre pour disperser la foule. Aucun de ces deux moyens n'est pourtant satisfaisant aux yeux de l'idéal démocratique⁸⁴³.

Les psychologues et politologues européens se sont peu intéressés au problème, seuls quelques scientifiques américains ont repris cette étude depuis Tarde et Le Bon⁸⁴⁴.

W. Kornhauser note en 1959 qu'en écartant les individus de la poursuite de larges objectifs communs, la société de masse les sépare également d'eux-mêmes, et suscite un sentiment d'inutilité provoquant de l'anxiété⁸⁴⁵. Celle-ci peut se révéler dangereuse lors des manifestations et laisser apparaître chez certains participants des pulsions destructrices.

De même, K. et G. Lang, en 1968, présentent les situations dans lesquelles ces comportements risquent de se produire : période de crise, de découragement, lorsqu'aucune solution n'apparaît possible autrement. Ces rassemblements, expression spontanée d'une opposition, interviennent surtout en période de tensions, de changements, ou d'abatteurs. Ils peuvent se manifester de façon plus ou moins coordonnée ou aller jusqu'aux limites de l'hystérie. A bien

⁸⁴¹ CHAGNOLLAUD (D.), *op. cit.*

⁸⁴² LE BON (G.), *op.cit.*

⁸⁴³ TARDE (G.), *Les lois de l'imitation*, Kime, Paris, 1993.

⁸⁴⁴ Voir sur cette question, GRAWITZ (M.), LECA (J.), *Traité de science politique, L'action politique*, Tome III, PUF, juin 1985, pp.103 et suiv.

⁸⁴⁵ KORNHAUSER (W.), *The politics of mass society*, Glencoe, 1959, p.112.

des égards, il est possible de rapprocher la crise actuelle des démocraties représentatives des situations décrites par ces auteurs. Par ailleurs, ils estiment que l'importance des meneurs n'explique pas forcément les comportements « d'une foule composée de participants souvent mus par des intérêts différents et n'ayant des événements auxquels ils participent qu'une vue très partielle et subjective. C'est cette hétérogénéité qui rend les réactions d'une foule totalement imprévisibles »⁸⁴⁶.

Par ailleurs, Gustave Le Bon pensait également qu'une foule pouvait ne pas être nécessairement réunie en un même endroit. « Des milliers d'individus séparés peuvent à un moment donné sous l'influence de certaines émotions violentes – un grand événement, par exemple –, acquérir le caractère d'une foule psychologique [...], un peuple entier, sans qu'il y ait agglomération visible, devient foule parfois sous l'action de telle ou telle influence »⁸⁴⁷. Faisant écho à cette réflexion, le professeur Catherine Rouvier estime que, par le biais de la télévision, peut se constituer une foule téléspectatrice et agissante. Ainsi, « l'annonce à la télévision le 10 mai 1981 de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République [...] engendra-t-elle un véritable mouvement de foule : les partisans et sympathisants du président élu descendirent en masse dans les rues ». De même, les résultats du premier tour de l'élection présidentielle d'avril 2002 eurent pour effet de mobiliser un électorat tant de gauche que de droite derrière le président sortant. « Cela signifie que l'ensemble d'un peuple peut devenir une foule. Dans ce cas, des scores comme celui atteint au second tour de cette élection (82% pour Jacques Chirac) inhabituels en démocratie, sont provoqués par la dramatisation du scrutin, le lancement de mots d'ordre, l'organisation de défilés et de manifestations et la contagion des sentiments de haine, de rejet, de peur »⁸⁴⁸. Récemment, en février-mars 2006, la crise provoquée par le contrat première embauche peut s'analyser sous le même angle. Sous l'influence médiatique de meneurs, tant syndicaux que politiques, le mouvement qui avait pris naissance au sein de l'université de Rennes s'est étendu à l'ensemble du territoire par un effet de dramatisation de la mesure instituée. Sous la

⁸⁴⁶ LANG (K. et G.), *Collective behavior, in International encyclopedia of the social science*, 1968, pp.556-564.

⁸⁴⁷ LE BON (G.), *op.cit.*

⁸⁴⁸ ROUVIER (C.), *op.cit.*, pp.112-113 : « Mais en politique le phénomène est rare. Dans la vie sociale quotidienne, ce sont plutôt des catégories professionnelles qui agissent comme une foule et passent à l'action sous l'influence de meneurs syndicaux ou partisans. Les mouvements de grève, manifestations, et violences se répandent alors très rapidement dans tout le pays. Ce fut le cas lors des révoltes ouvrières de 1870 à Lyon, des grèves d'usines, d'universités, de lycées et d'écoles en 1968, ou encore tout récemment en Bolivie où l'ampleur de la foule mobilisée contre le pouvoir dans les rues de Bogota a obligé le président à démissionner ».

forte pression de la foule « anti-CPE », agissante depuis deux mois, le gouvernement a été contraint de retirer cette disposition.

Au regard des risques liés à la manipulation des foules, et alors que le concept de citoyenneté semble de plus en plus pénétré par ces multiples formes d'actions protestataires, celles-ci devraient demeurer, dans des démocraties apaisées, au rang des moyens exceptionnels de participation des citoyens à la vie politique.

A la fois contestée dans ses fondements par un citoyen qui ne participe plus à la désignation des représentants – eux-mêmes remis en cause tant par leurs échecs passés que par la faillite morale d'une certaine frange de la classe politique –, et dépassée par des forces externes tout autant réductrices que contraignantes, la démocratie représentative présente ainsi un bilan quelque peu alarmant.

Cependant, malgré la déstabilisation conséquente de certaines des formes traditionnelles d'expression, les citoyens paraissent pourtant toujours aussi attentifs et intéressés par la vie politique – ce qu'ont d'ailleurs démontré récemment certains sursauts civiques et certaines mobilisations citoyennes importantes –, ils se montrent surtout soucieux de faire valoir aujourd'hui, dans le cadre d'un Etat de droit garantissant leur liberté, aussi bien leurs points de vue dans l'élaboration des projets qu'une meilleure participation à la prise de décision.

Rejetant le militantisme traditionnel qui ne prend pas suffisamment en compte la dimension des attentes de leur vie quotidienne, les citoyens recourent actuellement à des modalités de participation moins conventionnelles – le plus souvent contestataires – qui nécessitent indéniablement, eu égard aux dangers liés au corporatisme et à l'individualisme des revendications, de redéfinir le cadre d'une nouvelle démocratie.

Cette demande, dont la campagne présidentielle française de 2007 a très largement été l'expression, se présente à la fois comme une volonté de recomposition et d'alternatives à laquelle il paraît de plus en plus impossible de ne pas répondre, de manière urgente, sous peine d'aggraver encore cette crise.

Dès lors, comprenant que ce n'est pas la démocratie qui est contestée mais bien plutôt la manière dont elle est « représentée », cette perspective conduit à s'interroger sur l'émergence d'une nouvelle forme, qui, pour être « irréprochable », devra clairement préciser les responsabilités de chacun, en redéfinissant les droits et devoirs des citoyens, de leurs représentants et de l'Etat⁸⁴⁹. Davantage participative, ce que demandent, de manière pressante, les citoyens tant pour prétendre à un rôle plus actif dans les choix que pour mieux contrôler l'action de ceux qu'ils désignent pour régler les affaires de la Nation, ce nouveau modèle se doit nécessairement de mêler à la fois reconstruction et approfondissement de la démocratie représentative.

⁸⁴⁹ Sur le thème de la démocratie irréprochable, voir l'allocution de Nicolas Sarkozy, Epinal, 12 juillet 2007, www.elysee.fr

Partie 2 – L'émergence d'une nouvelle démocratie

Face aux difficultés rencontrées par la démocratie représentative, l'alternative d'une démocratie plus participative, où les citoyens seraient invités à intervenir de façon plus directe et plus régulière dans l'élaboration des décisions publiques, est proposée.

Toutefois, bien qu'il soit important de favoriser et de soutenir la participation des individus, il est impératif aussi de revenir aux principes mêmes du concept afin de démontrer que, malgré certaines insuffisances, le système représentatif est incontournable dans les Etats modernes.

Dans ce but, si un approfondissement des mécanismes participatifs est indispensable pour mieux prendre en compte les aspirations citoyennes (Chapitre 2), il est précédemment, et parallèlement nécessaire, de procéder à une consolidation du concept de démocratie représentative (Chapitre 1).

Chapitre 1 – Une consolidation nécessaire de la démocratie représentative

Fidèle à la définition de Robespierre, dans son discours du 18 Pluviôse An II, la démocratie est restée « un Etat où le peuple souverain, guidé par des lois qui sont son ouvrage, fait par lui-même tout ce qu'il peut bien faire, et par des délégués tout ce qu'il ne peut faire lui-même ». Deux concepts essentiels à l'organisation des Etats contemporains se dégagent donc toujours inévitablement de ce propos : celui de représentation et celui de citoyenneté.

Dès lors, dans le cadre de cette nécessaire consolidation, l'étude portera successivement sur l'aspect incontournable du concept de démocratie représentative (section 1) et, ensuite, sur le renouvellement du concept de citoyenneté (section 2).

Section 1 – Le caractère incontournable du concept de démocratie représentative

Au regard de l'idéal démocratique, la tentation peut être grande de vouloir laisser le peuple gérer lui-même directement les affaires publiques, mais cette aspiration louable n'en reste pas moins utopique comme l'ont démontré la plupart des théoriciens de la démocratie représentative.

En effet, le mécanisme représentatif est incontournable lorsque le souverain ne peut exercer lui-même – pour de multiples raisons – sa souveraineté. Il est alors nécessaire de distinguer le

principe de la souveraineté de son exercice. Le premier demeure dans le souverain, tandis que le second est délégué à des représentants, ce qui permet, dans le même temps, de canaliser et de rationaliser la volonté populaire afin de gérer au mieux l'intérêt général au-delà de toute passion.

Nonobstant des réajustements pratiques inévitables (§2), les principes de la démocratie représentative demeurent et conservent toute leur force (§1).

§1 – La force des principes

En permettant au peuple de participer régulièrement à la désignation de ses représentants, la démocratie représentative permet à la fois aux citoyens de choisir ses gouvernants et de contrôler leurs actions et leur gestion. En dehors de ces moments privilégiés où le peuple exprime sa souveraineté, ce dernier a l'avantage de pouvoir se détacher de la vie publique et de se consacrer pleinement à sa vie privée. Cette situation semble correspondre à l'évidence aux sociétés contemporaines, libérales et individualistes, dans lesquelles s'est largement développé ce système de gouvernement. Ainsi, si la démocratie représentative a déjà montré une certaine réussite (B), elle se présente aussi comme un impératif (A).

A – Un impératif

Même après une évolution certaine, nécessitée par la pratique, la démocratie représentative reste fondée sur des principes anciens. Ces derniers constituent encore à la fois un impératif matériel (1) et un impératif culturel (2).

1 – Un impératif matériel

Tirées de l'argumentaire classique en faveur du gouvernement représentatif, la dimension territoriale (a), tout autant que démographique (b) restent indéniablement d'actualité et sont les signes patents du modernisme des principes de la démocratie représentative.

a – La dimension territoriale

La plupart des auteurs se sont attachés à démontrer que la dimension des Etats, au regard du critère géographique, justifiait le recours à la démocratie représentative. Parmi ceux-ci,

Montesquieu, dans *De l'Esprit de Lois* expliquait qu'un gouvernement direct par les citoyens était chimérique. Il estimait que « comme dans un Etat libre, tout homme qui est censé avoir une volonté libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais cela est impossible dans les grands Etats [...], il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même »⁸⁵⁰. Dans le même sens, lors de la présentation de son projet de Constitution à la Convention, Condorcet soulignait que « l'étendue de la République ne permet de proposer qu'une Constitution représentative »⁸⁵¹.

Alors même que plusieurs siècles séparent ces propos de l'époque contemporaine, le choix de la démocratie représentative n'en reste pas moins toujours un impératif d'actualité au regard de la dimension territoriale des Etats.

Evidemment, certains théoriciens réfutent cet argument et prétendent que les prouesses des nouvelles technologies, tel, à l'heure actuelle, le développement d'internet, pourraient permettre d'opter pour un système de démocratie plus directe. Marcel Prélot explique que « si les études des Cités grecques montrent à l'évidence que le gouvernement direct ne devait pas dépasser les limites d'un cercle défini par la portée de la voix humaine, le développement contemporain des moyens de communication de masse, journaux d'abord, radio et télévision ensuite, donnent désormais à la voix humaine une portée singulière plus étendue »⁸⁵². Cependant, même si cela paraît en effet possible techniquement, le recours à ces moyens modernes de communication nécessiterait un investissement en temps particulièrement conséquent pour les citoyens afin d'accumuler et de traiter ensuite l'information nécessaire à l'ensemble de décisions politiques plus complexes les unes que les autres.

A l'inverse, d'autres spécialistes, comme Giovanni Sartori, estiment que le débat sur la dimension spatiale se fonde lui-même sur une « grossière erreur terminologique et conceptuelle »⁸⁵³. En effet, partant de l'exemple des cités grecques, il a été communément admis que la démocratie directe était possible dans de très petits Etats. Or, le professeur Sartori explique que « la démocratie ancienne [sous-entendu la démocratie directe] était conçue par référence à la polis. Et la polis grecque n'était aucunement une Cité-Etat, comme nous avons l'habitude de l'appeler, c'est-à-dire une cité organisée comme ce que l'on a appelé

⁸⁵⁰ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, 1748, XI, 6.

⁸⁵¹ CONDORCET, *Présentation à la Convention de son projet de Constitution*, 23 février 1793, A.P., t.XV, p.457.

⁸⁵² PRELOT (M.), *Préface à Jean Roels, Le concept de représentation politique*, p.10.

⁸⁵³ SARTORI (G.), *op.cit.*, p.198.

à partir du VI^{ème} siècle, « l'Etat », mais plutôt comme une cité-communauté [...]. Car ce qui caractérisait cette démocratie était le fait d'être dépourvue d'Etat, de se passer de l'Etat, car elle était démocratique dans la mesure où le demos remplaçait l'Etat ». Aussi, la référence à la Cité grecque, seul exemple réel d'application de la démocratie directe, au-delà du simple aspect géographique, ne peut servir de référence à notre époque puisque les systèmes de gouvernement reposent tous sur la présence de l'Etat. Ce raisonnement laisse donc à penser que la démocratie directe doit être davantage regardée comme un idéal et qu'au final la démocratie représentative reste le système le plus classique de gouvernement, aussi bien pour un petit Etat que pour un beaucoup plus grand.

Enfin, parallèlement, il est intéressant de constater que le critère géographique trouve une nouvelle actualité dans le débat sur la construction de l'Union européenne. Certes, il n'a pas concerné le fait de savoir si le modèle retenu serait une démocratie directe ou représentative, mais il a cependant joué intensément pour la détermination des frontières de l'entité. Parmi les critères posés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, il a été ainsi spécifié que les pays candidats devaient se trouver sur le continent européen. Par ce moyen, les candidatures éventuelles de la Russie et du Maroc ont pu être écartées, et l'argument sert encore aujourd'hui de référence aux opposants de la candidature turque.

Néanmoins, la caractéristique géographique n'est pas le seul impératif matériel à joué en faveur de la démocratie représentative, la dimension démographique des Etats sert également ce principe.

b – La dimension démographique

Comme pour l'argumentaire géographique justifiant le choix de la démocratie représentative, plusieurs auteurs ont démontré aussi que l'importance de la démographie nécessitait de recourir à la désignation de représentants et empêchait tout gouvernement direct du peuple lui-même. John Stuart Mill jugeait ainsi que « dans une communauté qui dépasse les bornes d'une petite ville, chacun ne peut participer personnellement qu'à une très petite portion des affaires publiques, le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif »⁸⁵⁴. Dans ce même sillage, l'abbé Siéyès expliquait à ses contemporains qu'un

⁸⁵⁴ MILL (J. S.), *Le gouvernement représentatif*, p.80.

« peuple peut se trouver trop nombreux pour faire ses lois lui-même, alors il nomme ses représentants »⁸⁵⁵.

Suivant ces constats anciens, s'il paraît difficile de rassembler, sur un plan purement pratique l'ensemble des citoyens en un même lieu et à un même moment pour délibérer, il semble encore plus improbable que chacun puisse s'exprimer librement dans une telle assemblée. De plus, outre une convocation quasi-journalière des citoyens, la gestion quotidienne de l'Etat nécessitant une prise de décision réfléchie et rapide interdirait que chacun soit en mesure de donner un avis personnel. Par ailleurs, dans l'intérêt même du bon fonctionnement des sociétés modernes, il n'est pas concevable non plus de maintenir indéfiniment les citoyens sur une agora permanente pour délibérer des affaires de la Cité. Pour ces raisons, la démocratie, dans son aspect le plus pur, c'est-à-dire directe, n'est rien de moins qu'un idéal, ou une belle utopie, puisqu'« on peut difficilement envisager cette dernière dans un cadre plus étendu que celui de l'Etat-cité tel qu'il a été réalisé à Athènes pendant le siècle de Périclès ou à Genève du temps de Jean-Jacques Rousseau »⁸⁵⁶. La démocratie directe reste un mythe, « même Rousseau qui préconisait ce système dans le *Contrat Social* reconnaissait qu'il était inapplicable en pratique »⁸⁵⁷. Cet argument, d'ordre essentiellement pratique, amena d'ailleurs le Genevois à admettre le gouvernement représentatif dont il tempérerait quand même les effets par des correctifs, comme le mandat impératif et le référendum. En outre, même si les individus disposaient effectivement de la faculté de se réunir pour gérer ensemble la Cité, la décision risquerait finalement de n'être prise que par un certain nombre d'entre eux. De façon probable, les personnes âgées, ou les malades notamment, rencontreraient toujours d'importantes difficultés pour se rendre sur les lieux d'assemblée et quelques initiés prendraient rapidement le monopole sur les autres. De plus, comme le souligne Maurice Duverger, « le système n'est pas aussi démocratique en réalité qu'il le paraît, la discussion publique portant plus ou moins atteinte au secret des choix politiques des citoyens »⁸⁵⁸.

⁸⁵⁵ SIEYES (E.), *Cours d'organisations sociales*, Œuvres, 11 discours, t.VIII, p254.

⁸⁵⁶ ROSENFELD (M.), *Possibilité de la démocratie et déconstruction du droit*, in ROUSSEAU (D.) (dir.), *La démocratie continue*, L.G.D.J, mars 1995, p.95. Voir également SARTORI (G.), *op.cit.*, p.200 : « Les cités antiques n'étaient pas seulement très petites, les estimations varient beaucoup, mais on peut tenir pour certain qu'à l'époque de Périclès il n'y avait pas à Athènes plus de 45 000 citoyens (libres, adultes, et bien évidemment de sexe masculin). L'effectif probable était de 35 000 ».

⁸⁵⁷ FAVOREU (L.) (dir.), p.521.

⁸⁵⁸ DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.94.

A cet égard, il convient de constater que si seulement trois cantons suisses de haute montagne, Glaris, Appenzell et Unterwald, ont maintenu des mécanismes proches de la démocratie directe, dans lesquels les Landsgemeinde se réunissent une fois par an, ces systèmes paraissent n'avoir aujourd'hui pour rôle qu'un simple contrôle des gouvernants plutôt qu'une véritable mission de gouvernement⁸⁵⁹. De toute façon, comme le souligne la quasi-totalité des auteurs, ces assemblées ne constituent plus qu'une « curiosité historique » et sont « inapplicables à peu près partout »⁸⁶⁰. Celles-ci sont d'ailleurs progressivement en train de disparaître.

Mais, par-delà son caractère impérieux quant au choix du modèle politique, la force de l'élément démographique occupe aussi une place prépondérante dans les démocraties représentatives contemporaines et démontre toute son importance au regard de l'idéal démocratique. En effet, la démographie tient le rôle d'un principe d'équilibre démocratique, elle est une règle fondamentale permettant d'assurer une représentation égale des populations. En France, par exemple, le Conseil Constitutionnel rappelle régulièrement son importance et estime que « le respect dû au principe d'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique », ce qui assure le caractère démocratique du régime⁸⁶¹.

Cependant, au-delà d'impératifs matériels, tant géographique que matériel, la démocratie représentative repose aussi sur un impératif culturel.

⁸⁵⁹ De façon assez proche, il existe aussi encore en Allemagne, au niveau municipal, une possibilité de convoquer une assemblée de citoyens. Leur tenue régulière « vise à permettre aux habitants des communes d'examiner d'importantes affaires municipales. Elles peuvent être convoquées par le conseil et doivent être tenues lorsqu'un pourcentage minimum de citoyens (par exemple, 10% en Bade-Wurtemberg) le demande par écrit. L'assemblée des citoyens peut faire des suggestions et des propositions qui doivent être examinées par l'organe compétent de la municipalité dans un délai déterminé (trois mois en règle générale) » : Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Allemagne*, Editions du Conseil de l'Europe, février 1999, p.18.

⁸⁶⁰ DUVERGER (M.), *op.cit.*, p.93. Voir également PACTET (P.), *op.cit.*, p.85.

⁸⁶¹ Cons. Const. n°86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 et n°86-218 DC du 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, G.D., n°40.

2 – Un impératif culturel

Le recours à la représentation, outre des motifs matériels, peut se justifier aussi par un impératif culturel. En effet, la gestion publique, toujours plus complexe, exige de réelles compétences et les représentants doivent démontrer leurs capacités supérieures de bon gestionnaire pour être élu. Ceci conduit inévitablement au maintien d'une dimension élitiste dans la représentation (a), dont l'objectif doit consister à se démarquer des pressions populistes (b).

a – Une nécessaire dimension élitiste

Si les postulats posés par Montesquieu, dans *De l'Esprit des Lois*, semblent s'opposer à l'idéal démocratique, ils n'en sont cependant pas moins exacts, actuels et convaincants, dans le cadre des démocraties représentatives. L'ancien président à mortier du Parlement de Bordeaux écrivait ainsi qu'« il y avait un grand vice dans les anciennes républiques : c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives, qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée »⁸⁶².

Si les justifications de cet argument favorable au gouvernement représentatif ont évolué, il constitue pourtant encore l'un des fondements de ce concept. Même si les sociétés démocratiques ont porté leurs efforts sur l'instruction des citoyens, elles ont connu, parallèlement, un développement et une complexification des mécanismes de décisions, vis-à-vis desquels il faut être familier tant pour débattre que pour discerner les solutions adéquates à adopter. Dans ce contexte, un gouvernement direct par les citoyens supposerait alors que chacun d'entre eux dispose des facultés suffisantes pour discuter et délibérer sur tous les problèmes susceptibles d'une réponse politique et que les problèmes à résoudre soient assez simples pour que tous les citoyens puissent faire leurs propres choix directement⁸⁶³. Alors, bien que « la légitimité démocratique moderne postule que les hommes sont par nature égaux en droit et que les inégalités sociales ne peuvent justifier de restriction à l'égalité politique,

⁸⁶² MONTESQUIEU, *op.cit.*, XI, 6.

⁸⁶³ ROSENFELD (M.), *op.cit.*, p.95 et DUVERGER (M.), *op.cit.*, p.93. Voir également SADOON (M.), *Faut-il être compétent ?*, Pouvoirs, n°120, 2006, pp.57-69.

aux droits politiques que tous les hommes possèdent à raison de leur humanité », le caractère représentatif des démocraties contemporaines ne peut que s'imposer⁸⁶⁴.

Confortant la pensée de Montesquieu, quant à la construction théorique de la démocratie représentative, James Madison précisait par ailleurs, dès la fin du XVIIIème siècle, qu'il s'agissait, par le choix des représentants, « d'épurer et d'élargir l'esprit public en le laissant passer dans un corps choisi de citoyens dont la sagesse saura distinguer le véritable intérêt de leur patrie »⁸⁶⁵. De son côté, Raymond Carré de Malberg a ajouté, plus tard, que « le régime représentatif a donc pour but une sélection », et qu'il est fort logiquement, « au fond, un régime aristocratique »⁸⁶⁶.

Par conséquent, puisqu'elle consent à une participation effective des citoyens aux choix des gouvernants, la démocratie représentative est un système de gouvernement efficace qui tend véritablement et incontestablement, malgré des obstacles géographiques, démographiques et capacitaires, à se rapprocher au plus près de l'idéal démocratique. Toutefois, ce modèle n'est pas exempt de critiques puisqu'il ne permet pas une pleine maîtrise de la décision par les citoyens eux-mêmes. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à écrire que « les régimes qui sont à la fois représentatifs, pluralistes, respectueux de l'Etat de droit, sont certainement les moins brutales des formes de gouvernement ; mais à l'échelle des grandes collectivités humaines, ils restent quand même des systèmes de commandement élitistes, centralisés, contraignant ceux d'« en bas » par des simulacres de participation et de souveraineté, à « consentir » à l'aliénation de leur autonomie »⁸⁶⁷.

Nonobstant ces imperfections, la démocratie représentative apparaît pourtant comme le système de gouvernement le mieux adapté aux sociétés contemporaines puisqu'elle permet aux individus d'y avoir un rôle actif et de peser sur les orientations politiques. Mais, pour jouer pleinement son rôle, cet impératif culturel doit pouvoir s'imposer face à certaines dérives populistes.

⁸⁶⁴ LAUVAUX (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F, novembre 1998, p.16.

⁸⁶⁵ MADISON (J.), *Le Fédéraliste*, n°10, 1902, p.73.

⁸⁶⁶ LAVAU (G.), *La démocratie*, in GRAWITZ (M.), LECA (J.), *op.cit.*, p.55 ; voir également JAUME (L.), *art.précit.*, p.8.

⁸⁶⁷ *Ibidem*, p.30.

b – Elitisme contre populisme

Dans un essai récent, intitulé *Le crépuscule des petits dieux*, Alain Minc estime que la disparition des élites de pouvoir est liée à l'irrésistible ascension du populisme à laquelle les sociétés modernes sont confrontées⁸⁶⁸.

De façon générale, le populisme s'identifie à « une forme de démagogie qui consiste à dire qu'il est possible de résoudre tous les problèmes sur l'instant à condition de neutraliser ceux qui, élites, institutions, groupes ethniques, bloqueraient les volontés de changement »⁸⁶⁹. Il joue éternellement sur les mêmes ressorts : l'appel aux masses, l'affirmation que le peuple porte en lui la vérité révélée, la conviction que les corps intermédiaires et les institutions représentatives ne font qu'occulter cette vérité immanente, « le recours à un homme charismatique susceptible d'incarner grâce à une « transsubstantiation laïque », les aspirations populaires, le culte affectif du chef »⁸⁷⁰. Les hommes politiques ont été les premiers à jouer de cette déviance, soit en recherchant un bouc-émissaire, le plus souvent parmi leurs adversaires, soit en s'abstenant d'entreprendre les réformes nécessaires au motif qu'elles fussent impopulaires ou en y procédant a minima afin de garantir leur réélection, leur popularité et surtout leur pérennité dans le monde politique.

Par ailleurs, les scandales liés à la corruption des élites et au financement des partis politiques ont offert, de ce point de vue, un terrain particulièrement propice aux revendications populistes qui souhaitent démontrer la vérocité de la trahison des représentés par leurs représentants. Si, en France, Jean-Marie Le Pen est qualifié de leader populiste, il n'est pourtant pas le seul homme politique à recourir à ce procédé⁸⁷¹. Jouant sur une sacralisation du lien national, rejetant sur l'immigration la responsabilité des maux de la société, attisant la crainte pour susciter un repli « sécuritaire » chez les citoyens, Bruno Mégret revendique ouvertement son appartenance au populisme. En ce sens, le Président du MNR veut démontrer que « la marée de l'immigration met directement en cause les grands équilibres de notre

⁸⁶⁸ MINC (A.), *Le crépuscule des petits dieux*, Grasset, 2006, pp.8-9 : « Les élites ne meurent pas parce qu'elles sont haïes. [Au contraire], ce sont de lents mouvements de la société, des déplacements de la tectonique sociale, qui expliquent leur évanouissement mais aussi leurs défaillances collectives, leurs faux pas, leur incapacité grandissante à assumer leurs devoirs aussi aisément qu'elles tirent sur leur droits »

⁸⁶⁹ HERMET (G.), *Du bon usage du populisme*, Le Monde 2, 4 novembre 2006.

⁸⁷⁰ MINC (A.), *op.cit.*, p.15.

⁸⁷¹ HRASTEVA (I.), *Que cache la vague populiste ?*, Le Monde, 22 juin 2006 ; LE BOUCHER (E.), *Le retour mondial des populistes*, Le Monde, 10 décembre 2006.

Nation. La paix civile est menacée, le plein emploi compromis, le système scolaire perturbé, les Finances publiques dont déséquilibrées et, pire que tout, l'identité de notre Nation est mise en péril. Déjà, la mode « black-blanc-beur » contamine notre jeunesse et l'islam se répand sur tout le territoire »⁸⁷². De même, bien que beaucoup plus atténués, certains propos de Jacques Chirac ont pu s'identifier à des schémas populistes. Le candidat à l'élection présidentielle de 1995 écrivait ainsi que « le peuple est devenu l'oublié d'une démocratie du simulacre et de l'apparence, ce qui est la cause primordiale du mal français », dénonçant alors alternativement « les élites, les pouvoirs économiques occultes, le déficit démocratique européen, la pensée unique », le tout, bien qu'exprimé « en termes plus châtiés, puisait dans l'argumentaire populiste protestataire »⁸⁷³. Douze ans après, François Bayrou utilise les mêmes intonations en dénonçant la mainmise des puissances de l'argent sur les grands médias – notamment la télévision – et en vitupérant « la République des clans »⁸⁷⁴.

De façon proche, en Italie, après 1993, les populistes se sont peu à peu intégrés au jeu démocratique. Les nouveaux partis politiques ont, pour la plupart, été fondés autour de personnalité charismatique – Forza Italia avec Berlusconi, La Ligue du Nord avec Bossi, l'Alliance nationale avec Fini – afin « de prendre le pouvoir et de bousculer l'ancien système » qui s'effondrait avec la chute de la Démocratie chrétienne et du Parti communiste⁸⁷⁵. Constituées « à la manière d'un club sportif », où compte principalement le chef autoproclamé, ces nouvelles forces politiques « mêlent leaders démocratiques et leaders populistes, et la frontière entre ces deux types est parfois particulièrement mince et fluctuante »⁸⁷⁶.

Toutefois, l'apport, dans les débats politiques, d'« une dose de populisme raisonnable et contrôlé » pourrait ne pas être condamnable en soi. En effet, alors que les systèmes contemporains fonctionnent comme des aristocraties électives – le personnel politique étant constitué essentiellement de professionnels – il paraît nécessaire d'être davantage « à l'écoute des citoyens, de les rapprocher des organes de décision, de leur confier sinon forcément un rôle plus actif dans la marche du pays, du moins de faire confiance à leur intelligence et à leur

⁸⁷² MEGRET (B.), *L'alternative nationale*, Saint-Cloud, Ed.Nat., 1997, chapitre IV.

⁸⁷³ CHIRAC (J.), *La France pour tous*, NiL Editions, 1994, p.39, et MENY (Y.), SUREL (Y.), *op.cit.*, p.123.

⁸⁷⁴ RAULIN (N.), *Bayrou dénonce « la République des clans »*, Libération, 8 février 2007.

⁸⁷⁵ HERMET (G.), *op.cit.* Voir également GAMBARO (F.), *Umberto Eco chroniqueur inquiet des années Berlusconi*, Le Monde, 31 mars 2006.

⁸⁷⁶ MENY (Y.), SUREL (Y.), *op.cit.*, p.109.

capacité de réflexion »⁸⁷⁷. En ce sens, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal, principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007, n'ont pas manqué de faire des emprunts manifestes aux techniques populistes⁸⁷⁸. Cependant, ils semblent rejeter davantage tous les deux les aspects les plus radicaux qui consistent à rechercher une responsabilité parmi les parlementaires ou dans l'élite politique en général. Leur volonté semble être d'ouvrir le pouvoir au peuple, soit en imposant des jurys d'un genre nouveau en dehors des cours d'assises pour le candidat de l'UMP, soit en lançant l'idée de jurys populaires, tirés au sort, pour évaluer l'action des élus, ou en organisant des débats participatifs pour la prétendante du PS⁸⁷⁹.

Pourtant, le populisme – surtout lorsqu'il encourage les citoyens à penser que tout est facile et que le système est maintenu en l'état pour préserver les privilèges de quelques-uns – n'est pas sans danger et alimente toujours un peu plus le réflexe anti-élitiste. Cet état, qualifié d'« ivresse démocratique », est largement « accentué par l'influence de la nouvelle trinité constituée par l'opinion publique, les juges et les médias »⁸⁸⁰. Dès le XIX^{ème} siècle, Alexis de Tocqueville anticipait cet effacement du caractère aristocratique dans les démocraties en prévoyant déjà une possible disparition de l'élite de pouvoir⁸⁸¹. Selon lui, elle se manifesterait par une démission de la sphère publique, par un renfermement sur soi qui ne serait rien d'autre que le triomphe de l'individualisme. Si « les institutions ont failli », la faute incombe sans doute en partie, comme le revendiquent les populistes, à ceux qui les incarnaient⁸⁸². Mais, même si elle est le fruit de ses propres déficiences, la disparition actuelle des élites de pouvoir n'est pas souhaitable. Bien au contraire, elles méritent peut-être d'être recréées, en tout cas elles doivent être encouragées à s'élever et à reprendre le rôle qui leur échoit dans la pensée de Montesquieu, au risque de faire des démocraties représentatives contemporaines des structures institutionnelles « idéologiquement désertes ».

⁸⁷⁷ HERMET (G.), *op.cit.*

⁸⁷⁸ GHERARDI (S.), *Yves Mény : Aux grands maux de la démocratie, les grands remèdes des mots vrais*, Le Monde, 29 octobre 2006 ; MANDRAUD (I.), *Ségolène Royal l'opiniomane*, Le Monde, 8 novembre 2006, *Ségolène Royal : « On a trop souffert de l'obstination des décideurs »*, Le Monde, 10 novembre 2006 ; STEGLER (B.), *Halte au populisme « télécratique »*, Le Monde, 25 janvier 2007.

⁸⁷⁹ HERMET (G.), *op.cit.*

⁸⁸⁰ MINC (A.), *op.cit.*, p.23.

⁸⁸¹ TOCQUEVILLE (de) (A.), *op.cit.*

⁸⁸² MINC (A.), *op.cit.*, p.19.

Enfin, pour s'opposer à la conclusion provocante d'Alain Minc, selon laquelle une « société sans élite traditionnelle ne devrait pas manquer de charme », il est indispensable de rappeler que le caractère élitiste est nécessaire au bon fonctionnement des démocraties représentatives. Il favorise à la fois une meilleure réflexion et un recul essentiel pour définir l'intérêt général. La progression du populisme et le développement parallèle d'une élite, davantage fondée sur la notoriété que la compétence, ne parviennent qu'à affaiblir un peu plus les fondements traditionnels de la représentation.

Aussi, malgré ses dysfonctionnements, le concept de démocratie représentative apparaît bien pourtant comme incontournable et il faut rappeler aussi qu'il peut être érigé en exemple au regard de sa réussite passée.

B – Une certaine réussite

Deux caractéristiques de la démocratie représentative peuvent contribuer à justifier aujourd'hui le caractère incontournable de ce concept. Ainsi, si son efficacité est, à n'en pas douter, le fruit d'une évolution certaine et réussie (1), elle est parallèlement un gage d'avenir, puisqu'elle est en débat actuellement dans de nombreux Etats de par le monde (2).

1 – L'évolution de la démocratie

Historiquement, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, la démocratie libérale se présentait comme la seule conception de la démocratie. Toutefois, cette dernière a connu une évolution et permet, à présent, de distinguer deux périodes. La première est celle de la démocratie politique qui correspond véritablement aux principes classiques (a). La seconde, au contraire, transformée suite à un certain nombre de défis, est celle de l'époque contemporaine et prend forme à travers la démocratie économique et sociale (b).

a – L'acception originelle : la démocratie politique

A l'origine, la conception classique de la démocratie libérale se confondait avec la démocratie politique. Dans leur *Introduction à la politique*, MM. Debbasch et Pontier expliquent qu'elle « se rattache à un certain courant philosophique qui englobe aussi bien les éléments dus à

l'héritage chrétien, qui caractérise la pensée occidentale, que des apports dus au XVIIIème siècle et à la période révolutionnaire »⁸⁸³.

Cette démocratie politique présente certains traits fondamentaux pour la philosophie libérale. La croyance en la liberté fondamentale de l'homme est le premier d'entre eux et signifie que « rien ne peut arracher à l'individu cette capacité de se déterminer librement »⁸⁸⁴. Dans un tel système, l'autorité politique est exclusivement fondée sur la volonté de ceux qu'elle oblige. Les individus participent à la fonction gouvernementale par leurs droits politiques. Ce régime de liberté politique garantit l'autonomie des gouvernés et « la démocratie n'apparaît que comme un appareil technique, une formule de gouvernement permettant de concilier la liberté de l'homme avec les exigences d'un ordre politique »⁸⁸⁵.

Son caractère individuel est le second trait fondamental. Il sous-entend que « l'individu est le centre de toutes les réflexions politiques ». Tout doit donc être adapté en vue de respecter la liberté de l'individu. C'est dans cet esprit d'ailleurs, craignant une trop forte contrainte des groupes sur l'individu, que les révolutionnaires français ont notamment supprimé toutes les corporations. De manière générale, « la philosophie libérale refuse toutes les valeurs collectives ». Au nom du respect de l'individu, les penseurs libéraux redoutent les doctrines qui proclament la primauté des groupes, qui privilégient les classes sociales ou qui favorisent la supériorité de la Nation.

Outre ces traits fondamentaux, la démocratie politique s'identifie aussi par un certain nombre de procédés : le droit de suffrage, la séparation des pouvoirs, le pluricamérisme et les partis politiques.

En matière de droit de suffrage, la conception libérale retient le principe majoritaire et illustre parfaitement la célèbre formule de Rousseau dans le *Contrat Social* : « à prendre le terme à la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais ». La séparation des pouvoirs s'identifie aussi comme un procédé de la démocratie politique. Fidèles à la démonstration de Montesquieu, les libéraux préfèrent séparer le pouvoir pour se prémunir contre les abus en le répartissant entre différents organes. Dans cette logique, il apparaît nécessaire de limiter aussi le pouvoir législatif. Pour cela, le pluricamérisme était mis en avant, même s'il ne s'est finalement traduit réellement dans les faits que par le bicaméralisme. Certains remarquent pourtant qu'il « n'est pas une expression nécessaire de la

⁸⁸³ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.112.

⁸⁸⁴ *Ibidem*, p.113.

⁸⁸⁵ BURDEAU (G.), *La démocratie, op.cit.*, p.17.

démocratie » dans la mesure où des régimes démocratiques, notamment les pays scandinaves, ont un Parlement monocaméral.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas de mécanismes institutionnels, certains auteurs ajoutent aussi parmi ces procédés, les partis politiques. Mais dans les faits, et surtout dans la pratique, cette conception de la démocratie classique a connu des crises dont elle est sortie transformée, et c'est ainsi que la démocratie libérale est passée de politique à économique et sociale.

b – L'acception contemporaine : la démocratie économique et sociale

Le passage de l'acception originelle à l'acception contemporaine de la démocratie libérale s'est progressivement réalisé à mesure des différentes crises qu'elle affrontait. L'inadaptation du modèle classique est largement apparue avec la crise de 1929 et les deux guerres mondiales qui ont entraîné une évolution rapide des sociétés, une importante modernisation de l'industrie et une urbanisation peut-être excessive, remettant en cause l'individualisme et les mécanismes politiques de la démocratie politique.

Par suite, ce développement de la société de masse, la concentration urbaine, la naissance de nouveaux types d'industrie ont chacun pour leur part progressivement contribué à provoquer ce changement. Les excès du libéralisme ont inmanquablement engendré des réactions sur le plan économique et social. A ce titre, par exemple, certains auteurs constatent que la liberté du commerce et de l'industrie a abouti « à la domination des plus forts sur les plus faibles ; face aux industries qui se développent l'individu s'est trouvé sans défense ». La suppression des corps intermédiaires, depuis la Révolution, a laissé face à face le pouvoir et l'individu tout en isolant ce dernier. Pour cette raison, face aux difficultés rencontrées, les régimes démocratiques ont alors connu une collectivisation progressive des rapports sociaux ce qui n'a pas manqué d'atteindre l'un des fondements même de la démocratie politique : l'individualisme. Ce mouvement a entraîné des tentatives de groupement pour défendre les intérêts des ouvriers et ce fut « la naissance, illégale au départ parce que se heurtant à l'interdit des textes révolutionnaires, des syndicats »⁸⁸⁶.

Dans le même temps, dans l'immédiat après deuxième guerre mondiale, pour faire face aux besoins de la reconstruction et de la réorganisation des économies, l'Etat a été pressé d'ordonner la vie économique et d'instituer des règles protectrices des intérêts des individus.

⁸⁸⁶ DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.116.

Cette imperfection du libéralisme a alors permis à celui-ci de se reconnaître un nouveau rôle et, dès lors, ses interventions dans la vie des individus n'ont cessé de croître. La reconnaissance de ce pouvoir nouveau à l'Etat caractérise le passage à la démocratie économique et sociale, en faisant de ce dernier le régulateur de la vie économique et sociale. Cet avènement s'est réalisé de pair avec le développement de l'Etat-Providence après-guerre, « celui-ci n'est plus considéré en soi comme malfaisant, comme dans la théorie classique. Au contraire, le pouvoir étatique est considéré aujourd'hui comme le meilleur agent de réalisation des aspirations sociales et individuelles ». La transformation de la démocratie politique en démocratie économique et sociale se résume ainsi à l'intervention croissante d'un pouvoir « dont les individus attendent de plus en plus de sécurité et aboutit à une limitation des droits en même temps qu'à l'extension des droits »⁸⁸⁷.

Certains de ces nouveaux droits d'ailleurs ne pouvaient se concevoir dans la théorie de la démocratie classique, il en va ainsi du droit à la culture, du droit à la santé, du droit au travail ou encore du droit aux loisirs. Alors que les droits individuels constituaient l'essentiel des déclarations révolutionnaires, les textes constitutionnels contemporains affirment à présent des droits sociaux, et le plus souvent ces derniers revêtent un caractère collectif : « le Préambule de la Constitution française de 1946, réaffirmé en 1958, les énonce sous le titre de 'principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps'. Ils sont formulés également par la Constitution italienne de 1948, par les Constitutions des länder allemands »⁸⁸⁸. Ainsi, la démocratie économique et sociale s'identifie à une société dans laquelle « sont exclues les inégalités dues aux aléas de la vie économique, où chacun peut faire valoir un droit à obtenir de la société une protection contre les risques de la vie. Elle vise à établir entre les individus une égalité de fait que leur liberté théorique est impuissante à assurer »⁸⁸⁹.

Cette évolution de la démocratie libérale constitue ainsi l'un des éléments de la réussite du modèle démocratique et démontre sa faculté à s'adapter à de nouvelles situations. Elle permet aussi d'expliquer pourquoi ce concept a séduit les peuples qui ont accédé récemment à l'indépendance, ce qui laisse présager une certaine prépondérance de ce modèle dans l'avenir.

⁸⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸⁸ BURDEAU (G.), *op.cit.*, p.66.

⁸⁸⁹ *Ibidem.*, p.68 : « Economiquement et socialement, le profit de la démocratie s'analyse dans l'existence, au sein de la collectivité, de conditions de vie assurant à chacun la sécurité et l'aisance requise pour son bonheur ».

2 – L’avenir de la démocratie

La plupart des récents bouleversements politiques dans le monde ont démontré le modernisme et l’actualité de l’idéal démocratique. Tout d’abord, dans la décennie 1990, c’est tout le continent européen qui a choisi la démocratie représentative comme système de gouvernement (a), ensuite, de par le monde, ce modèle semble agir comme une sorte de contagion même s’il n’en reste pas moins fragile (b).

a – Le choix du continent européen

En 1989, après quarante années de régime communiste, les Etats de l’Europe continentale adoptent le modèle politique et économique occidental. Après la chute du Rideau de Fer, qualifiée par les spécialistes de « révolution de velours », c’est la moitié du continent européen qui choisit au même moment la démocratie. Alors que la France, cette année là, commémorait le bicentenaire de la Révolution, les valeurs de 1789 laissées en héritage aux peuples ont servi « de bannière à tous les peuples épris de liberté et de pouvoir »⁸⁹⁰.

Dès le début des évènements, certains penseurs n’ont d’ailleurs pas manqué de s’interroger : « Les mots de « Svoboda », « Freiheit », « Libertate », lancés par les foules dans les rues de Prague, Sofia, Berlin, Bucarest ne trouvent-ils pas un écho lointain dans la grande revendication de « Liberté » des révolutionnaires de 1848 ? « Solidarnosc » a-t-il un sens bien différent de « Fraternité » ? Depuis quand et d’où proviennent ces idéaux de démocratie, de pluralisme politique, de libertés d’expression, partagés par tous ceux qui ont manifesté leur volonté de changements ? »⁸⁹¹. L’analyse de l’histoire des Etats européens depuis le milieu du XIXème siècle montre que les bouleversements politiques vécus à l’Est sont les fruits d’une réelle communauté culturelle entre les peuples du vieux continent.

Liées, tout d’abord, par une Histoire partagée, les nations européennes se sont ensuite toutes construites sur des bases culturelles identiques. Un modèle commun de pensée – fondé principalement sur les idées de l’Antiquité gréco-romaine, l’héritage du christianisme, les philosophes des Lumières ou sur les théories de l’Etat-nation – s’est progressivement forgé tout au long des siècles.

⁸⁹⁰ GOUAUD (C.), *Europe de l’Est et libération des peuples*, R.D.P, 1992.

⁸⁹¹ GIRAULT (R.), *L’automne des peuples*, Le Monde, 4 janvier 1990

Aussi, malgré la vague nationaliste de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle, des transformations s'étaient produites sur le plan politique ; l'idéal démocratique avait pénétré profondément l'Europe de l'Est, notamment par la pratique du suffrage universel dans bon nombre de ces pays. Dans l'Empire allemand, en Autriche-Hongrie, dans les Etats balkaniques indépendants, des Parlements avaient existé ; « même si leur rôle était parfois limité, même si les élections consacraient souvent la prééminence des notables locaux, il serait dangereux d'oublier l'école de la démocratie que constitue la présence d'un pouvoir législatif, inscrit dans les Constitutions »⁸⁹². Par ailleurs, les indépendances et la création de nouveaux Etats, après la première guerre mondiale, avaient consacré également l'un des principes même de la démocratie, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

A l'instar d'Hérodote dans l'*Histoire*, la chute du « rideau de fer » démontrait que la démocratie, tant plébiscitée par les peuples sous le joug des tyrans, attend moins du résultat des urnes que de la culture politique des peuples⁸⁹³. En effet, malgré la « chape de plomb » qui, à partir de 1948, s'était abattue sur l'Europe centrale et orientale, les peuples ont su conserver leur héritage historique et culturel, et l'utiliser pour mettre en échec les dictatures communistes.

Parce qu'imposé comme la source et le modèle de leur propre devenir, le système des démocraties populaires avait rapidement conduit les peuples de l'Europe à rechercher un autre modèle et à se replonger à la source d'une autre inspiration, celle de la révolution de 1789. La connaissance de la langue française dans les Etats de la Petite Entente (Tchécoslovaquie, Roumanie, Yougoslavie) et en Pologne a considérablement facilité ce contact culturel.

Les notions de démocratie, de droits de l'Homme, de pluralisme, de liberté d'expression formant ainsi un ensemble de valeurs communes aux Européens, les pays de l'Est ont tous rapidement choisi d'adopter, après 1989, des institutions inspirées des principes de l'Etat de droit. Une vague sans précédent de réformes constitutionnelles, en vue de l'adoption de constitutions démocratiques, s'est alors engagée dans la quasi-totalité des pays de l'Europe centrale et orientale. Même si les esprits ont été nécessairement marqués par quatre décennies d'emprise communiste et si la transition démocratique a pu soulever des difficultés

⁸⁹² *Ibidem*

⁸⁹³ CHEVALIER (J-J.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, p.21 : « Les persans ne connaissaient qu'un seul régime [...], ils n'ont jamais connu de liberté et par conséquent ils ne peuvent pas faire de comparaison [...]. Hydarnès, si tu connaissais la liberté tu nous exhorterais à combattre, non pas seulement de loin avec des javelines, mais la hache à la main ».

conséquentes depuis 1989, la mise en place de la démocratie n'en restait pas moins souhaitée et attendue par les peuples de l'Est.

Sous l'influence de cet héritage historique et culturel, de nombreux acteurs de cette « révolution de velours » se sont trouvés inspirés par les propos de Tomas Mazaryk qui avait vu, en son temps, lors de la création de l'Etat tchécoslovaque, la victoire d'un mouvement mondial, celui de la démocratie. Ce dernier écrivait alors : « la démocratie est la forme étatique de l'organisation de la société contemporaine, d'une conception moderne du monde, de l'homme moderne... La reconnaissance et la réalisation de l'égalité de tous les citoyens, l'octroi de la liberté à tous les citoyens, le principe humain, la fraternité à l'intérieur et au-dehors, voilà une innovation non seulement politique, mais aussi morale »⁸⁹⁴.

Toutefois, l'influence certaine de l'Union européenne dans le choix des peuples de l'Est ne doit pas être pour autant oubliée. La chute du mur de Berlin en 1989 a rapidement entraîné une ouverture des anciens pays du bloc communiste vers la Communauté européenne. Dès le Conseil européen de Copenhague, des 21 et 22 juin 1993, des conditions, incitant au choix du modèle démocratique, ont été posées en vue d'une adhésion future des pays d'Europe centrale et orientale. Celles-ci, connues sous le nom de critère de Copenhague, imposaient aux Etats candidats la mise en place « d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection », l'existence d'« une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union », ainsi que la reprise des acquis communautaire⁸⁹⁵. Pour que ces critères, qui tendaient indéniablement à conforter la mise en place d'institutions démocratiques dans les anciens pays du bloc de l'Est, l'Union européenne a, parallèlement, engagé plusieurs programmes communautaires d'investissements⁸⁹⁶. Ces

⁸⁹⁴ GIRAULT (R.), *art.précit.*

⁸⁹⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm

⁸⁹⁶ D'importants moyens financiers et outils techniques ont été mis en place pour soutenir le processus de rapprochement entre les Etats membres de l'Union et les Etats postulants. Le Programme d'aide à la reconstruction économique, exclusivement destiné à l'origine à la Pologne et à la Hongrie, a été le plus important, et a été progressivement étendu aux autres Etats candidats. Pour la période 1995-1999, les financements PHARE ont représenté environ 6,7 milliards d'euros et ont constitué le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion pour les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural, mis en place en 1999, était destiné aux pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO) durant le processus de préadhésion pour la

efforts se sont concrétisés tout d'abord, en 2004, avec l'adhésion de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie, de la Slovénie, puis, au 1^{er} janvier 2007, avec celle de la Bulgarie et de la Roumanie⁸⁹⁷.

Néanmoins, comme dans le cas des pays de l'Est, si ce système de gouvernement peut se retrouver au cœur des bouleversements politiques contemporains, si la culture politique des peuples peut constituer un gage de sa réussite, ce modèle n'en reste pas moins fragile et, pour être véritablement efficace, il doit être choisi et non imposé aux peuples dont il est le destinataire.

b – La contagion d'un modèle fragile

Si la démocratie représentative constitue un système de gouvernement efficace et moderne, adapté au monde contemporain et gage d'une certaine réussite, elle ne va pas pourtant de soi dans tous les Etats. Elle présuppose une culture politique des peuples. A l'instar du Portugal, de l'Espagne ou de la plupart des Etats d'Europe de l'Est où la transition démocratique a pu s'effectuer sans difficultés majeures, elle a rencontré, à l'inverse, des obstacles lorsqu'elle a été imposée dans des lieux où elle n'avait jamais été pratiquée, où la culture politique n'avait jamais connu que le dirigisme du chef, comme en Afrique ou au Proche-Orient actuellement. Les transformations démocratiques, des Etats européens notamment, ont été, certes, relativement longues et coûteuses, mais elles n'ont jamais été le résultat de pressions extérieures. Ces démocraties se sont construites progressivement à la faveur de processus politiques internes. A l'Est, « le retour de la démocratie coïncidait avec le retour à la souveraineté »⁸⁹⁸. A l'inverse, une démocratie exportée n'apparaît pas solide et nécessite, le

période 2000-2006. Il visait à soutenir les efforts déployés par les pays candidats pour se préparer à participer à la politique agricole commune et au marché unique.

D'autres programmes ont également été engagés, notamment pour la formation, la recherche et l'éducation. De même, la Banque européenne de recherche et de développement a eu pour mission d'accorder des prêts pour investir dans ces Etats afin d'y développer l'économie de marché.

Sur ces questions, voir le dossier en ligne, *Programmes et instrument financier de l'élargissement*, sur le site Internet de La Documentation Française : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/programmes.shtml

⁸⁹⁷ En 2004, Chypre et Malte ont également profité de l'extension. A l'heure actuelle, d'autres adhésions sont à l'étude, notamment celles de la Croatie, de la Macédoine, et des anciennes républiques yougoslaves.

⁸⁹⁸ LAIDI (Z.), *Démocratie, monde arabe et dominos*, Le Monde, 23 mars 2005.

plus souvent, le maintien de la présence notamment militaire des exportateurs. Par conséquent, il est loin d'être certain que cette situation conduise à l'établissement d'une démocratie stable et apaisée, mais plutôt à un régime chaotique et contesté.

L'exemple actuel de la démocratisation forcée de l'Irak le démontre ; le nombre croissant de victimes, tant civiles que militaires, a permis au Président Chirac, dès 2003, de déclarer, que « la démocratie ne s'exporte pas dans des fourgons blindés »⁸⁹⁹. Comme pour confirmer la position diplomatique française, bien qu'il se soit écoulé trois ans depuis la chute de Saddam Hussein, qu'un transfert de souveraineté des forces d'occupation à un gouvernement irakien ait eu lieu et que les citoyens se soient déjà déplacés deux fois aux urnes, « le nombre de victimes n'a jamais été aussi élevé [...], les Etats-Unis ne voient ni la fin de leur engagement en Irak ni la fin des violences »⁹⁰⁰.

Pourtant, malgré ces difficultés, une aspiration au changement semble pourtant s'exprimer dans le monde arabe, même s'il apparaît un peu tôt pour y voir un vent de liberté et de démocratisation. En ce sens, l'année 2005 constitue une année importante pour l'idéal démocratique au Proche-Orient : les Irakiens ont été appelés aux urnes pour élire la première assemblée nationale de l'après dictature et pour ratifier la nouvelle Constitution ; l'Arabie Saoudite a vécu sa première expérience électorale en organisant un scrutin municipal partiel ; l'assassinat de Rafik Harriri a provoqué au Liban une mobilisation sans précédent appelant au retrait des troupes syriennes ; un nouveau chef de l'autorité palestinienne a été investi par les urnes ; le président égyptien, Hosni Moubarak, a concédé un amendement constitutionnel organisant l'élection présidentielle au suffrage universel⁹⁰¹. En 2006, la tendance semble s'être confirmée. Le Parlement irakien a pu doter le pays d'un nouveau Premier ministre aux termes d'une procédure de désignation démocratique et investir ensuite la nouvelle équipe gouvernementale de Al-Maliki⁹⁰². En fin d'année, bien que la condamnation à la peine de mort ait été dénoncée de part et d'autres dans le monde, l'exécution de Saddam Hussein, a été qualifiée par le président américain d'« étape importante sur la route de l'Irak vers la

⁸⁹⁹ PLANTU, *Le Proche-Orient bouge : faut-il remercier Bush ?*, Le Monde, 9 mars 2005.

⁹⁰⁰ *Bourbier irakien*, Le Monde, 30 juin 2005.

⁹⁰¹ Voir notamment NAIM (M.), *Une aspiration au changement s'exprime dans le monde arabe*, Le Monde, 9 mars 2005 ; LAIDI (Z.), *Démocratie, monde arabe et dominos*, Le Monde, 23 mars 2005.

⁹⁰² NAIM (M.), *Le Parlement irakien désigne le chiite Jawad Al-Maliki comme Premier ministre*, Le Monde, 25 avril 2006.

démocratie », tandis que le chef du gouvernement irakien se félicitait que « la justice ait été rendue au nom du peuple »⁹⁰³.

De même, l'exemple de l'Afrique peut démontrer aussi toute la difficulté que constitue la démocratisation des Etats. De façon générale, pour ce continent, l'expérience s'est largement soldée par un échec. Le plus souvent, les difficultés rencontrées ont été le fruit d'un pouvoir sans contrôle. L'absence totale de division du pouvoir a largement marqué la pratique africaine. D'une part, face à des assemblées faibles, le pouvoir s'est souvent trouvé concentré entre les mains des seuls présidents. D'autre part, l'expérience du parti unique s'est révélée comme le moyen le plus efficace pour empêcher toute contestation. Ainsi, « le Président cumule la fonction de chef de l'Etat et de Secrétaire général du Parti ; en qualité de Président, il nomme les ministres et les fonctionnaires ; en qualité de Secrétaire général, il choisit les députés qui seront élus sur la liste unique, et la Constitution lui reconnaît même souvent en pratique le droit de les révoquer »⁹⁰⁴. Cette situation lui permettait d'être le seul candidat et d'être le seul constamment réélu. Si les dirigeants politiques et financiers occidentaux ont soutenu, plus ou moins ouvertement, ces régimes, craignant que les Etats africains se tournent vers le Bloc soviétique, ils ont cependant exigé des réformes conséquentes après 1990 dans le cadre des conférences nationales. Mais, bien que le multipartisme ait été rétabli, les élections ont fait réapparaître les anciens clivages ethniques et la démocratie n'a pas pu s'imposer. De fait, « en de nombreux pays, les résultats de ces élections furent contestés comme entachés de fraudes et furent le prélude aux guerres civiles qui, avec des intensités variables, dévastent aujourd'hui une dizaine d'Etats africains, et auxquelles pour des raisons de solidarité tribale participent, de manière de plus en plus affichée, les Etats voisins »⁹⁰⁵.

⁹⁰³ *L'exécution de Saddam Hussein : « une étape importante » et « nouvelle tragique »*, Le Monde, 30 décembre 2006 ; HENNION (C.), *Saddam Hussein a été pendu à Bagdad pour crimes contre l'humanité*, Le Monde, 31 décembre 2006.

Pour des critiques sur la condamnation à la peine de mort de Saddam Hussein, voir : *La communauté internationale divisée sur la condamnation à mort de Saddam Hussein*, Le Monde, 5 novembre 2006 ; *De Zapatero à Le Pen, la condamnation à mort de Saddam Hussein est critiquée*, Le Monde, 29 décembre 2006 ; *Human Rights Watch s'indigne d'une « punition inhumaine »*, Le Monde, 31 décembre 2006 ; SARKOZY (N.), *L'exécution de Saddam Hussein est une faute*, Le Monde, 3 janvier 2007 ; *Nouri Al-Maliki condamne les critiques sur l'exécution de Saddam Hussein*, Le Monde, 9 janvier 2007.

⁹⁰⁴ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.356.

⁹⁰⁵ *Ibidem*, p.357.

Parallèlement, l'exemple de l'Amérique latine démontre que la démocratie n'est jamais installée définitivement. En effet, s'il a fallu attendre la fin de la Guerre froide pour que les gouvernements civils redeviennent la règle après l'ère des régimes militaires, les régimes démocratiques actuels connaissent de graves revers. Les résultats économiques, sociaux et politiques, joints aux problèmes de sécurité, s'allient pour mettre en difficulté le processus enclenché – sous la pression des Etats-Unis et du Canada notamment – au cours des vingt dernières années. Dans la plupart des Etats d'Amérique latine, les régimes démocratiques n'ont malheureusement pas été à la hauteur des espérances et les progrès économiques auxquels les populations avaient été amenées à s'attendre dans le cadre des réformes politiques n'ont pas eu lieu. A cela s'ajoutent aussi des problèmes d'ordre public, de corruptions et de sécurité, liés essentiellement pour ces derniers au trafic de la drogue et des armes, qui ne font qu'accentuer la crise économique et sociale qui met en difficulté la démocratie⁹⁰⁶. Les émeutes dans les banlieues pauvres de La Paz, la guerre des gangs dans les favelas à l'orée des plages de Rio ou l'impuissance de la Colombie dans la libération d'Ingrid Bétancourt détenue depuis cinq ans par les guérilleros des FARC, sont autant d'éléments qui démontrent la faiblesse et les limites de la démocratie en Amérique latine⁹⁰⁷.

A l'inverse, la réussite chinoise actuelle peut démontrer que la démocratie n'est que subsidiairement un condition du succès pour l'économie de marché. Si pendant longtemps, l'essor de celle-ci n'était concevable pour les penseurs que dans le cadre social de la démocratie libérale, le formidable développement économique chinois se réalise dans un cadre social qui en est pourtant fort éloigné. En effet, il n'est qu'à constater que malgré les progrès économiques, les droits et libertés n'ont pas du tout progressé ces dernières années, notamment en matière de liberté de la presse et de liberté de religion. Le système chinois ne présente ainsi aucune des garanties de la démocratie économique et sociale rencontrées dans les Etats où la démocratie libérale s'est imposée.

Ainsi, bien que la démocratie soit cependant reconnue comme une valeur universelle, et non plus spéciale à l'Occident, les réussites de mise en place de régime démocratique enseignent qu'il est rarement simple de changer de système politique et qu'il est encore moins souhaitable de vouloir l'imposer comme un modèle. Au contraire, comme le souligne Jack Straw, ministre britannique des Affaires Etrangères, si tout le monde aspire à la démocratie,

⁹⁰⁶ Sur la démocratie en Amérique latine, voir notamment COUFFIGNAL (G.), *Amérique latine, les surprises de la démocratie*, La Documentation Française, mai 2007.

⁹⁰⁷ FAURE (M.), *L'Amérique latine en crise*, L'Express, 21 juin 2004.

elle ne peut « se réaliser pleinement qu'à certaines conditions fondamentales. Ce n'est pas l'œuvre des seuls gouvernements, mais avant tout celle des peuples ». Pour cela, il convient de soutenir « la société civile, les hommes politiques, les partis et les médias » afin de mieux être « à l'écoute des besoins et des aspirations des gouvernements et des peuples »⁹⁰⁸. Dans le contexte actuel, l'idéal démocratique doit être repris par les élites locales et les citoyens doivent apprendre à faire usage du pluralisme politique⁹⁰⁹.

Toutefois, malgré l'efficacité avérée du modèle occidental de démocratie représentative, et, de façon plus générale, dans une grande partie du monde contemporain, ce système de gouvernement nécessite quelques réajustements pratiques.

§2 – *Des réajustements pratiques*

Dans le but de favoriser à la fois sa continuité dans des conditions pérennes et pour tendre toujours davantage vers un idéal de qualité, la démocratie représentative doit être consolidée à la faveur de certains réajustements. Ceux-ci passent, tout d'abord, par la recherche de nouveaux équilibres (A) et, ensuite, par la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance (B).

A – De nouveaux équilibres

Dans la théorie classique, la démocratie représentative reposait originellement sur des contre-pouvoirs permettant un certain équilibre du système. Or, cet équilibre traditionnel est ébranlé (1) et nécessite aujourd'hui la mise en place ou le renforcement d'autres contre-pouvoirs (2).

1 – L'équilibre traditionnel ébranlé

Alors que l'équilibre institutionnel se fondait à l'origine sur le principe de la séparation des pouvoirs (a), caractéristique de la démocratie libérale, celui-ci est, à l'heure actuelle, de plus en plus méconnu dans la pratique (b).

⁹⁰⁸ STRAW (J.), *N'essayons pas d'imposer un modèle de démocratie*, Le Monde, 16 mars 2005.

⁹⁰⁹ LAIDI (Z.), *Démocratie, monde arabe et dominos*, Le Monde, 23 mars 2005.

a – Le principe de la séparation des pouvoirs

S'il n'a pas présenté la théorie de la séparation des pouvoirs comme un principe décisif de la démocratie, Montesquieu a voulu cependant montrer qu'elle était en fait la condition sine qua non d'une politique de liberté. La séparation des pouvoirs constitue une garantie fondamentale pour la liberté et, donc, par là même, pour la démocratie puisque ce système de gouvernement est avant tout celui du règne des libertés. De ce constat, découle toute l'importance de cette théorie.

D'abord préconisée par Locke au XVII^{ème} dans son *Essai sur le gouvernement civil*, puis développée par Montesquieu au XVIII^{ème}, celle-ci procède de la distinction des trois fonctions – législative, exécutive et juridictionnelle – auxquelles correspondent pour chacune un pouvoir, chacun des trois pouvoirs étant remis à un organe distinct.

Toutefois, le fondement de cette théorie de la séparation des pouvoirs ne réside pas dans la différenciation des organes mais, au contraire, dans leur indépendance. Celle-ci doit d'ailleurs être aussi large que possible aussi bien en ce qui concerne leur désignation que leurs attributions. En ce sens, il est important de souligner que dans la célèbre formule de Montesquieu l'expression « séparation des pouvoirs » ne figure pas. L'auteur de l'*Esprit des Lois* fait référence à l'équilibre des pouvoirs et à leur faculté réciproque de se limiter dans l'exercice de leurs fonctions : « pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Cet équilibre permettait ainsi, « sur le plan juridique, d'éviter que l'un d'eux ne s'empare, en cumulant l'exercice des trois, d'une souveraineté qui n'appartient qu'à la Nation, et, sur le plan politique, d'empêcher les abus qu'un titulaire unique ne manquerait pas de faire de ses pouvoirs et qui seraient extrêmement dangereux pour les libertés des citoyens »⁹¹⁰.

Sur le plan pratique, si la séparation des pouvoirs constitue une garantie pour la liberté des individus, elle permet aussi d'assurer celle des différents organes institutionnels. Chacun de ceux-ci dispose de prérogatives propres – « et notamment de facultés d'empêcher, si ce n'est plus, que ses facultés de statuer – lui permettant de contrebalancer l'influence de l'autre ». L'équilibre institutionnel, qui en résultait, était à la fois le fondement de la théorie de la séparation des pouvoirs et sa raison d'être. C'est le mécanisme retenu dans les régimes présidentiels. Dans les régimes parlementaires, tels que ceux envisagés dans cette étude, le gouvernement peut disposer, notamment, de l'initiative des lois alors que le Parlement se

⁹¹⁰ PACTET (P.), *op.cit.*, p.106.

trouve chargé de contrôler l'action gouvernementale. De fait, « sur le plan institutionnel, le système parlementaire suppose la consécration de la dualité de l'exécutif ; c'est-à-dire la division du pouvoir entre un chef de l'Etat et un chef de gouvernement ». Cette division est d'ailleurs indispensable au jeu des mécanismes d'action réciproque. Le chef du gouvernement assume ainsi devant le Parlement la responsabilité des actes de l'exécutif. En contre partie, le droit de dissolution est reconnu à l'exécutif. Ces mécanismes établissent une certaine égalité des pouvoirs entre ces deux institutions.

Cependant, cette théorie, au fur et à mesure de la pratique, a été dénaturée et l'équilibre qu'elle permettait s'en est trouvé ébranlé.

b – Une théorie dénaturée

A l'instar de l'« ère du monde fini » qu'annonçait Paul Valéry, de nombreux auteurs constatent que, « depuis longtemps, la théorie classique n'exprime plus la réalité politique, ou seulement de manière très ponctuelle »⁹¹¹. En fait, il existe plusieurs causes à cette disparition symptomatique et progressive de la séparation des pouvoirs.

Tout d'abord, les démocraties contemporaines, même représentatives, tout en conservant leur caractère libéral, sont devenues avec le temps de véritables régimes de concentration et de personnalisation des pouvoirs⁹¹². En Grande-Bretagne, par exemple, le bipartisme permet de concentrer tous les pouvoirs entre les mains du Cabinet, et plus particulièrement entre celles du Premier ministre, puisqu'il dispose dans le même temps de la majorité aux Communes⁹¹³. Ainsi, « s'agissant d'un des régimes les plus libéraux du monde, il faut bien admettre que son libéralisme tient à d'autres causes qu'à la séparation des pouvoirs »⁹¹⁴. Cette situation conduit inévitablement à une personnalisation du pouvoir en faveur du Premier Ministre. Nonobstant, il ne s'agit en aucun cas d'une exception britannique, ce phénomène se retrouve aussi bien

⁹¹¹ VALÉRY (P.), *Regards sur le monde actuel*, Paris, Gallimard, 1945 ; PACTET (P.), *op.cit.*, p.106.

⁹¹² Cf. *supra* l'influence de la personnalisation des pouvoirs sur le renforcement des exécutifs, p.64 et suiv.

⁹¹³ QUERMONNE (J-L.), *La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la Vème République*, RDP, 2005, p.1508 : L'auteur fait référence au mode de gouvernement « primo-ministériel », tel qu'il se rencontre au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Italie ; concernant la France, il distingue les trois cohabitations, qui tendent à la formation d'un leadership gouvernemental, des autres périodes où « le monopole du leadership » repose sur le Président de la République.

⁹¹⁴ PACTET (P.), *op.cit.*, p.107 ; voir également CRAIG (P.), *Pouvoir exécutif et pouvoir législatif*, Cahiers du Conseil Constitutionnel, n°19, 2005.

concernant le chef de l'Etat français, que vis-à-vis du Chancelier allemand ou – de façon moins significative peut-être – du Premier Ministre italien. Face à cette domination d'un pouvoir sur un autre, le législatif n'est plus à même de constituer un frein efficace aux excès éventuels de l'exécutif. Celui-là ne semble d'ailleurs, au regard de la pratique, ne pouvoir jouer véritablement un rôle indépendant des gouvernants que dans les régimes présidentiels où, à l'instar des Etats-Unis, le Président peut appartenir à un parti et la Chambre des représentants au parti adverse. Dans les régimes parlementaires, la situation est sensiblement différente. Le gouvernement est en principe assuré de faire adopter, par sa majorité à la Chambre, les textes qu'il lui soumet ou qu'il lui demande de déposer⁹¹⁵. Dès lors, « le législatif ne saurait apparaître, en dépit de son caractère représentatif, comme une garantie pour les gouvernés »⁹¹⁶. Un exemple Français, bien qu'ancien à présent, illustre parfaitement, malgré cela, cette situation de dépendance du législatif à l'exécutif. En 1963, devant le refus du Conseil d'Etat de laisser instituer des juridictions d'exception, l'exécutif fit voter par le Parlement la loi du 15 janvier 1963 instituant la Cour de Sûreté de l'Etat. Ne pouvant commettre seul cette atteinte aux libertés, il le fit avec l'accord et la collaboration des parlementaires. De fait, sur le plan pratique, un gouvernement assuré d'une majorité fidèle dispose à la fois de l'exécutif et du législatif et se trouve, le plus souvent, à l'abri du jeu des mécanismes d'action réciproque. Même dans le cas de la Suisse, pourtant rattachée au modèle des régimes d'assemblée, certains font remarquer que le Conseil fédéral, dans la mesure où il est élu par l'Assemblée, « constitue un organe qui, par sa nature pluraliste et sa grande stabilité, détient la réalité du pouvoir, l'Assemblée se cantonnant, le plus souvent, dans sa fonction de contrôle »⁹¹⁷. Alors, bien qu'inscrite dans les textes constitutionnels, la théorie de la séparation des pouvoirs ne s'applique plus véritablement puisque, dans la réalité politique, ses instruments – vote d'une motion de censure et droit de dissolution – ne sont quasiment plus utilisés et les équilibres traditionnels sont contrés.

Ensuite, il convient de souligner que cette théorie avait été élaborée à une époque où les partis politiques n'existaient pas, tout au moins sous leur forme contemporaine. Pourtant, aujourd'hui, ce ne sont plus les débats dans les chambres qui animent la vie politique mais

⁹¹⁵ JAN (P.), *Les assemblées parlementaires françaises*, *op.cit.*, p.11 : « le fait majoritaire cantonne les chambres dans un rôle d'exécutant des volontés gouvernementales » ; *cf. supra* le développement sur le déclin des Parlements, p.56 et suiv..

⁹¹⁶ PACTET (P.), *op.cit.*

⁹¹⁷ FAVOREU (L.) (dir.), *op.cit.*, p.348.

bien plutôt l'activité des partis politiques⁹¹⁸. La « séparation des pouvoirs » ne correspond donc plus à sa définition classique, c'est-à-dire à des problèmes de répartition des pouvoirs d'ordre institutionnel, mais se définit à l'inverse selon la puissance électorale des partis. Dans chacun des Etats envisagés se retrouve, d'un côté, une majorité, composée du parti ou de la coalition victorieuse, qui dispose à ce titre à la fois du gouvernement et du Parlement, et, de l'autre côté, une opposition qui attend de revenir au pouvoir aux échéances électorales suivantes. Dans de tels systèmes, le gouvernement se voit confier le soin de prendre les grandes décisions politiques, qui se traduisent par des mesures aussi bien réglementaires que législatives, et les assemblées sont cantonnées à un rôle de chambre d'enregistrement. L'exécutif a alors pour mission de mettre en œuvre le programme électoral du ou des partis vainqueurs, avec la collaboration constante des assemblées où siègent les élus de ces mêmes partis. Dès lors, cette division des pouvoirs ne correspond plus à celle imaginée originellement où l'exécutif avait pour mission de faire appliquer les textes adoptés après discussion par le pouvoir législatif.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler aussi que le renforcement des exécutifs n'a pas manqué d'influer sur la théorie classique de la séparation des pouvoirs. Tout d'abord, dans chacune des démocraties envisagées, l'exécutif fait l'objet d'une véritable investiture populaire qui renforce considérablement sa légitimité⁹¹⁹. Ensuite, comme il l'a été démontré précédemment, ce renforcement s'est imposé également par les transferts réalisés du législatif vers l'exécutif, aussi bien par le jeu des compétences d'attribution, que par celui de la législation déléguée⁹²⁰. Cette pratique est d'ailleurs dénoncée comme « une violation flagrante du principe de séparation des pouvoirs »⁹²¹. Enfin, le développement de certains secteurs – affaires étrangères, défense ou économie – a également nécessité de conforter la place de l'exécutif. Face aux difficultés économiques et sociales engendrées par les différentes crises, les citoyens ont souhaité voir l'Etat prendre en charge la conduite des politiques conjoncturelles⁹²². Or,

⁹¹⁸ *cf. supra* le développement sur l'encadrement des groupes parlementaires et sur le verrouillage du système opéré par les partis politiques, p.115 et suiv.

⁹¹⁹ *cf. supra*, p.64 et suiv. Si seul le chef d'Etat français est élu directement, les chefs de gouvernement allemand, anglais ou italien, sont connus à l'avance et peuvent faire l'objet d'un véritable plébiscite populaire, le chef de l'Etat ne peut le plus souvent faire autrement que de désigner le leader du parti ou de la coalition victorieuse.

⁹²⁰ *cf. supra*, p.56 et suiv.

⁹²¹ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.287.

⁹²² *Ibidem*, p.280 : « avec la crise économique de 1929, et encore plus la seconde guerre mondiale, s'ouvre une nouvelle phase dans l'évolution du droit constitutionnel. Alors que le début du siècle avait vu s'affronter la toute

seul l'exécutif avait la capacité d'agir rapidement et disposait d'une information permanente, volumineuse, constamment à jour, et susceptible de lui permettre de conduire de telles politiques. Les Parlements se sont trouvés dans l'impossibilité de remplir cette exigence des citoyens dans la mesure où « les techniques dont il est le maître – le pouvoir de faire la loi – sont totalement inadaptées à la conduite de ces politiques. Les mesures à prendre s'analysent en une série de décisions quotidiennes qui sont manifestement insusceptibles d'être arrêtées par une assemblée »⁹²³. Face à cette revendication citoyenne d'efficacité, seul l'exécutif était en mesure de faire face ce qui a largement contribué à atténuer le principe de séparation des pouvoirs.

Aussi, au regard de cette remise en cause progressive de l'équilibre des pouvoirs, il est symptomatique de constater que la plupart des acteurs du jeu politique revendiquent une réhabilitation des Parlements⁹²⁴. Mais au-delà, cet équilibre ébranlé nécessite en effet l'aménagement de contre-pouvoirs.

2 – La nécessité de contre-pouvoirs

Ces contre-pouvoirs pourraient effectivement trouver leurs fondements dans la réhabilitation du Parlement (a) mais également, de façon tout à fait complémentaire, dans l'institution d'un véritable statut de l'opposition (b).

a – Une réhabilitation du Parlement

Moyen de consolider la démocratie représentative, la revalorisation du Parlement constitue pourtant l'un des lieux communs du débat politique. En France, cette question a « souvent rebondi au lendemain d'une élection présidentielle, comme une figure obligée à laquelle celui que venait de sacrer le peuple français devait sacrifier en marquant la considération qu'il porte à ces autres élus, représentants comme lui de la Nation, dont le concours lui est indispensable

puissance des Parlements, expression de la souveraineté du peuple, au sein d'Etat promus gardiens de la justice sociale, cette nouvelle phase se caractérise au contraire par un renforcement considérable de l'Exécutif ».

⁹²³ *Ibidem*, p.283

⁹²⁴ Voir particulièrement l'allocution du Président Sarkozy, lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, le 18 juillet 2007, www.elysee.fr. Sur la réhabilitation des Parlements, Cf. *infra*, p.312 et suiv.

mais le sort malheureux »⁹²⁵. Nouvellement élu Président de la République, Nicolas Sarkozy, suite aux idées développées pendant la campagne électorale, a saisi de cette question, en juillet 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République.

A la demande du chef de l'Etat, la Commission Balladur a reçu pour mission de faire du Parlement « un réel contre-pouvoir au pouvoir exécutif »⁹²⁶. Dans cet objectif, le Président l'a invité à remettre des propositions quant à la fixation de l'ordre du jour des assemblées, au nombre des commissions permanentes, à la création d'un organe d'audit et de contrôle, à l'association du Parlement à la détermination de la politique internationale, européenne et de défense, à la revalorisation de la fonction parlementaire et à l'efficacité de la procédure d'élaboration de la loi. Toutefois, comme le souligne Pierre Avril, notamment, la réhabilitation du Parlement résulte davantage « de l'attitude du gouvernement et des parlementaires eux-mêmes que d'une modification des textes »⁹²⁷. Nonobstant, outre les mécanismes existants permettant d'engager la responsabilité du gouvernement ainsi qu'une plus grande rigueur dans l'élaboration de la loi pour garantir son efficacité et sa qualité⁹²⁸, deux axes pourraient être privilégiés dans cette recherche de réhabilitation du Parlement : l'une tendant à un renforcement du contrôle et de la veille parlementaire, l'autre davantage vers une meilleure implication dans les grands débats.

⁹²⁵ AVRIL (P.), *La rénovation du Parlement : mythes et réalités*, Les Petites Affiches, 20 juin 2007, n°123, p.8. En effet, pour revaloriser la fonction parlementaire, Valéry Giscard d'Estaing a institué, peu après son élection à la Présidence de la République, les questions au gouvernement et fait adopter la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 qui a ouvert à 60 députés ou 60 sénateurs la possibilité de saisir le Conseil Constitutionnel. A son tour, Jacques Chirac fit adopter la loi constitutionnelle du 4 août 1995 instituant la session unique et l'insertion d'un alinéa 3 à l'article 48 de la Constitution, disposant qu'« une séance par mois est réservée par priorité à l'examen à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

⁹²⁶ Allocution de Nicolas Sarkozy lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, Paris, 18 juillet 2007, www.elysee.fr

⁹²⁷ AVRIL (P.), *Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement*, Cahiers Français, n°332, mai-juin 2006, p.52. L'auteur explique en effet que cette situation résulte moins d'un manque de pouvoirs de la part des parlementaires – ces derniers étant loin d'utiliser les moyens dont ils disposent alors même qu'ils en réclament davantage – que de « l'attitude désinvolte des ministres et de leur cabinets qui ont pris l'habitude de manipuler l'ordre du jour selon leur commodité et d'imposer unilatéralement les solutions de l'administration en se reposant sur la discipline d'une majorité sommée de s'incliner devant les injonctions venues d'ailleurs, sous le couvert de l'autorité présidentielle ».

⁹²⁸ Voir *infra.*, p.325 et suiv. Ce point, bien qu'important dans le cadre d'une réhabilitation du Parlement, sera développé dans le cadre de la recherche d'une nouvelle gouvernance et d'une nouvelle conception de la loi.

Pour renforcer son pouvoir de contrôle, plusieurs aménagements peuvent être imaginés, dont certains nécessiteraient cependant une révision constitutionnelle. Tout d'abord, à l'instar de l'une des propositions de Nicolas Sarkozy, le Président de la République – qui ne dispose à l'heure actuelle que d'un droit de message au Parlement – pourrait venir exposer lui-même les grandes orientations d'une politique que le gouvernement met en œuvre⁹²⁹. Si cette démarche apparaît comme une manifestation de considération à l'égard de l'institution, elle vise surtout à informer directement les parlementaires de l'esprit de la politique poursuivie et de les inclure à la réflexion, avant que ceux-ci n'aient à adopter le texte présenté par le gouvernement. Elle s'apparente en cela au discours du Trône que prononce le souverain britannique devant les membres du Parlement et dans lequel le Premier ministre fait connaître ses intentions. Toutefois, le dispositif anglo-saxon comprend en plus, à l'issue du discours, le vote d'une adresse qui donne l'occasion d'un débat de politique générale. Pour cette raison, la comparaison avec le message sur l'état de l'Union que prononce le Président américain chaque année devant le Congrès serait plus juste. Le chef de l'Etat rend compte de son action passée et développe ses perspectives dans le but de s'assurer du soutien des parlementaires pour mener à bien la politique qu'il présente. De façon proche, d'autres auteurs préconisent que les ministres viennent aussi chaque année rendre compte de leur activité devant la commission parlementaire compétente⁹³⁰.

Cependant, pour devenir des outils efficaces et permanents de contrôle de l'action politique du gouvernement, le système des commissions doit être rénové. La France a, jusqu'à présent, assigné à seulement six commissions permanentes une mission exclusivement législative qui leur interdit toute spécialisation, et qui rend difficile aussi bien leur fonctionnement qu'un quelconque contrôle de l'activité des ministres⁹³¹. A l'étranger, une formule inverse est retenue et privilégie des commissions spécialisées et puissantes dont pourrait s'inspirer la

⁹²⁹ Nicolas Sarkozy a ainsi proposé que le Président de la République puisse s'exprimer au moins une fois par an devant le Parlement « pour expliquer son action et pour rendre compte de ses résultats » : Allocution de Nicolas Sarkozy sur le thème de la démocratie irréprochable, Epinal, 12 juillet 2007, www.elysee.fr

⁹³⁰ VANDENDRIESSCHE X.), *op.cit.*, Pouvoirs, n°99, 2001, p.64. A l'issue de cette audition, la responsabilité individuelle du ministre pourrait se voir engager. L'auteur propose d'ailleurs qu'il revienne « ensuite au Premier ministre le soin d'évaluer si cette mise en cause doit affecter l'ensemble du gouvernement et entraîner sa démission ». Il constate également que « nos voisins pratiquent déjà des procédures similaires puisqu'il n'est pas rare qu'un ministre démissionne pour répondre à une crise grave affectant son département ministériel ».

⁹³¹ TURK (P.), *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, Dalloz, 2005.

France dans le cadre d'une réhabilitation du Parlement. Au Royaume-Uni, pour rééquilibrer la prépondérance du gouvernement, la Chambre des Communes a ainsi instauré un système de commissions spécialisées – *Department committees* – correspondant aux ministères de manière à être informée de leurs activités, pouvant convoquer les ministres ainsi que toutes personnes utiles, aménageant elles-mêmes leur travail et rédigeant des rapports à destination des autres parlementaires⁹³². En Allemagne, les commissions, au nombre d'une vingtaine, sont redéfinies à chaque législature, en vertu du principe d'autonomie qui régit l'organisation interne du Bundestag. Elles disposent d'un pouvoir extrêmement important puisque c'est « en leur sein, bien plus qu'en séance plénière, que se prennent les décisions⁹³³. Plus encore, les commissions permanentes italiennes bénéficient d'un très large pouvoir législatif au sein de leurs chambres respectives puisqu'elles sont chargées de l'examen et de l'approbation des projets de loi, à l'exception des plus importantes qui, comme en dispose l'article 72 de la Constitution, continuent à être examinées et votées en séance plénière. Les trois quart des lois sont adoptées par cette technique simplifiée⁹³⁴.

De la même manière, pour les questions relatives à l'Europe, la réhabilitation du Parlement devrait s'inspirer de certains des mécanismes de contrôle mis en place dans certains Etats, et notamment au Royaume-Uni où, à la Chambre des Communes, un *select committee* procède à un tri des documents et les oriente ensuite vers deux *European Standing Committees* spécialisés. Ces derniers en débattent en présence du ministre responsable, celui-ci ayant transmis précédemment un mémoire explicatif très complet, avant que le gouvernement britannique n'arrête sa position sur le texte européen en question. En effet, comme le souligne Pierre Avril, la législation européenne suppose une très grande réactivité de la part des Parlements nationaux, et le système mis en place en France n'y contribue pas, le processus d'examen se révélant relativement long et complexe. Tout d'abord, au regard de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement n'est contraint de transmettre aux délégations parlementaires pour l'Union européenne que les seuls projets d'actes comportant des dispositions de nature législative ; accessoirement, depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, s'il le souhaite, il peut également transmettre les « autres projets ou propositions

⁹³² PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op.cit.*, p.160.

⁹³³ LE DIVELLEC (A.), *op.cit.*, p.262 : « Plus exactement compte tenu du poids des groupes politiques comme résultante logique du gouvernement de partis, ce sont les structures de travail internes aux groupes parlementaires, calquées sur le découpage des commissions parlementaires, qui constituent le cadre politiquement essentiel du processus de décision en Allemagne ».

⁹³⁴ Voir *infra*, p.326 et suiv.

d'actes, ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». Ces documents font alors l'objet d'une étude de la part des délégations. Celles-ci peuvent ensuite saisir les commissions permanentes dont émanera une proposition de résolution qui sera adoptée soit par l'assemblée – ce qui reste rarissime – soit par la commission permanente elle-même. Ce cheminement laborieux n'a pas manqué de démontrer ses limites avec la directive Bolkestein. Ce texte, approuvé par la Commission européenne le 13 janvier 2004, et aussitôt transmis aux délégations, n'a fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée nationale que le 15 mars 2005, alors qu'il agitait l'opinion depuis des mois.

Sur le plan de l'exécution budgétaire, la fonction de contrôle du Parlement pourrait également être améliorée. Si de longs débats ont lieu lors de la discussion sur les crédits, il faut constater que parallèlement les lois de règlement sont votées très rapidement. Or, le contrôle réalisé par la Chambre des Communes pourrait là encore contribuer à la réhabilitation de cette fonction du Parlement. Si les débats budgétaires sont strictement réglementés outre-Manche, puisqu'ils sont limités à seulement 29 séances pour les ouvertures de crédits, l'exécution fait l'objet d'un contrôle suivi, tout au long de l'année, par les commissions⁹³⁵.

Enfin, en matière de contrôle, la procédure des questions au gouvernement devrait être substantiellement confortée tant par un développement quantitatif que qualitatif. Au Royaume-Uni, par exemple, quarante-cinq minutes leur sont réservées en début des quatre premières séances de la semaine. Ce procédé de contrôle, parce qu'il est à la fois précis et concret, est d'ailleurs « considéré avec une grande faveur, tant par les parlementaires que par l'opinion »⁹³⁶. En Allemagne, un développement semblable a été réalisé, deux séances par semaine leurs sont à présent consacrées au Bundestag⁹³⁷. Sur le plan qualitatif, les ministres devraient être contraints d'être présents personnellement afin de s'expliquer devant la représentation nationale. Si la question posée l'exige, ce dernier pourrait d'ailleurs se contenter d'une réponse brève tout en s'engageant à apporter les précisions complémentaires lors de la séance de questions suivante⁹³⁸.

Cependant, parallèlement à la rénovation des modalités de contrôle offertes aux parlementaires, la réhabilitation du Parlement pourrait passer par une meilleure implication dans les grands débats qui mobilisent la société. Quelques initiatives récentes doivent être

⁹³⁵ PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op.cit.*, p.160.

⁹³⁶ *Ibidem*

⁹³⁷ ARDANT (P.), *op.cit.*, p.281.

⁹³⁸ VANDENDRIESSCHE (X.), *op.cit.*, pp.63-64.

développées et confortées. La commission d'enquête créée suite à l'affaire d'Outreau est, à cet égard, l'exemple d'une initiative parlementaire qui a répondu sans tarder à une question qui avait largement sensibilisé l'opinion. De même, la création de missions d'information sur des questions d'actualité en 2003, à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, est à poursuivre. Ces dernières ont en effet permis, par des auditions publiques tant de spécialistes et d'experts que de personnalités diverses, de débattre sur des sujets aussi différents que le port du voile à l'école, les organismes génétiquement modifiés ou la fin de vie.

Toutefois, il faut, dans le même temps, favoriser d'autres modalités d'expression pour le Parlement que la réponse classique à toutes les questions par une loi. En effet, tous les débats ne justifient pas l'adoption d'un texte législatif comme cela fut le cas, notamment, pour la reconnaissance de l'esclavage et du génocide arménien de 1915, tout comme pour l'hommage de la France aux Français rapatriés⁹³⁹. Le vote de résolutions, parce qu'il relèverait d'une procédure moins complexe que la loi, pourrait avantageusement permettre à l'assemblée de prendre position – surtout lorsqu'il n'y a pas lieu d'insérer de dispositions normatives – et cela éviterait de dévaloriser inutilement le concept de loi.

Enfin, dans le même temps, ces différentes initiatives ont conduit, avec succès, la majorité et l'opposition à réfléchir et travailler ensemble, soit dans le cadre d'un partage des fonctions de président et de rapporteur de ces commissions d'enquête ou d'information, soit, par exemple, dans l'initiative et l'élaboration de la loi modifiant l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui a abouti au vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Cette collaboration constructive contribue indéniablement à réhabiliter le Parlement dans sa fonction de débats et de discussions indépendamment du verrouillage effectué habituellement par les différents groupes au sein des assemblées parlementaires.

Pour cette raison, la revalorisation du Parlement peut aussi se réaliser grâce à la mise en place d'un véritable statut pour l'opposition.

b – Un statut de l'opposition

La pratique des démocraties représentatives a entraîné une évolution considérable de la définition de l'opposition, au regard de celle que proposait notamment Jean-Jacques Rousseau. Pour l'auteur du *Contrat Social*, l'opposition, si elle n'était pas écartée, n'en restait pas moins limitée : « quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre

⁹³⁹ Cf. *supra*, p.137 et suiv.

chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas »⁹⁴⁰. La loi ne faisant que dévoiler la Volonté Générale, son adoption faisait taire définitivement l'opposition. Cependant, les délibérations qu'elle engendre aujourd'hui au sein des assemblées parlementaires constitue l'une des garanties essentielles du caractère démocratique du régime et révèle ainsi toute son importance. Pour cela, « l'ordre fondamental, libéral et démocratique suppose que soit reconnu le principe du pluralisme »⁹⁴¹. L'opposition se définit à présent comme « l'alpha et l'oméga d'un même concept, celui d'un régime démocratique pluraliste à la base duquel se trouve une Constitution adoptée directement par le peuple souverain ou par ses représentants dûment mandatés. Elle jouit de moyens, garantis ou non formellement par les textes constitutionnels ou législatifs, pour apporter la contradiction à la majorité parlementaire et au gouvernement et espérer par les voies légales (élections) les remplacer »⁹⁴². Pour cela, les auteurs s'accordent à affirmer que « l'opposition d'aujourd'hui a vocation à devenir le pouvoir de demain, de par la volonté des électeurs »⁹⁴³. Pour ces motifs, elle doit être entendue et respectée par la majorité, et ce à son propre avantage. Chacun des Etats envisagés, s'il ne l'institutionnalise pas forcément à travers un statut particulier, la reconnaît comme un élément de la démocratie et lui procure un certain nombre de garanties générales visant à assurer le bon fonctionnement du système⁹⁴⁴.

⁹⁴⁰ ROUSSEAU (J.-J.), *op.cit.*, Livre II, chap.2.

⁹⁴¹ SADOUD (M.), *Opposition et démocratie*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004, p.13.

⁹⁴² JAN (P.), *Les oppositions*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004, p.26 ; voir également GILLES (W.), *L'opposition parlementaire : étude de droit comparé*, RDP, 2006, pp.1349 : « Deux règles complémentaires s'imposent : l'acceptation par la minorité du droit de la majorité à prendre des décisions nécessite, en contrepartie, une reconnaissance par la majorité du droit de la minorité d'adopter une opinion différente en s'opposant aux projets qui lui sont présentés » ; Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur le statut de l'opposition dans un parlement démocratique*, Proposition de résolution présentée par A. Gross et plusieurs de ses collègues, Doc. 10488, 31 mars 2005 : « L'opposition parlementaire est le sel de la démocratie car elle remplit la fonction importante consistant à critiquer et à superviser l'action du gouvernement ».

⁹⁴³ GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.188.

⁹⁴⁴ GILLES (W.), *op. cit.*, pp.1348 et suiv. : « En France, il n'y a jamais eu véritablement de statut de l'opposition [...]. Le débat sur le statut de l'opposition parlementaire a été relancé par le Conseil constitutionnel dont la décision n°2006-537 DC du 22 juin 2006 a censuré les dispositions de la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale qui demandait aux groupes parlementaires de se rattacher soit à « la majorité », soit à « l'opposition » pour leur conférer, en fonction de ce choix, le droit de participer à certaines activités de contrôle ». Actuellement, les membres de l'opposition bénéficient principalement des garanties offertes à tous les parlementaires par l'article 26 de la Constitution.

De façon générale, l'opposition est présente, selon le principe de proportionnalité, dans les instances parlementaires de direction et de travail. Elle participe à la vie des assemblées tant par le jeu des questions – écrites ou orales – que par le dépôt de motion de censure ou par l'exercice de procédures dans le cadre du processus d'élaboration de la loi, tel le droit d'amendement. Elle dispose, le plus souvent, du droit de saisir le juge constitutionnel et bénéficie parallèlement, en tant que partis, du financement public de la vie politique. Ce tableau des pouvoirs reconnus à l'opposition correspond assez fidèlement aux garanties générales offertes aux oppositions dans les démocraties envisagées ici.

Toutefois, au regard des droits accordés dans d'autres systèmes, spécialement l'Angleterre ou l'Allemagne, le modèle français n'est pas celui qui prend le mieux en compte l'opposition. En effet, certaines critiques mettent en avant le fait que « trop souvent, la décision politique est déjà prise avant d'être présentée à la représentation nationale », et que « les débats parlementaires ne sont pas là pour la préparer ou bien l'éclairer, ils ne sont là que pour entretenir un rituel »⁹⁴⁵. L'un des exemples le plus saisissant de cette réalité est le pouvoir considérable du Chef de l'Etat en matière médiatique. Ce dernier peut réduire à la portion congrue le rôle de l'opposition. En effet, si « pour les émissions annoncées comme émanant du gouvernement, il est reconnu à l'opposition, depuis 1978, un droit de réplique », en revanche, le principe d'un droit de réponse au Président ne l'est pas⁹⁴⁶. La décision politique peut donc être arrêtée, et annoncée par le Chef de l'Etat, avant même que n'en soit saisie le Parlement et, par conséquent, l'opposition. Même si elle est juridiquement réduite à s'incliner devant la majorité, la critique de l'opposition ne peut qu'espérer trouver un écho et une mobilisation dans l'opinion publique⁹⁴⁷. Par ailleurs, en France, il existe rarement « un chef de l'opposition, mais plutôt une pluralité d'acteurs politiques qui peuvent tour à tour, ou conjointement, revendiquer le rôle de principal opposant ». A l'inverse, lorsqu'il est repérable – parfois comme le leader de la coalition minoritaire –, celui-ci ne « dispose d'aucune ressource spécifique, alors que l'opposition parlementaire, dans le cadre en particulier de la

Pour un commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n°2006-537, voir AVRIL (P.), *L'improbable « statut de l'opposition »*, Les Petites Affiches, n°138, 2006, p.7 ; voir également GAUTHIER-LESCOP (L.), *op.cit.*, pp.121-123.

⁹⁴⁵ PONTTHOREAU (M-C.), *Les droits de l'opposition en France*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004, p.111.

⁹⁴⁶ *Ibidem*

⁹⁴⁷ Voir BRAUD (P.), *op.cit.*, p.158.

saisine du Conseil constitutionnel instaurée en 1974 au profit de 60 députés ou sénateurs, s'est vue attribuer des moyens d'action »⁹⁴⁸.

Toutefois, outre le mécanisme des questions, les membres de l'opposition bénéficient, en matière de contrôle parlementaire, de droits issus de la pratique : ils se voient notamment attribuer des postes de rapporteurs spéciaux, la co-présidence de la Mission d'Evaluation et de Contrôle et de la Mission d'Evaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale et, depuis juin 2007, la présidence de la Commission des Finances⁹⁴⁹ ; de leur côté, les présidents des groupes parlementaires d'opposition participent aussi à la Conférence des Présidents⁹⁵⁰.

Par conséquent, comme dans un cadre démocratique l'opinion dissidente doit pouvoir s'exprimer légalement sans craindre la réaction de la majorité, il est intéressant de comparer la situation française avec celle qu'organisent certains Etats voisins.

Dans cette optique, l'Etat qui garantit le plus efficacement la place de l'opposition est la Grande-Bretagne puisqu'elle lui reconnaît un statut particulier. Tout d'abord, un statut de *leader de l'opposition de Sa Majesté* est institutionnalisé⁹⁵¹. Ce dernier possède un certain nombre de droits et d'attributions spécifiques. Systématiquement consulté par le Premier ministre – en cas de crises graves ou sur les questions les plus importantes –, il tient parallèlement un rôle important dans la fixation de l'ordre du jour à la Chambre des Communes et il perçoit, en tant que chef de l'opposition, une rémunération publique depuis le *Crown Act* de 1937⁹⁵². A la Chambre basse du Parlement, il fait face au Premier ministre et dispose d'un temps illimité pour participer aux débats. Autour de lui, il constitue une équipe gouvernementale fictive, appelée *Shadow Cabinet*, « chargée tout à la fois de suivre et critiquer chaque ministère et de promouvoir une politique de rechange. La politique du parti au pouvoir est ainsi passée au crible par le parti de l'opposition »⁹⁵³. Le Cabinet « fantôme »

⁹⁴⁸ SUREL (Y.), *Le chef de l'opposition*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004, pp.70-72.

⁹⁴⁹ La présidence de la Commission des Finances a été confié, pour la première fois, en juin 2007, à un élu de l'opposition, le socialiste Didier Migaud : GUELAUD (C.), *Migaud-Carrez, les duettistes de la Commission des Finances*, Le Monde, 30 juin 2007.

⁹⁵⁰ CAMBY (J-P.), *Le droit parlementaire, droit de la minorité ?*, in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p.431.

⁹⁵¹ En Grande-Bretagne, le chef de l'opposition est en pratique le leader du parti de gouvernement qui possède le plus grand nombre de députés élus après le parti au pouvoir.

⁹⁵² A cet égard, voir SUREL (Y.), *op.cit.* et DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *op.cit.*, p.337.

⁹⁵³ DUHAMEL (O.), *op.cit.*, p.189.

se compose souvent d'autant de membres que le gouvernement effectif et ceux-ci sont destinés le plus souvent à occuper le département ministériel qu'ils ont suivi en cas d'alternance. Dans ce cas, ayant étudié avec attention l'ensemble des dossiers de la précédente équipe gouvernementale, les nouveaux ministres sont déjà particulièrement familiarisés avec les problèmes. Par ailleurs, signe de la place privilégiée réservée à l'opposition, celle-ci se voit attribuer la présidence de la commission parlementaire chargée des finances. A la Chambre des Communes, outre le mécanisme des questions, le gouvernement est tenu de réserver lors de chaque session un certain nombre de séances à des débats sur les thèmes choisis par l'opposition⁹⁵⁴. La Grande-Bretagne est le seul Etat à reconnaître et à codifier le rôle de chef de l'opposition dans le cadre du *Shadow Cabinet*.

De son côté, l'Allemagne se rapproche davantage du modèle français, même si les pouvoirs de l'opposition paraissent plus développés. De façon préliminaire, il est utile de rappeler que la Loi Fondamentale, par son article 21, ne tolère pas toutes les oppositions et dispose expressément que « les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, à le renverser ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels », ce qui a conduit, après la Seconde guerre mondiale, à l'interdiction des partis néo-nazi et communiste⁹⁵⁵. Sur le plan formel, sont ainsi posées les bases de la

En France, il semble d'ailleurs que le modèle britannique ait inspiré le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, qui a chargé, en juin 2007, chacun des quinze vice-présidents de surveiller et de contrôler un domaine ministériel particulier : ROGER (P.), *Quinze vice-présidents vont suivre chacun un domaine ministériel*, Le Monde, 27 juin 2007.

⁹⁵⁴ GILLES (W.), *op. cit.*, pp.1362 : « Les 20 Oppositions Days correspondent à vingt jours de débats attribués à l'opposition pour lui permettre de choisir les thèmes des séances. Les sujets de discussion sont déterminés pour dix-sept jours par le leader de l'opposition, et pour les trois autres par le leader du second parti de l'opposition en nombre d'élus ». Cette obligation représente un cinquième du nombre total de séances.

⁹⁵⁵ SADOUN (M.), *op. cit.*, p.13 : « Une démocratie conserve toujours le droit de se défendre, l'Allemagne en a même théorisé le principe au lendemain de la seconde guerre mondiale ». Voir également LAUVAUX (P.), *op.cit.*, pp.631-632 : Le Tribunal constitutionnel fédéral a dissous le parti néo-nazi (S.R.P.) le 23 octobre 1952, aux motifs que celui-ci « n'accepte pas les valeurs fondamentales attachées à la personne humaine, que son langage est empreint de connotations totalitaires et racistes et que les assurances qu'il donne concernant le respect de la Loi Fondamentale sont dépourvues de valeur probante ». Il a procédé de même, le 23 octobre 1952, à l'encontre du parti communiste (K.P.D.) se fondant « sur une analyse idéologique détaillée du marxisme-léninisme qui est déclarée incompatible avec l'ordre fondamental, libéral et démocratique visé à l'article 21-2 de la Loi Fondamentale ». Il relève également « à l'encontre du parti, et du fait de son idéologie, une propension naturelle à la commission d'actes inconstitutionnels ».

légalisation de l'opposition allemande. Celle-ci s'organise particulièrement au niveau du Parlement. Outre les droits classiques et traditionnels reconnus à ces entités dans les démocraties, elle bénéficie également, en plus de la dotation que reçoivent toutes les formations parlementaires, d'un supplément de fonds publics, qui lui est spécialement alloué. Elle préside la commission parlementaire des finances et peut parallèlement « provoquer la création d'une commission d'enquête, élément essentiel de la fonction de contrôle »⁹⁵⁶. Ce pouvoir n'est pas dénué d'intérêts puisque c'est une commission d'enquête demandée par l'opposition qui, en 1984, a conduit à la démission du ministre de l'Economie, Otto Lambsdorff, et le Président du Bundestag, Rainer Barzel, dans l'affaire Flick. Par ailleurs, l'opposition allemande peut occuper une place privilégiée et déterminante lors des gouvernements de grande coalition. Par l'union d'une partie de la gauche et d'une partie de la droite, cette alliance exceptionnelle résulte de l'impossibilité de former une majorité stable à l'intérieur des forces politiques traditionnelles. Un accord sur un programme de gouvernement est donc recherché entre les principales forces politiques, les clivages idéologiques gauche-droite sont temporairement dépassés afin de faciliter la mise en place de réformes, souvent délicates mais nécessaires⁹⁵⁷. Il s'agit de l'optique défendue par la seconde grande coalition, actuellement dirigée par la Chancelière Angela Merkel depuis fin 2005, et qui rassemble, à droite et à gauche, les élus CDU, CSU et SPD⁹⁵⁸. Pour autant, bien que ce

⁹⁵⁶ PIMENTEL (C-M.), *Le procès symbolique de l'opposition*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004, pp.47-48 ; LE DIVELLEC (A.), *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t.119, LGDJ, 2004, p.419 ; GILLES (W.), *op. cit.*, pp.1372 : « En Allemagne, non seulement les présidences des commissions sont attribuées selon la règle de proportionnalité conformément à l'article 12 du règlement du Bundestag, mais en outre, le poste de vice-président de commission, qui est unique, revient toujours à un membre de l'opposition lorsque la présidence a été attribuée à la majorité ».

⁹⁵⁷ LE DIVELEC (A.), *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, *op.cit.*, pp.270-271.

⁹⁵⁸ Le gouvernement du Chancelier Kiesinger a constitué la première grande coalition qui a rassemblé des élus CDU, SPD et CSU, elle a duré du 1er décembre 1966 au 21 octobre 1969. Sur la formation de la grande coalition actuelle, voir notamment : *Les législatives allemandes dessinent un Bundestag sans majorité claire*, Le Monde 18 septembre 2005 ; TRICORNOT (de) (A.), *M. Schröder plaide pour une grande coalition en Allemagne*, Le Monde, 29 septembre 2005 ; *La direction du SPD approuve une grande coalition dirigée par Angela Merkel*, Le Monde 10 octobre 2005 ; JACOB (A.), *Au Bundestag, l'opposition sera limitée aux petits partis*, Le Monde, 12 octobre 2005 ; VERNET (D.), *Allemagne : la « démocratie du consensus »*, Le Monde, 23 octobre 2005 ; *Allemagne : la CDU, la CSU et le SPD donnent leur feu vert à la « grande coalition »*, Le Monde, 14 novembre 2005.

type de gouvernement se veuille rassembleur et vise à prendre en considération des idées extrêmement diverses, les partis refusant d'en devenir membres – tels aujourd'hui les libéraux, l'extrême-gauche et les Verts – constituent de facto l'opposition. Ces derniers ne disposent que de 166 députés au Bundestag, et, avec 61 élus, le parti libéral est la principale force d'opposition. Ultraminoritaires et de sensibilité différente, ceux-ci éprouvent d'énormes difficultés à se rassembler et donc à peser sur la vie politique⁹⁵⁹.

Enfin, le Tribunal de Karlsruhe est considéré par la doctrine constitutionnelle allemande comme « un instrument institutionnalisé pour l'opposition et comme un instrument de lutte de l'opposition »⁹⁶⁰.

De leur côté, si les oppositions en Suisse et en Italie sont dans une situation comparable à celle de la France, où aucun statut particulier ne leur est réservé, les techniques de la démocratie directe leur permettent cependant de jouer un rôle important face aux différentes majorités. Par le biais des initiatives populaires, notamment, qui sont couramment utilisées, elles peuvent s'affirmer et mobiliser l'opinion publique efficacement face aux gouvernants. En Italie, si ce procédé a fonctionné efficacement durant la période d'instabilité politique – jouant le rôle, pour l'opposition, de « catalyseur » des mécontentements –, il en a été différemment à partir de 1993. En effet, la constitution de majorités stables au Parlement a fait perdre de son intérêt à cette procédure, les votations organisées n'ont pas atteint le quorum requis et ont progressivement conduit à la désuétude de cette technique. Toutefois, si le retour à la représentation proportionnelle pour les élections législatives, avec la loi du 21 décembre 2005, devait entraîner à nouveau les vicissitudes connues avant 1993, l'initiative populaire pourrait redevenir un moyen de pression efficace pour l'opposition⁹⁶¹.

Aussi, au regard des pouvoirs importants reconnus à certaines oppositions étrangères, dans un souci de meilleure qualité et de plus grande efficacité du système démocratique, outre le fait

⁹⁵⁹ JACOB (A.), *Grâce aux Verts, la coalition allemande évite une enquête parlementaire*, Le Monde, 29 janvier 2006. Ces difficultés de rassemblement de l'opposition ont été mises en évidence lorsque les Verts ont refusé de soutenir l'action du Parti libéral et du Parti de Gauche visant « à obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire qui aurait risqué de nuire au bilan laissé par l'ancienne coalition au pouvoir à laquelle les Verts participaient ».

⁹⁶⁰ RIDDER (H.), *Sache Opposition : Adolpf Arndt und das Bundesverfassungsgerricht*, in EHMKE (H.), SCHMITT (C.), SCHAROUN (H.), *Festschrift für Adolpf Arndt zum 65 Geburtsag*, Frankfurt, 1969, p.156, cité par TORTELERO CERVANTES (F.), *Majorité politique, opposition et cours constitutionnelles*, Thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, février 2005, p.613.

⁹⁶¹ Sur ces questions, et notamment sur la pratique en Italie, voir *infra*, p.435 et suiv.

d'avoir confié la présidence de la Commission des Finances à un membre de l'opposition en juin 2007, le Président Sarkozy a officiellement confié au Comité Balladur, chargé de la modernisation et du rééquilibrage des institutions, de réfléchir à un statut de l'opposition « qui lui garantisse les moyens politiques, juridiques et financiers de pouvoir se conduire comme un contrepouvoir réel face à la majorité. Ce statut devra comprendre notamment des droits d'information, des droits protocolaires, le droit de créer une commission d'enquête »⁹⁶². Le débat est donc ouvert et semble recueillir la faveur aussi bien de la classe politique que des juristes⁹⁶³.

Pour autant, dans le contexte actuel, il paraît encore difficile d'imaginer en France, à l'instar de l'Allemagne, un gouvernement de grande coalition. Malgré la proposition en ce sens du candidat UDF à l'élection présidentielle de 2007, les principaux partis de gouvernement, l'UMP et le PS, n'y semblent ni véritablement prêts ni favorables⁹⁶⁴. Toutefois, il faut cependant noter comme signes d'ouverture à cette idée les nominations, en mai et juin 2007,

⁹⁶² SARKOZY (N.), *Allocution lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République*, Palais de l'Élysée, Paris, 18 juillet 2007, www.elysee.fr : voir également l'allocution sur la démocratie irréprochable, prononcée à Epinal le 12 juillet 2007.

Le Président a également demandé que soit réservé, dans le texte constitutionnel, la place de président de la Commission des Finances à un membre de l'opposition.

⁹⁶³ JAKUBYSZYN (C.), *Institutions : Les 20 pistes de Nicolas Sarkozy*, Le Monde, 20 juillet 2007.

⁹⁶⁴ Sur la proposition du candidat UDF à l'élection présidentielle, voir notamment : *L'UMP François Fillon critique l'idée d'une coalition droite-gauche défendue par le Président de l'UDF*, Le Monde, 6 février 2007 ; *François Bayrou pourrait choisir un Premier ministre de Gauche*, Le Monde, 19 février 2007, *Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy s'en prennent à François Bayrou*, Le Monde, 21 février 2007 ; *Daniel Cohn-Bendit prône une alliance UDF-PS-Verts*, Le Monde, 21 février 2007 ; *Mme. Royal juge « dangereuse » la « coalition » proposée par M. Bayrou*, Le Monde, 26 février 2007 ; *L'UMP et le PS critique l'impasse proposée par François Bayrou*, Le Monde, 27 février 2007 ; *ROGER (P.), François Bayrou envoie des signaux à gauche*, Le Monde, 28 février 2007.

Nonobstant, il est à noter que dans l'histoire institutionnelle française de telles situations se sont déjà produites. A la Libération, le général de Gaulle a rassemblé les grandes forces politiques du pays dans un gouvernement d'union nationale, afin de reconstruire au plus vite une France ravagée par les années de guerre et d'occupation. Cette coalition provisoire a d'ailleurs mis en place les grandes réformes indispensables à ce gigantesque travail avec la nationalisation des secteurs clés de l'économie, la planification et la création de la Sécurité sociale. De même, sous la IVème République, il est arrivé que des partis de centre gauche et de centre droit se regroupent en vue de soutenir la formation de certains gouvernements. Antérieurement encore, la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le droit d'association a été l'œuvre du gouvernement de coalition présidé par Waldeck-Rousseau.

de personnalités centristes et socialistes dans le gouvernement de François Fillon ou à la tête de diverses instances, tels Dominique Strauss-Kahn, dont la candidature à la direction générale du Fonds monétaire international a été soutenue par l'Élysée, ou encore Jack Lang, au sein du comité chargé de la réforme des institutions⁹⁶⁵. Si elles constituent indéniablement une volonté de renverser les traditions, l'expérience doit pourtant encore apporter ses preuves, le scrutin majoritaire à deux tours entraînant toujours une importante bipolarisation du débat politique⁹⁶⁶.

Toutefois, si la revalorisation du Parlement et la mise en place d'un véritable statut de l'opposition permettent indéniablement un réajustement du système actuel en vue d'une consolidation de la démocratie représentative, celui-ci doit également résulter d'une nouvelle gouvernance.

B – Une nouvelle gouvernance

Dans le souci de procéder à certains réajustements pratiques pour consolider la démocratie représentative, une nouvelle gouvernance devrait émerger. Celle-ci pourrait se fonder sur une nouvelle conception de la loi (1) mais aussi de la gestion publique (2).

1 – Une nouvelle conception de la loi

Face à la crise actuelle que traverse la loi, la nouvelle conception doit, tout d'abord, favoriser la recherche de l'efficacité dans le processus d'élaboration de la législation (a) et, ensuite, pour conforter cette qualité nécessaire de la loi, recourir à l'expérimentation (b).

⁹⁶⁵ MANDRAUD (I.), RIDET (P.), *Sarkozy propose la candidature de Strauss-Kahn à la tête du FMI*, Le Monde, 8 juillet 2007 ; *Jack Lang participera à la réflexion sur les institutions voulue par M. Sarkozy*, Le Monde, 16 juillet 2007.

⁹⁶⁶ RIDET (P.), ROGER (P.), *M. Sarkozy embarrasse l'opposition en lui offrant un statut*, Le Monde, Le Monde, 28 juin 2007 ; RIDET (P.), *Ouverture et réformes : les socialistes en plein trouble*, Le Monde, 13 juillet 2007.

a – Une recherche d'efficacité et de qualité de la législation

La lisibilité et la rationalité de la loi, la sécurité juridique et l'évaluation se présentent comme les critères essentiels d'une nouvelle conception de la loi, signes d'efficacité et de qualité.

Dans son message au Parlement du 19 mai 1995, Jacques Chirac pressait déjà le législateur pour qu'il change de méthodes, estimant que « trop de lois tuent la loi » et, qu'en vertu du principe de publicité, « les citoyens doivent connaître leurs droits et devoirs ». Dans le même temps, il préconisait une remise en ordre des textes, via une codification qui garantirait une simplification du droit. Enfin, il souhaitait la mise en place d'une évaluation permettant d'apprécier les conséquences, financières et pratiques des textes présentés, pour les citoyens et les entreprises⁹⁶⁷. De son côté, le Conseil constitutionnel a dégagé un objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi⁹⁶⁸. Pour le Conseil d'Etat, « l'intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés ainsi que leur cohérence » ; la qualité de la norme devant reposer sur « une rédaction claire et précise et l'adéquation au problème traité » ainsi que sur une évaluation préalable⁹⁶⁹.

Quelques applications de ces principes ont déjà été mis en œuvre à l'étranger. De façon générale, celles-ci consistent le plus souvent à analyser, au préalable, en concertation quasi constante avec les différents publics concernés, l'impact que peut avoir la législation une fois adoptée.

Confrontée à des difficultés comparables à la France en matière de loi, la Grande-Bretagne a mis en place depuis 1994 un système d'étude d'impact, dont la vocation première est de déterminer les conséquences de toute nouvelle réglementation par le procédé du bilan coûts-avantages, de recenser les alternatives possibles et de consulter les acteurs concernés par le projet. L'objectif, avant l'adoption ou le rejet du projet, est de vérifier la cohérence d'ensemble de la politique proposée ainsi que ses modalités d'application. Cette stratégie a

⁹⁶⁷ Le Monde, 21-22 mai 1995.

⁹⁶⁸ Cons.const., n°99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, Rec., p.136. Cette règle de principe a été reprise ultérieurement, notamment, dans Cons.const., n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales*, Rec., p.116 ; Cons.const., n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de Finances pour 2006*, Rec., p.168.

⁹⁶⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, op.cit.*, p.282 ; CLAUSADE (de) (J.), *op.cit.*

permis, à brève échéance, de diminuer considérablement le nombre de textes adoptés⁹⁷⁰. De la même façon, le processus d'élaboration de la législation allemande se caractérise aussi à présent par « des consultations informelles très en amont et par l'échange d'un volume considérable d'informations avec les milieux intéressés, les universitaires, les groupes d'intérêts constitués, les länder et les autorités locales ». De plus, l'Allemagne consacre des efforts considérables au réexamen de la législation en vigueur et épure, par l'abrogation, son bloc normatif des mesures inappliquées, inadaptés ou inefficaces, tentant ainsi de mettre en place une certaine logique d'équilibre des flux normatifs. Cette réduction du nombre de textes a pour but de permettre à la loi, dans sa généralité, de retrouver une certaine lisibilité, et davantage de clarté, pour les citoyens. De façon proche, certains länder allemands ont également entrepris une refonte du droit, consistant « à réunir en un seul texte, pour un secteur, toutes les normes maintenues en vigueur, les autres étant censées être abrogées »⁹⁷¹. Outre une sécurité juridique, ce procédé est également un gage d'efficacité puisqu'il évite l'éparpillement des dispositions et rend plus aisée la recherche du droit applicable à un secteur déterminé.

Pour tendre aussi vers cette logique d'efficacité et de qualité de la législation, le Conseil d'Etat, dans son rapport public de 2006, propose un certain nombre d'aménagements dans le processus législatif par le biais d'une loi organique. En ce sens, il préconise, de façon fort judicieuse, de s'inspirer en France du modèle des *leggine* italiennes⁹⁷². Cette procédure de législation simplifiée, autorisée par l'article 72 de la Constitution italienne, s'applique à environ 30% de la législation, et permet aux commissions de voter elles-mêmes des lois, excepté dans certaines matières (libertés publiques, fiscalité ou révision de la Constitution), et sauf si un dixième des membres de la Chambre ou un cinquième des membres de la commission requièrent l'examen en séance plénière⁹⁷³. Transposée en France, certaines lois

⁹⁷⁰ BELL (J.S.), *La loi britannique et la sécurité juridique*, in Rapport public du Conseil d'Etat, 2006, p.340. Voir également Conseil d'Etat, *op.cit.*, pp.306 à 309 sur les mécanismes britanniques d'évaluation et d'études d'impact de la législation.

⁹⁷¹ Conseil d'Etat, *op.cit.*

⁹⁷² *Ibidem*, pp. 323 et suiv.

⁹⁷³ TASCIA (C.), *Rapport tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du règlement de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 4 mars 1998, www.assemblee-nationale.fr : Ces « petites lois sont adoptées selon une procédure abrégée où deux options sont ouvertes : soit les commissions parlementaires votent elles-mêmes le projet sans que celui-ci soit examiné en séance publique ; soit les commissions établissent le texte définitif et demandent à la Chambre de le voter sans débat ».

pourraient parfaitement être adoptées en commission, notamment pour les projets de loi de codification et de transposition des directives en droit interne. Outre la rapidité, ce mécanisme permettrait au Parlement de dégager un temps plus important pour se consacrer à des débats de fond sur des questions ou des réformes plus sensibles, requérant une réflexion plus profonde pour assurer leur efficacité.

De même, la Haute instance administrative propose de recourir à la technique de l'évaluation préalable de la loi par le biais d'études d'option, pour les textes les plus simples, ou d'études d'impact, « pour les projets dont les enjeux sont lourds au regard de critères matériels dont la définition relève de choix politiques »⁹⁷⁴. Cet aménagement favoriserait tout d'abord une diminution du nombre des textes et encouragerait aussi, très certainement, à la clarté et à l'efficacité, chaque projet ou proposition de loi faisant l'objet d'un calcul objectif et minutieux des avantages et des inconvénients qui pourrait parfaitement être réalisé par un organe indépendant pour éviter toute pression politique. Ensuite, sur la base des résultats de cette étude préalable, un texte mieux finalisé serait déposé devant le Parlement où s'engagerait alors le véritable débat de fond⁹⁷⁵. L'objectif visé est, sans aucun doute, la

⁹⁷⁴ Conseil d'Etat, *op.cit.*, p.289 et p.314 : « L'étude d'impact devrait notamment faire apparaître les raisons d'un choix d'une stratégie normative plutôt qu'une autre stratégie ; les effets attendus du projet de texte en terme de modification attendue du secteur concerné ; les conditions d'insertion de ce projet dans le corpus normatif pré-existant et comment est assuré le respect des articles 34 et 37 de la Constitution ; qu'il a été procédé à toutes les consultations utiles avec les milieux intéressés et quel a été le résultat de la concertation ainsi diligentée ; et lorsque la complexité des enjeux de la réforme entreprise le justifie, qu'il a été procédé, par delà la concertation interministérielle et avec les principaux destinataires du texte en projet, à une contre-expertise par un pôle de compétence rattaché au Premier ministre qui pourrait être le Centre d'analyse stratégique ».

⁹⁷⁵ Le mécanisme des études d'impact existe déjà au plan législatif, mais son fonctionnement difficile le rend peu satisfaisant. Ces dernières ont été créées, à titre expérimental du 1^{er} janvier au 31 décembre 1996 par une circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995. L'objectif visait à « permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis ». Une nouvelle circulaire, en date du 26 janvier 1998, a pérennisé la procédure. Depuis lors, les études d'impact ont pour objet de faire connaître « a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leur conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique ». Cependant, si le procédé relève d'une intention louable de réforme, la pratique n'a pas atteint les espérances visées. En effet, le rapport Mandelkern a dressé, en 2002, un bilan sévère des six années de pratique des études d'impact, d'où il ressort que « l'exercice demeure la plupart du temps formel, tardif et qu'il ne permet pas d'éclairer utilement la décision, se contentant de justifier a posteriori une décision déjà prise » :

revalorisation de la loi – dans la mesure où son utilité serait démontrée antérieurement – mais, parallèlement aussi, de la procédure législative et du travail parlementaire. La volonté est d'éviter, dans le même temps, la situation ubuesque connue récemment lors de l'examen du projet de loi relatif à la fusion Suez-Gaz de France. Dans un dessein stratégique d'obstruction, et pour obliger le gouvernement à recourir à la procédure de l'article 49-3, l'opposition s'est bornée à organiser le blocage massif du débat démocratique en déposant près de 140 000 amendements. Selon les diverses estimations, leur examen aurait nécessité plus de 11 000 heures de séances, soit près de huit ans de travail⁹⁷⁶. Les études d'impact permettraient, dans de telles situations, suite à un travail de fond relativement long et précis, de connaître à l'avance la portée de la mesure dans la réalité. Après cela, l'usage du droit d'amendement, principe même du débat démocratique et droit fondamental du Parlement, pourrait être utilisé beaucoup plus raisonnablement, soit pour proposer des améliorations au texte soumis, soit éventuellement pour soumettre des propositions alternatives, mais en aucun cas il ne pourrait l'être dans une volonté délibérée, et stratégique, de blocage de l'institution parlementaire. En ce sens, le Conseil d'Etat a pris position pour un ajustement des modalités du droit d'amendement. La réforme pourrait consister en une règle unique de quarante-huit heures entre le dépôt de l'amendement et son examen en séance plénière et vaudrait pour les amendements tant gouvernementaux que parlementaires. Par ailleurs, la Haute instance administrative propose également que le Président de chaque assemblée puisse opposer une irrecevabilité à tout amendement intervenant dans le domaine réglementaire⁹⁷⁷. De leur côté, les députés ont décidé de limiter les amendements tardifs, lesquels n'étant pas analysés au sein des commissions, étaient examinés en séance et contribuaient à allonger les débats⁹⁷⁸. Le

MANDELKERN (D.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Ministère de la Fonction Publique, 2002.

Sur la pratique des études d'impact dans la procédure législative, voir également : QUILLES (P.), *Rapport tendant à modifier l'art.34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement*, n°3075, Assemblée nationale, 10 mai 2006, www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3075.asp#P491_84453

⁹⁷⁶ CUQ (H.), *GDF-SUEZ : la Gauche refuse le débat*, Le Monde, 7 septembre 2006 et *Le projet de loi de privatisation de GDFcroule sous les amendements*, Le Monde, 6 septembre 2006.

⁹⁷⁷ Conseil d'Etat, *op.cit.*, pp.319-322.

⁹⁷⁸ Proposition n°2792 du 17 janvier 2006 de résolution tendant à modifier l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale relatif au délai de dépôt des amendements. L'article 4 de la résolution prévoit que, désormais, « les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures ». Il précise néanmoins que, lorsque le rapport de la commission n'a pas été mis à disposition par voie

Conseil constitutionnel, dans une décision du 19 janvier 2006, avait, pour sa part, lui aussi encadré le droit d'amendement en faisant application de la règle dite de l'« entonnoir », en vertu de laquelle les amendements ne peuvent plus porter que sur des dispositions restant en discussion⁹⁷⁹.

De façon complémentaire, pour que soient mieux respectées les frontières fixées par la Constitution entre les domaines législatif et réglementaire, Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale a déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à renforcer l'autorité de la loi ainsi que, récemment, une série de onze propositions de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale⁹⁸⁰. La loi constitutionnelle prévoit que « les amendements formulés par les membres du Parlement ne peuvent être mis en discussion, lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, lorsqu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38, ou lorsqu'ils sont dépourvus de portée normative ». Il existe ainsi actuellement en France une volonté de renforcer l'autorité de la loi, ce qu'a d'ailleurs confirmé la décision du Conseil constitutionnel du 21 avril 2005 qui a annulé un dispositif législatif au seul motif de l'absence de dispositions normatives et, dans le même temps, a procédé au déclassement préventif de mesures à caractère réglementaire contenues dans la loi⁹⁸¹. De même, toujours pour renforcer la loi, une modification du règlement de l'Assemblée nationale est intervenue en février 2004, sur l'initiative conjointe de MM. Debré et Warsmann, et a institué un « droit de suite » du rapporteur pour présenter à la commission compétente, six mois après la publication de la loi, un rapport sur l'application de celle-ci⁹⁸². Par ailleurs, une proposition de loi constitutionnelle tendant à élargir les pouvoirs du Parlement a été transmise au Sénat le 18 mai 2006. Celle-ci vise à compléter les articles 47 et

électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés demeurent recevables jusqu'au début de la discussion générale » : GAUTHIER-LESCOP (L.), *op.cit.*, pp.123-125.

⁹⁷⁹ Cons. Const., n°2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O., 24 janvier 2006, p.1138, cons.26.

⁹⁸⁰ Proposition n°1832 de loi constitutionnelle de M. Jean-Louis Debré tendant à renforcer l'autorité de la loi et Propositions n°2791 à 2801 du 17 janvier 2006 de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

⁹⁸¹ Cons. Const., décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, RDP, n°4, 2005, pp.864-867 ; cf. supra le développement sur la crise de la loi.

⁹⁸² Résolution n°256 du 12 février 2004 modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le Conseil d'Etat dans son rapport 2006 (p.326) propose d'ailleurs l'élargissement et le prolongement de ce droit.

47-1, en conférant aux deux assemblées, outre le contrôle de l'application de la loi, l'évaluation des résultats de la législation⁹⁸³.

Cependant, l'efficacité peut être également recherchée, non pas seulement à travers des lois votées définitivement, mais par le biais, dans certains cas, d'une législation expérimentale qui ne s'appliquerait réellement à l'ensemble du territoire qu'après avoir démontré sa valeur suite à un test sur une zone ou un secteur déterminé.

b – Une législation expérimentale

L'expérimentation peut s'insérer dans le cadre d'une nouvelle conception de la gestion publique. Elle consiste « à tester une réforme à petite échelle sur une ou plusieurs zones géographiques déterminées pendant une période donnée puis de décider, au vu des résultats concrets, soit de la généraliser ou pas, soit de l'améliorer, soit de l'abandonner »⁹⁸⁴.

En France, malgré certaines expériences en la matière, le système institutionnel y est resté peu enclin. Cette démarche quasi scientifique n'était pas véritablement retenue par le droit public, jusqu'à son introduction dans la Constitution en mars 2003, en raison de la conception de la loi forgée depuis la Révolution qui, présentée comme l'expression de la volonté générale, incarnait la raison universelle. La loi revêtait alors un caractère infaillible et ne connaissait aucune diversité dans son application tant dans l'espace que selon les individus dont elle régissait les comportements⁹⁸⁵. Cette construction théorique s'inspire très largement de la pensée rousseauiste et pose deux conditions pour assurer à l'homme sa liberté. Aucun individu ne doit disposer de droits supérieurs à un autre – la loi est la même pour tous, d'où le principe d'égalité des citoyens devant la loi – et tous les individus doivent être soumis à la seule autorité de la loi, d'où le caractère souverain du pouvoir législatif⁹⁸⁶.

Pourtant, au-delà de la théorie traditionnelle et historique, « la complexité des questions dont est désormais saisi le législateur conduit à réviser cette conception universelle de la loi pour

⁹⁸³ L'article 34 alinéa 1^{er} de la Constitution serait, par ailleurs, rédigé ainsi : « La loi est votée par le Parlement qui en contrôle l'application et l'exécution dans les conditions prévues par les règlements des deux assemblées ».

⁹⁸⁴ MEHAIGNERIE (P.), *Décentralisation, expérimentation et évaluation*, Pouvoirs Locaux, II, 2003 ; MAMONTOFF (C.), *Réflexions sur l'expérimentation du droit*, RDP, 1998, p.358 : L'expérimentation est « un droit à l'essai – celui fait pour tester une situation –, un droit à durée déterminée, un droit qui n'a pas pour objectif de durer mais simplement de tester un phénomène pendant un certain temps ».

⁹⁸⁵ CROUZATIER-DURAND (F.), *L'expérimentation locale*, RFDA, janvier-février 2004, p.22.

⁹⁸⁶ NICOLAIEFF (B.), *La voie de l'expérimentation*, Pouvoirs Locaux, n°49, 2001, p.96.

adopter une démarche plus prudente. L'efficacité de la norme étant désormais au centre de l'action publique, l'expérimentation apparaît non seulement comme un instrument essentiel de la réforme de l'Etat mais aussi comme un changement de conception », qui permet de réduire les incertitudes sur la pertinence et l'efficacité de la loi⁹⁸⁷. Ce propos était d'ailleurs celui de Jacques Chirac, dans son message au Parlement du 19 mai 1995, lorsqu'il souhaitait que soit réduite la fracture entre le peuple et ses représentants⁹⁸⁸.

Dans un sens proche, le Conseil d'Etat, dans son rapport public de 1996, estimait « qu'il peut être opportun d'agir sur le terrain juridique en s'assurant par des expériences limitées que les nouvelles règles sont bien adaptées aux nouvelles réalités »⁹⁸⁹. Pour les juges du Palais Royal, le besoin d'expérimentation dans la gestion publique est rendu nécessaire au regard de trois variantes : politique, sociologique et technologique. En matière politique, l'expérimentation se présente comme un vecteur d'adhésion. En effet, en raison de la défiance manifestée par les citoyens pour les réformes imposées sans concertation préalable, les gouvernants doivent aujourd'hui convaincre de la pertinence de leur action avant de la traduire effectivement et définitivement en règles de droit. Concernant la variable sociologique, la Haute Instance administrative justifie l'expérimentation comme un facteur d'efficacité dans la mesure où le développement économique, social et culturel a produit une grande variété de situations et qu'il est à présent difficile qu'une norme générale appréhende tous les aspects de cette multitude. La progressivité d'application, que favorise l'expérimentation, permet de s'assurer que soient prises en compte toutes les données d'un problème et toute la complexité d'une réforme. Enfin, pour la variante technologique de l'analyse, les rédacteurs du rapport précisent que le droit peut être désarmé face aux mutations rapides et aux nouvelles potentialités de la technologie, ce nouveau procédé de gestion permet alors de s'assurer que les nouvelles règles soient adaptées aux réalités⁹⁹⁰.

Cependant, au regard des atteintes susceptibles d'être portées au principe d'égalité des citoyens devant la loi, le Conseil d'Etat a eu, en l'absence de textes, à se prononcer à plusieurs

⁹⁸⁷ PIRON (M.), *Rapport relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, n°955, Assemblée nationale, 18 juin 2003 ; voir également NICOLAIEFF (B.), *op.cit.*, pp.96-97 ; CROUZATIER-DURAND (F.), *op.cit.*, p.22.

⁹⁸⁸ *Le Monde*, 21-22 mai 1995, p.6 : « en ce qui concerne votre mission législative, je crois utile d'opérer un véritable changement de méthode ».

⁹⁸⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 1996*, E.D.C.E, n°48, 1997.

⁹⁹⁰ Voir aussi NICOLAIEFF (B.), *op.cit.*, p.98.

reprises sur le concept d'expérimentation⁹⁹¹. Deux exigences principales ont strictement encadré la pratique : l'expérimentation devait être limitée dans le temps et, parfois aussi, dans l'espace et se justifier par des considérations impérieuses d'intérêt général⁹⁹². De son côté, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est essentiellement constituée par les décisions du 28 juillet 1993 et du 17 janvier 2002, dans lesquelles sont strictement posées les conditions de légalité : l'expérimentation ne peut intervenir que sur habilitation législative, elle doit être limitée – aussi bien dans le temps que dans son objet – et faire l'objet d'une évaluation. L'expérience doit avoir vocation à être généralisée et être conforme aux libertés publiques⁹⁹³. Au regard des limites posées par la jurisprudence, plusieurs exemples d'utilisation de ce procédé peuvent être cités. L'expérimentation, limitée dans le temps et appliquée à l'ensemble du territoire, ne s'adaptait qu'à quelques cas, dont notamment les lois du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse, du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité confiant aux

⁹⁹¹ Voir notamment Conseil d'Etat, 13 octobre 1967, *Peny*, Lebon, p.365 ; Conseil d'Etat, 21 février 1968, *Ordre des avocats à la Cour d'Appel de Paris*, Lebon, p.123 ; Conseil d'Etat, 15 mai 1995, *Syndicat des pharmaciens de Guyane* ; FLAMAND-LEVY (B.), *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, RFDA, janvier-février 2004, pp.61-62.

⁹⁹² Conseil d'Etat, section des travaux publics, avis, 24 juin 1993, Conseil d'Etat, *Rapport public 1993*, EDCE n°45, 1993, La Documentation Française, p.338 ; CROUZATIER-DURAND (F.), *op.cit.*, p.22.

⁹⁹³ Cons. const., n°93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, Rec., p.204. Le Conseil Constitutionnel reconnaît qu'« il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations [...] de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles ». Toutefois, l'expérimentation doit revêtir un caractère explicite, il incombe à la loi « de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquelles celles-ci peuvent être entreprises ». De surcroît, elle établit aussi les conditions relatives à la fin de l'expérimentation, dans la mesure où il appartient au législateur de définir précisément « les conditions et les procédures selon lesquelles [les expérimentations] doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon ». Cette décision fait l'objet d'un complément dans la décision n°93-333 DC du 21 janvier 1994 (*Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, R., p.32) où le Conseil rappelle que l'expérimentation doit avoir un caractère nécessaire et provisoire, « une telle autorisation de caractère temporaire doit être entendue comme ne permettant pas un renouvellement immédiat ». ; FLAMAND-LEVY (B.), *op.cit.*, p.62.

Voir aussi Cons. const., n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, R., p.70 et CROUZATIER-DURAND (F.), *op.cit.*, p.21 : « La décision du 17 janvier 2002 est sans ambiguïté : une révision constitutionnelle constitue une condition nécessaire, bien que non suffisante, de la constitutionnalité du recours à l'expérimentation normative des collectivités locales ».

régions principalement de nouvelles compétences en matière portuaire, aéroportuaire et culturelle⁹⁹⁴. A l'inverse, les expérimentations conduites sur une partie du territoire ont été plus nombreuses. La plus ancienne date de 1962 et portait sur une nouvelle organisation des services de l'Etat, elle a concerné d'abord quatre départements : la Corrèze, l'Eure, la Seine-Maritime et la Vienne, puis fut étendue à l'Isère, et à l'ensemble du territoire l'année suivante⁹⁹⁵. D'autres cas, avec des effets directs sur les administrés, ont été mis en œuvre, comme la réforme de la tarification sanitaire et sociale⁹⁹⁶, l'introduction des chèques services pour les employeurs de salariés à domicile, ou les modulations de tarifs appliquées par la SNCF pour le TGV Nord-Europe. Néanmoins, c'est dans le cadre de la décentralisation que l'expérimentation à l'échelon local a connu un développement plus important⁹⁹⁷. Le conseil général d'Ille-et-Vilaine a mis en place, en 1986, un complément local de ressources qui a préfiguré la loi instaurant un revenu minimal d'insertion⁹⁹⁸. En 1988, la même collectivité, dans le cadre de ses compétences, a également créé « une dotation globale de développement intercommunal tendant à favoriser le partage des ressources entre les communes ». Cette innovation a, par la suite, partiellement inspiré les mécanismes péréquateurs institués par les lois du 6 février 1992 et du 31 décembre 1993⁹⁹⁹. D'autres types d'expérimentations, aux initiatives variées, ont aussi été menées au plan local sur certaines parties du territoire, telle la mise en œuvre des dispositions relatives à la prestation spécifique dépendance¹⁰⁰⁰, ou, plus récemment, la mise en œuvre locale du droit au logement opposable¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁴ FLAMAND-LEVY (B.), *op.cit.*, p.61.

⁹⁹⁵ PIRON (M.), *op.cit.*

⁹⁹⁶ Conduite tout d'abord dans deux régions par un décret du 15 janvier 1988, elle fut étendue ensuite à tout le territoire par la loi du 23 janvier 1990.

⁹⁹⁷ Les articles 104 et suivants de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ouvraient des expérimentations en matière de décentralisation de la gestion portuaire, de la gestion des aérodromes civils, et également en matière de décentralisation culturelle. Cependant, signe que l'expérimentation n'est pas encore développée dans les mentalités en matière de gestion publique, aucune collectivité territoriale n'a fait de demande en ce sens sur ce fondement.

⁹⁹⁸ Voir MEHAIGNERIE (P.), *op.cit.*

⁹⁹⁹ PIRON (M.), *op.cit.*

¹⁰⁰⁰ La loi du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance est issue d'une initiative de la Commission des Affaires sociales du Sénat, qui avait proposé son expérimentation dans la loi du 25 juillet 1994.

¹⁰⁰¹ Voir notamment EMMANUELLI (X.), *Rapport au Premier ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable*, La Documentation Française, 2007 ; BISSUEL (B.), *Le droit au logement opposable va être expérimenté*, Le Monde, 4 janvier 2007.

Nonobstant ces divers exemples, et sous la pression des expériences réussies dans le passé, le cadre légal de l'expérimentation ainsi que ses conditions de mise en place ont été insérés dans la Constitution par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Celle-ci reconnaît depuis, dans deux articles, la validité de la démarche expérimentale¹⁰⁰². Tout d'abord, l'article 37-1 confirme la possibilité d'introduire dans la loi ou le règlement, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Il s'agit d'une expérimentation dite de « transfert de compétences » puisque l'Etat confie aux collectivités territoriales candidates de nouvelles compétences que celles-ci sont chargées d'expérimenter. Ensuite, l'article 72 alinéa 4 dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences ». Cet article pose le principe d'une expérimentation normative où il revient alors aux collectivités locales d'élaborer la norme¹⁰⁰³. L'expérimentation n'est toutefois organisée que dans l'objectif d'extension future à l'ensemble du territoire. Elle s'inscrit donc toujours dans la logique de préservation de l'unité de l'Etat et d'indivisibilité de la République et « sert à éprouver l'exercice au niveau local de compétences avant de les généraliser à l'échelon national »¹⁰⁰⁴.

En inscrivant l'expérimentation dans la Constitution, le constituant élabore peu à peu une nouvelle conception de la gestion publique axée principalement sur l'efficacité de la loi et non plus sur son infaillibilité. L'expérimentation doit permettre « de mieux faire la loi et de faire moins de loi. Aujourd'hui, les lois sont nombreuses, longues et complexes. Elles ne s'adaptent pas à la réalité ni à la diversité des situations car elles définissent un cadre rigide, uniforme et éloigné du terrain [...]. En permettant à l'Etat ou aux collectivités d'expérimenter des mesures avant de les généraliser ou de les abandonner, on évitera les lois jetables et les règlements inflationnistes tout en garantissant aux citoyens la réversibilité et l'évaluation »¹⁰⁰⁵. De même,

¹⁰⁰² FAURE (B.), *Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité*, RFDA, novembre-décembre 2004, p.1152.

¹⁰⁰³ PISSALOUX (J-L.), *Réflexions sur l'expérimentation normative*, Dr. Adm., novembre 2003, n°19, p.19.

¹⁰⁰⁴ DOLLAT (P.), *Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni*, RFDA, juillet-août 2003, p.676 ; voir aussi FAURE (B.), *op.cit.*, p.1153 ; FLAMAND-LEVY (B.), *op.cit.*, p.62.

¹⁰⁰⁵ MEHAIGNERIE (P.), *op.cit.*

cette technique légistique pourrait permettre de faciliter l'adoption de certaines réformes difficiles. Dans ce cas, ces dernières seront engagées sur la base d'expériences qui auront prouvé leur pertinence et leur efficacité, l'expérimentation présentera alors aux individus, antérieurement à l'adoption de la législation définitive, non plus seulement les aspects négatifs, mais aussi les aspects positifs, pouvant être à l'origine d'une plus grande adhésion des citoyens¹⁰⁰⁶. Toutefois, si, comme le souligne certains, la loi organique du 1^{er} août 2003 « signe la véritable institutionnalisation de l'expérimentation », elle n'en reste pas moins une procédure très réglementée et ne constitue encore, pour les collectivités locales, qu'un droit à la demander¹⁰⁰⁷. En effet, d'un côté, la Constitution exclut de son champ certains domaines, tels que les libertés publiques ou les droits garantis par la loi fondamentale, et exige que l'expérimentation ait une durée et un objet limité. D'un autre côté, la loi organique du 1^{er} août 2003 encadre encore davantage les conditions de l'expérimentation par le jeu des articles LO 1113-1 à LO 1113-7¹⁰⁰⁸.

Bien que tous les Etats ne recourent pas à ce procédé, la recherche de l'efficacité des dispositions et l'adhésion des citoyens semblent être les motivations de ceux qui l'ont institué. En Suisse, comme en France, la procédure, bien qu'utilisée auparavant dans la pratique, a été strictement définie et encadrée par la suite. Elle fait actuellement l'objet d'un décret du Grand

¹⁰⁰⁶ CROUZATIER-DURAND (F.), *op.cit.*, p.28.

¹⁰⁰⁷ PONTIER (J-M.), *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales*, AJDA, 2003, p.1715. A l'instar de Bénédicte FLAMAND-LEVY, il est possible de souligner que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2001-454 du 17 janvier 2002 dite *Statut de la Corse*, avait déjà reconnu une telle possibilité, mais uniquement dans le cadre réglementaire et non législatif, et après habilitation législative, RFDA, janvier-février 2004, p.62.

¹⁰⁰⁸ Cons. Const., n°2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales*, R., p.406. La loi organique du 1^{er} août 2003 précise notamment que la loi qui autorise la dérogation doit définir l'objet de l'expérimentation, sa durée (nécessairement inférieure à 5 ans), ainsi que les dispositions susceptibles de dérogation et les collectivités habilitées à déroger aux dispositions législatives. Ces collectivités doivent demander, après délibération de leur assemblée, à bénéficier de l'expérimentation, celle-ci n'ayant qu'un caractère facultatif. Les actes généraux et impersonnels édictées dans le cadre de l'expérimentation par les collectivités devront être publiés au Journal Officiel ; le contrôle de légalité sur ces actes sera renforcé. L'évaluation qui en suivra devra traiter au moins trois aspects : le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat, leurs incidences financières et fiscales. Au vu de cette évaluation, la loi d'habilitation déterminera aussi les suites pouvant être données à l'expérimentation, à savoir son maintien (une prolongation de trois ans pouvant être envisagée), son abandon ou sa généralisation. Pour une étude de ces conditions voir CROUZATIER-DURAND (F.), *op.cit.*, pp.24-27.

Conseil en date du 14 décembre 1995. Celui-ci dispose qu'« une loi peut être établie à titre expérimental à condition qu'elle soit limitée dans le temps strictement nécessaire à l'expérimentation, qu'elle fixe le but de l'expérimentation et les hypothèses qu'elle cherche à vérifier, que ses effets soient évalués dans un rapport remis sur le bureau du Grand Conseil au plus tard trois mois avant la date prévue pour son expiration »¹⁰⁰⁹. En outre, la loi expérimentale suisse doit déterminer le type de données à récolter, la démarche méthodologique, les critères d'appréciation de l'expérimentation et les organes responsables pour l'effectuer. Plusieurs exemples d'utilisation peuvent être relevés antérieurement et postérieurement au décret de 1995. L'ordonnance du 8 novembre 1978 avait, par exemple, prévu un essai temporaire et localisé de limitation de vitesse à 50km/h pour les véhicules dans les agglomérations. Après une expérimentation de deux ans dans plusieurs localités, l'analyse des résultats a démontré que l'abaissement de la vitesse avait contribué à réduire notablement le nombre d'accidents et de victimes. Le législateur a alors généralisé en 1984 cette limitation dans toutes les agglomérations. De même, une ordonnance du 7 juin 1986 sur les radios locales a autorisé des essais afin de réunir les connaissances indispensables à l'élaboration d'une future législation. Durant toute la durée de l'expérimentation, enquêtes et contrôles ont été effectués afin de déterminer les répercussions des programmes locaux sur les autres médias et sur la vie communautaire¹⁰¹⁰. Par ailleurs, la révision de la loi sur le réseau des transports publics a fait l'objet, en 2000, d'une loi expérimentale d'une durée de deux ans. Cependant, de façon plus originale, celle-ci visait principalement à expérimenter une nouvelle méthode de travail parlementaire pour s'assurer de la parfaite exécution des décisions du Grand Conseil. L'expérimentation portait, en fait, sur le fonctionnement d'une délégation réduite de députés (chaque parti y étant représenté) chargée de suivre l'avancement et la réalisation des projets de ligne de tramway, tout en contrôlant que les objectifs fixés par leurs pairs avaient été poursuivis¹⁰¹¹.

De son côté, l'Allemagne a également prévu le recours à des législations expérimentales. Lors de l'examen de l'opportunité de chaque projet de loi – visant, à partir d'un questionnaire établi sur la base de dix points, à tester la nécessité, l'efficacité et l'intelligibilité de tous les

¹⁰⁰⁹ www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_A2_35.html ; voir également MADER (L.), *La législation expérimentale en Suisse*, in MORAND (C-A.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, pp.221-242.

¹⁰¹⁰ MADER (L.), *Pour une analyse empirique de la législation*, Lausanne, Payot, 1985, p.122.

¹⁰¹¹ Site de l'Etat de Genève : www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/540311/47/540311_47_partie2.asp

projets normatifs – la possibilité d’une réglementation expérimentale peut être envisagée. Cependant, il existe peu d’exemples d’utilisation de ce procédé. En effet, de la même façon qu’en Grande-Bretagne ou en Italie, les lois allemandes faisant l’objet a posteriori d’une stricte évaluation, la méthode expérimentale se justifie beaucoup moins. Ce mécanisme permet que toute loi – bien que votée à titre définitif et non expérimental – dont les effets ne seraient pas satisfaisants, puisse être rapportée à la suite de son évaluation¹⁰¹².

Toutefois, l’intérêt de l’expérimentation semble pourtant indéniable. Aussi, pour atteindre cet objectif d’efficacité de la législation et pour favoriser une meilleure adhésion des citoyens, les gouvernants devraient rendre plus fréquent le recours à ce procédé. Nonobstant, il n’en reste pas moins que d’autres procédés pourraient, en recherchant aussi l’efficacité, l’adaptabilité et la rapidité, permettre de construire une nouvelle conception de la gestion publique.

2 – Une nouvelle conception de la gestion publique

Celle-ci pourrait se fonder principalement sur une valorisation du principe de subsidiarité (a) et, également, sur un développement des contrats de partenariat public-privé (b).

a – La promotion du principe de subsidiarité

Face au besoin de participation des citoyens et à la nécessaire adaptation des décisions aux situations concrètes, le développement de la subsidiarité peut se présenter comme une réponse à ces attentes. En théorie, au moins, elle est un gage de démocratie puisque les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens – ce qui dans certains cas pourrait permettre une participation plus active – et que l’autorité supérieure n’est supposée intervenir que lorsque l’autorité inférieure a manifesté son incapacité à agir.

En ce sens, en France, l’introduction, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, du principe de subsidiarité dans la Constitution peut constituer un tournant dans la conception de la gestion publique puisqu’il procède à un réaménagement profond des compétences entre l’Etat central et les autres entités politiques autonomes.

¹⁰¹² Le mécanisme de l’évaluation – pouvant s’appliquer à toutes les lois et non pas seulement à celles considérées comme expérimentales – fera l’objet d’un développement complet dans le dernier chapitre consacré à l’approfondissement de la démocratie représentative dans le cadre de la responsabilité des élus dans la gestion publique.

L'article 72 alinéa 2 de la Constitution dispose, à présent, que « les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Une compétence de principe est donc reconnue aux collectivités territoriales, à l'exception des compétences que des textes formels attribuent à l'Etat¹⁰¹³. Ce dernier conserve ainsi les grandes fonctions de souveraineté, comme les affaires étrangères, la défense ou la responsabilité des grands équilibres économiques.

Alors que la décentralisation en 1982-1983 était encore très largement conçue par référence à la centralisation, la réforme de 2003 entend, par la mise en place explicite de la subsidiarité, rechercher réellement une nouvelle efficacité pour l'action publique tout en redynamisant la démocratie. Ce principe recommande à la fois que chaque décision soit prise dorénavant au plus près des citoyens – afin que la distance soit la plus courte entre les questions et les réponses – et, également, aussi directement que possible, par tous ceux qu'elle peut concerner. En fait, ce principe conduit à toujours rechercher le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. Toutefois, cette réforme reste à être véritablement mise en place puisque, pour assurer ces nouvelles compétences, les collectivités concernées doivent disposer des moyens financiers, matériels et humains correspondants. Une fois ces transferts achevés, et si cette nouvelle organisation des compétences est respectée, la subsidiarité pourrait véritablement constituer une nouvelle modalité de gestion permettant à la fois de mieux répondre aux attentes des citoyens et de garantir une meilleure représentativité de ceux-ci.

A l'étranger également, le principe de subsidiarité s'entend comme une garantie démocratique et une quête d'efficacité dans la gestion publique. Pour chacun des Etats étudiés qui le met en œuvre, la volonté constante est la recherche d'une décision prise au niveau le plus proche des citoyens ce qui constitue, en soi, une garantie d'efficacité pour la mesure adoptée. En Allemagne, le principe de subsidiarité s'applique essentiellement dans le cadre de la répartition des compétences entre les länder et le Bund et constitue l'un des principes fondamentaux dans l'organisation du fédéralisme. La Loi fondamentale y fait implicitement référence dans ses articles 30 et 72 qui définissent les rapports entre les länder et l'Etat fédéral. Ce principe ne menace aucunement l'unité de la Fédération puisque la compétence de

¹⁰¹³ Cependant, au regard de la logique soutenue dans l'article 72 alinéa 2, « les collectivités territoriales ne peuvent légitimement prétendre à exercer une compétence que si elles démontrent que celle-ci sera mieux mise en œuvre à leur niveau » : MERLAND (G.), *art.précit.*, p.146.

principe des länder n'en reste pas moins limitée par celles du Bund tant par ses compétences exclusives (art.73 L.F.), que par ses interventions dans de très nombreux domaines de compétences concurrentes ou par la possibilité qui lui est conférée par l'article 75 d'édicter des lois-cadres. Outre leurs compétences propres, les länder n'ont le droit de légiférer, dans le domaine des compétences concurrentes, que « tant que et dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer » (art.72-1 L.F.), lequel dépend de la nécessité plus ou moins grande qu'il y a de parvenir à une législation fédérale uniforme. De même, en Suisse, le principe de subsidiarité, selon lequel la Confédération ne peut agir que sur la base d'une compétence qui lui est expressément reconnue par la Constitution, a toujours été déterminant pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Hormis les compétences propres, il existe ainsi une présomption de compétences en faveur des cantons, plus à même à gérer les relations de proximité. De son côté, l'Italie – avant même la récente réforme constitutionnelle sur la régionalisation qui a considérablement développé l'idée de subsidiarité – avait procédé à une refonte globale de l'autonomie locale avec la loi du 8 juin 1990. Son article 9 attribuait une compétence générale aux collectivités de base « pour toutes les fonctions administratives qui concernent la population et le territoire de la commune, principalement l'organisation des services sociaux, l'aménagement et l'utilisation du territoire et le développement économique, qui ne sont pas expressément attribués à d'autres autorités par une loi de l'Etat ou une loi régionale en fonction de leur compétence respective ». Enfin, ce principe constitue aussi l'un des fondements de la construction européenne. Même s'il ne s'applique uniquement qu'aux questions relevant d'une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres, il vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. L'Union ne doit agir que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise à un niveau inférieur.

Cependant, cette présentation de la subsidiarité pourrait paraître pour le moins idéaliste s'il n'était pas fait mention de certaines de ces limites. Techniquement, tout d'abord, ce principe reste vague et général¹⁰¹⁴. Lorsqu'il est mentionné dans les textes, il n'est pas décrit avec

¹⁰¹⁴ Ce qu'a d'ailleurs souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2005-516 DC du 7 février 2005 en marquant les limites de son contrôle et en soulignant que prétendre qu'une compétence sera mieux exercée à tel ou tel échelon relève plus de l'appréciation politique que de l'application du droit : « Il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à

précision, tout au plus est-il fait mention de l'esprit dans lequel il doit s'appliquer. De façon conséquente, cette imprécision le rend difficilement applicable¹⁰¹⁵. Ensuite, politiquement, s'il a trouvé son terrain naturel d'élection dans les Etats fédéraux – telles l'Allemagne et la Suisse – qui en ont fait une règle permettant d'apprécier le niveau adéquat de décision, il en a été différemment pour les Etats de tradition centralisatrice qui ont tenté de le mettre en œuvre. En effet, les spécialistes constatent que « le principe de subsidiarité sert aujourd'hui de formule magique, habille avantageusement les réformes les plus disparates, et dissimule des pratiques contraires aux idées qu'il défend »¹⁰¹⁶. Face à la remise en cause du modèle de l'Etat-Providence, « de plus en plus mal supporté en raison de l'anonymat et de la complexité des décisions qu'il engendre et surtout de la montée régulière des prélèvements opérés sur les revenus des particuliers et des entreprises », l'Etat a dû renoncer à exercer lui-même un certain nombre de tâches d'intérêt général, qu'il a désormais confiées aux collectivités de proximité¹⁰¹⁷. Mais, comme le constate Chantal Million-Delsol, « l'Etat jacobin n'est pas devenu girondin, il était seulement en cessation de paiement »¹⁰¹⁸. L'Etat a donc procédé à ces transferts sous la contrainte mais entendait cependant en conserver une certaine maîtrise, ce que démontre, jusqu'à une période récente, la décentralisation, tant en France qu'en Italie, qui répondait à une montée des particularismes et aux carences de l'Etat central, mais qui ne s'appuyait pas sur une politique de conviction en faveur du principe de subsidiarité. Ces deux Etats, où la centralisation était importante, étaient peu enclin à des transferts de compétences

une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ».

¹⁰¹⁵ Cette difficulté d'application se manifeste d'ailleurs en Allemagne où le contrôle de la répartition des compétences entre la Fédération et les länder, exercé par le Tribunal de Karlsruhe, reste limité à un simple contrôle d'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois, la pratique a démontré que la Cour constitutionnelle allemande a souvent interprété de manière étendue les compétences reconnues à la Fédération, limitant ainsi la portée du principe de subsidiarité. Un constat similaire se dégage également de l'expérience suisse où la jurisprudence du Tribunal fédéral a interprété de manière extensive les compétences de la Confédération, ce qui ne permet pas, là encore, d'assurer un strict respect du principe de subsidiarité : Sur ce point voir BRAULT Philippe, RENAUDINEAU (G.), SICARD (F.), *Le principe de subsidiarité*, Etudes de la Documentation Française, n°5214, 2005, pp.62-63 et 74-76.

¹⁰¹⁶ MILLION-DELSOL (C.), *Le principe de subsidiarité*, Que sais-je ?, PUF, juillet 1993, p.122.

¹⁰¹⁷ Conseil de l'Europe, *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Communes et régions d'Europe, n°55, 1998.

¹⁰¹⁸ MILLION-DELSOL (C.), *op.cit.*, p.121

et le principe de subsidiarité – qui est un principe dynamique¹⁰¹⁹ – représentait le danger d'accentuer l'évolution vers davantage de décentralisation. Aussi, au regard de ces expériences passées, sa mise en œuvre apparaît complexe et subjective, la volonté et les choix politiques pesant autant que la répartition optimale des compétences dans sa définition et dans sa réussite.

Toutefois, le concept de subsidiarité s'inscrit bien dans le cadre d'une recherche d'efficacité dans la gestion publique. Il ne doit pas pour autant être abordé seulement sous l'angle d'une répartition optimale des compétences entre entités publiques, il peut également se concevoir dans l'optique d'une subsidiarité entre le public et le privé, comme la France vient de le mettre en œuvre avec les contrats de partenariat public-privé.

b – La mise en place de contrats de partenariat public-privé

Si les procédures administratives s'avèrent parfois difficiles à mettre en œuvre en raison, principalement, de leur longueur ou de leurs règles particulièrement strictes et contraignantes, l'ordonnance du 17 juin 2004 relative au contrat de partenariat public-privé se présente, dans certains cas, comme une solution alternative à la fois innovante et intéressante. Instituée pour les collectivités territoriales et les services de l'Etat, son utilisation mérite d'être favorisée au niveau de chacun des acteurs intervenant dans la gestion publique.

Tel que le soulignait le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Thierry Breton, lors de l'installation de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, le 27 mai 2005, ce procédé de gestion vise à produire « un meilleur résultat, si possible à un coût moindre et dans des délais plus brefs »¹⁰²⁰. L'objectif attribué à ce procédé est clair, il vise avant tout la recherche de l'efficacité tant sur le plan financier que juridique.

Ces contrats de nature administrative constituent des actes « par lesquels la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou d'équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres

¹⁰¹⁹ Conseil de l'Europe, *op.cit.*

¹⁰²⁰ LEVET-VEYRIER (S.), *Contrats de partenariat – Lancement officiel des partenariats public-privé*, Le Moniteur, 3 juin 2005.

prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée »¹⁰²¹. Ces contrats sont ouverts à toutes les administrations publiques dès lors que l'urgence ou la complexité du projet le justifient.

Les buts affichés sont donc l'optimisation du service rendu, la recherche du meilleur coût possible, l'efficacité la rapidité d'exécution et la souplesse de gestion y compris budgétaire¹⁰²².

Cependant, même moins rigides que la procédure des marchés publics, les contrats de partenariat font l'objet d'un encadrement strict.

Tout d'abord, ils confient à la personne privée une mission globale qui doit réunir obligatoirement trois éléments cumulatifs : le financement, la construction et l'exploitation des ouvrages ou équipements nécessaires au service public¹⁰²³. Ensuite, ils ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets sur la base d'une évaluation. Celle-ci doit démontrer soit que la personne publique n'est pas en mesure de définir par elle-même les moyens techniques pour ses besoins, soit qu'il y a urgence¹⁰²⁴. Pour cela, l'entité publique doit préalablement définir ses attentes fonctionnelles et la prestation complexe qu'elle souhaite acquérir par ce biais. A ce stade, elle doit également exposer les motifs d'intérêt général qui l'ont conduit à opter pour cette solution. Le contrat de partenariat constitue ainsi un mode de gestion intéressant puisqu'il oblige la personne publique à anticiper le financement, la conception, la construction et le service délégué de gestion, son exploitation et sa maintenance. De plus, afin de garantir la qualité du service, les délégataires publics peuvent assigner des niveaux de performance, voire même différents types de contrôle, et doivent fixer des délais de réalisation. La phase de passation du contrat se déroule selon deux méthodes,

¹⁰²¹ DELVOLLE (P.), *De nouveaux contrats publics, Les contrats globaux*, RFDA, septembre-octobre 2004, p.1082 ; REY-LEFEBVRE (I.), *Les partenariats public-privé intéressent les investisseurs*, Le Monde, 13 juin 2006 : « il peut s'agir d'un hôpital, d'une prison, d'un collège ou d'un service, comme c'est le cas pour le Ministère de la Défense qui a externalisé le renouvellement et l'entretien d'un parc de 20 000 véhicules, la gestion des logements des gendarmes ou la formation de pilotes d'hélicoptères ».

¹⁰²² BREVILLE (A.), BEZANCON (X.), *Quel montage en partenariat public-privé ?*, Le Moniteur, 15 octobre 2004, pp.14-27.

¹⁰²³ LICHERE (F.), *op.cit.*, p.1552.

¹⁰²⁴ AUBY (J-F.), *Le cas des contrats de partenariat, ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ?*, RFDA, novembre-décembre 2004, pp.1096-1097 : L'évaluation doit comprendre deux phases : l'évaluation du projet, tout d'abord, qui consiste « à décrire avec soin les effets et les performances attendues de l'objet du contrat ainsi qu'une approche du coût global et des risques » ; ensuite, « l'évaluation des différents modes de réalisation », afin de démontrer que « le contrat de partenariat constitue la meilleure solution ».

soit par un dialogue compétitif qui constitue le procédé classique, soit par un appel d'offre en cas d'urgence¹⁰²⁵. Le dialogue compétitif fait suite à un appel à candidature et consiste en un échange entre la personne publique et chacun des différents candidats dans des conditions strictes d'égalité, tous les aspects du projet et du contrat sont alors débattus¹⁰²⁶. Après cette phase de consultation, sur la base des solutions discutées et retenues, les divers candidats remettent leur offre. Le choix du cocontractant se fait dans les conditions de la procédure classique d'appel d'offres ce qui constitue un gage démocratique de performance et de compétitivité. De même, pour en assurer la légalité, le contrat de partenariat doit comprendre un ensemble de clauses obligatoires et particulièrement détaillées¹⁰²⁷.

Les premiers résultats montrent que les objectifs assignés à la procédure des contrats de partenariat ont été atteints. A titre d'exemples, dans la commune d'Auvers-sur-Oise, l'étude préalable a montré les avantages du partenariat public-privé par rapport à un marché public classique : « l'état du réseau [d'éclairage public] imposait, pour des questions de sécurité, d'importants investissements de mise aux normes que la commune n'avait pas les moyens de réaliser dans sa totalité rapidement ». Le contrat de partenariat a permis « de réaliser tous les travaux en six mois, tout en étalant les charges financières sur six ans sous forme de redevance mensuelle. Durant cette période, le groupement titulaire assume, en plus, la totalité des travaux, la maintenance et la fourniture d'énergie pour l'éclairage public »¹⁰²⁸. Au regard de cette expérience réussie, cette solution permet indéniablement l'émergence d'une nouvelle

¹⁰²⁵ *Ibidem*.

¹⁰²⁶ DELVOLVE (P.), *op.cit.*, pp.1087-1088.

¹⁰²⁷ *Ibidem*, p.1099 : Les clauses obligatoires sont la durée ; les conditions du partage du risque entre la personne publique et son cocontractant ; les objectifs de performance qui doivent comprendre : la qualité des prestations, la qualité des ouvrages et équipements, les conditions dans lesquelles ceux-ci sont mis à la disposition de la personne publique, le niveau de leur fréquentation, la rémunération du cocontractant ; les modalités de paiement ; les obligations du cocontractant relatives aux ouvrages et équipements ; les modalités de contrôle ; les sanctions et pénalités ; les conditions de résiliation ; le contrôle sur la cession partielle ou totale du contrat ; les conditions dans lesquelles la continuité du service public est assurée, notamment en cas de résiliation ; le régime de propriété des ouvrages et équipements en fin de contrat ainsi que les modalités de prévention et de règlement des litiges.

¹⁰²⁸ *Auvers-sur-Oise est la première collectivité territoriale à signer un contrat de partenariat*, 7 juin 2005, www.localtis.fr

conception de la gestion publique alliant efficacité et rapidité d'exécution pour satisfaire les besoins publics¹⁰²⁹.

Cependant, si les contrats de partenariat présentent assurément des avantages, ils sont parallèlement l'objet de critiques. Certains avancent que l'un de leurs effets pervers est le risque de corruption, relevant que l'article 432-14 du Code pénal relatif au délit de favoritisme n'a pas été modifié pour les inclure dans son champ d'application, ce qui devrait « aboutir à une dépénalisation partielle de la commande publique ». De même, ces contrats peuvent faire l'objet d'un « surcoût global, parfois considérable, et provoquer un endettement indirect qui constituerait un contournement légal des règles limitant l'endettement des collectivités locales et peut-être aussi un contournement des critères de Maastricht relatifs à la dette publique »¹⁰³⁰. D'autres se sont interrogés au contraire sur leur nécessité, s'interrogeant sur le fait que l'ordonnance du 17 juin 2004 crée une nouvelle variété de contrats alors qu'elle était prise sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 relative à la simplification du droit¹⁰³¹. En ce sens, les mécanismes existants, tels que la délégation de service public et les marchés

¹⁰²⁹ GROUD (H.), *Réflexions sur les contrats de partenariat deux ans après*, Les Petites Affiches, n°34, 15 février 2007, p.13 : « Les responsables locaux qui commencent à s'intéresser au contrat de partenariat sont surtout séduits par les avantages qu'il offre par rapport aux autres procédures. Il permet de dépasser les durées habituelles des contrats de délégation de service public ou de marchés publics. Il s'appuie sur des procédures de passation plus souples qui paraissent plus adaptées à certains projets. Il autorise des dérogations aux règles de la domanialité publique et le recours au crédit-bail ».

¹⁰³⁰ LICHERE (F.), *op.cit.*, pp.1567-1568. Concernant le contournement des critères de Maastricht, Jean-François Auby a rappelé que les contrats de partenariat n'entrent pas dans la comptabilisation de l'endettement public. En effet, « pour qu'un montage puisse être considéré comme déconsolidant, condition de sa non-intégration dans la dette : l'opérateur doit supporter le risque de construction et au moins l'un des deux risques suivants : risque de disponibilité (pour une part variable de la rémunération), risque de demande. Les contrats de partenariat ont donc été conçus dans cette perspective. Cela signifie qu'ils autorisent les collectivités publiques à poursuivre l'effort de modernisation du système public sans que cela n'est une incidence sur l'endettement et donc sur les célèbres ratios du Traité de Maastricht. Cette raison est à elle seule essentielle, même si l'on a quelque mal à concevoir qu'un contrat par lequel une collectivité publique fait réaliser pour son compte un équipement avec paiement différé ne crée pas un engagement à long terme qui devra être honoré et qui constitue bien une sorte d'endettement. La contrainte des ratios de Maastricht est telle que cette raison suffisait à elle seule pour que ces contrats de partenariat soient définis » : AUBY (J-F.), *op.cit.*, p.1096.

¹⁰³¹ GROUD (H.), *op.cit.*, pp.4-5.

publics auraient pu faire l'objet d'aménagements ou de réformes qui auraient, semble t-il, procuré, à quelques exceptions près, des avantages comparables¹⁰³².

Nonobstant, la tendance contemporaine semble pourtant promouvoir les procédures négociées et le développement des contrats de partenariat public-privé. En effet, ces derniers existent aussi en Grande-Bretagne depuis 1992, où ils sont désignés sous le nom de « contrats de projets à financements privés ». Outre-manche, ils consistent en la vente par le secteur privé au secteur public d'un service financé par des paiements du secteur public. Ces projets à financement privé conservent « au secteur public un rôle substantiel, soit comme acheteur principal, soit comme pilote principal du projet. Ils se distinguent, comme en France, de la délégation en ce que le secteur privé y est responsable tant de l'investissement que de la gestion du service »¹⁰³³. Cependant, la procédure anglaise apparaît moins contraignante que celle organisée en France, puisque, selon les termes du ministre britannique des Finances, « la négociation avec les soumissionnaires est normalement essentielle en matière de projets à financement privé et la procédure de gré à gré est fortement recommandée chaque fois qu'elle est possible »¹⁰³⁴. Ces partenariats public-privé sont généralement des conventions de longue durée (environ 30 ans) et sont susceptibles de régir des domaines extrêmement divers, comme les projets hospitaliers, les écoles et les prisons, les contrats militaires, le domaine de l'Etat ou les services de transport. Actuellement, 400 projets à financement privé sont en cours d'exécution parmi lesquels le projet de rénovation des voies, des gares et des tunnels du métro londonien, et présentent pour la plupart un bilan très positif au regard des performances des autres modalités de contractualisation¹⁰³⁵.

¹⁰³² LICHERE (F.), *op.cit.*, p.1102 : « Aucun principe n'interdit d'assouplir les délégations de service public quant au règle de durée, de droits d'entrée, d'indemnisation de sortie, de droits accordés aux créanciers des délégataires. Pas plus qu'il n'est interdit de les supprimer ou de tempérer l'interdiction des paiements différés pour les marchés publics, ou de moderniser le processus de choix – par l'introduction de mécanismes d'évaluation – ou de rémunération – par l'introduction d'indicateurs de performances –, tant pour les marchés que pour les délégations de service public. L'œuvre ne serait pas facile, mais elle serait en cohérence avec les exigences d'une gestion publique modernisée. Si elle venait à être engagée, l'adaptation de la formule des contrats de partenariat aurait été une étape utile, mais une simple étape ».

¹⁰³³ BIRKINSHAW (P.), *Contrats publics et contractualisation de l'action publique : un point de vue anglais*, RFDA, septembre-octobre 2006, p.1022.

¹⁰³⁴ Voir le site du Ministère des Finances : www.hm-treasury.gov.uk

¹⁰³⁵ REY-LEFEBVRE (I.), *Depuis 15 ans, le Royaume-Uni fait office de pionnier*, Le Monde, 6 janvier 2004 : « plus de 500 écoles et de 100 hôpitaux devraient y être construits sous ce régime d'ici 2010 » ; REY-LEFEBVRE (I.), *L'expérience anglaise s'est largement développée*, Le Monde, 13 juin 2006 : « 88% des projets

Un système comparable a été récemment aménagé en Allemagne sous l'appellation de contrats de coopération¹⁰³⁶. Ceux-ci ont été imaginés dans le cadre d'une volonté politique de modernisation de l'Etat et de l'Administration. L'objectif est de faire appel aux aptitudes du secteur privé, considéré comme mieux à même de mobiliser rapidement et à moindre coût les moyens financiers nécessaires au financement d'infrastructures lourdes de services publics à travers des contrats de partenariat avantageux pour les deux parties prenantes¹⁰³⁷. Toutefois, pour pouvoir s'engager dans un tel contrat, il est précisé, dans le texte entré en vigueur le 8 septembre 2005, que l'administration doit y conserver une influence suffisante.

Ainsi, les contrats de partenariat, malgré certaines critiques, semblent se présenter comme un nouveau procédé dans la gestion publique puisqu'ils exigent de savoir déterminer les attentes, les contractualiser sous forme de performances attendues, les contrôler et les organiser budgétairement de façon différente.

Ainsi, étant donné que le concept paraît bien incontournable dans les sociétés contemporaines, la reconstruction de la démocratie représentative suppose en premier lieu de s'assurer de sa pérennité et de sa consolidation. Pour cela, si la plupart de ses fondements classiques peuvent servir de bases pour garantir sa continuité, elle doit cependant faire face à certaines difficultés en procédant à des réajustements pratiques. Par ailleurs, en raison d'une évolution dans les faits et d'un bouleversement sans précédent des populations résidentes dans l'Etat, la notion de citoyenneté, en ce qu'elle est nécessaire au bon fonctionnement de ce système de gouvernement, doit parallèlement être renouvelée dans son concept.

ont été livrés en temps et en heures et dans le respect du budget initial, tandis que seulement 30% des opérations montées selon les procédures traditionnelles respectaient le calendrier et 27% le budget initial ».

¹⁰³⁶ Ces contrats de coopération sont les fruits d'une proposition de loi déposée par le SPD et les Verts le 17 juin 2005, adoptée par le Bundestag le 30 juin (à la veille du vote de confiance qui a ouvert la voie à la dissolution du 21 juillet), approuvée par le Bundesrat le 8 juillet, promulguée le 1^{er} septembre et entrée en vigueur le 8 ; « le tout sous la forme d'un texte long et touffu, modifiant plusieurs dizaines de dispositions législatives et resté inaperçu jusqu'au début de l'automne » : AUTEIXIER (C.), *L'introduction des contrats de partenariat en droit allemand : une autre façon de légiférer*, RFDA, mars-avril 2006, p.238.

¹⁰³⁷ *Ibidem*, p.236.

Section 2 – Le concept renouvelé de citoyenneté

La crise de la citoyenneté, tant au regard de son évolution dans les sociétés contemporaines que par certaines nouvelles modalités d'expression, invite à un renouvellement relatif de cette notion, d'autant qu'elle participe, par le biais des mécanismes électoraux, au bon fonctionnement des institutions dans les démocraties représentatives.

Dans ces conditions, le concept de citoyenneté doit être axé sur une meilleure représentativité des citoyens (§1) mais doit procéder en même temps, et nécessairement, d'une réforme de la participation (§2).

§1 – La représentativité des citoyens

Pour répondre au mieux aux attentes et aux nouvelles exigences des citoyens, ce système de gouvernement doit toujours tenter de donner la plus fidèle représentation des citoyens ainsi que des réalités de la vie quotidienne de la population résidente. Pour cela, le concept de citoyenneté, dans sa forme renouvelée, pourrait ne plus seulement être assimilé à un statut mais à une fonction et, dès lors, se fonder sur un certain nombre d'éléments nouveaux (A) qui ne manqueront pas d'entraîner certaines conséquences (B).

A – Des motivations nouvelles

Le renouvellement du concept de citoyenneté doit nécessairement intégrer un certain nombre de motivations nouvelles. Parmi celles-ci, une conception plus volontariste de la citoyenneté doit pouvoir émerger (1), mais le nouveau concept doit également prendre en compte l'attachement à la proximité qui se manifeste chez le citoyen (2).

1 – Une conception volontariste de la citoyenneté

Cette nouvelle conception repose sur l'idée d'un citoyen responsabilisé (a) qui, pour atteindre ce but, peut recourir à plusieurs modalités d'expression (b).

a – Un citoyen responsabilisé

Cette conception volontariste de la citoyenneté s'identifie à un citoyen responsabilisé qui exerce le plus souvent possible la plénitude des droits et devoirs découlant de cette qualité¹⁰³⁸. De façon générale, « plus progressera cette citoyenneté dense et agissante, plus reculera l'accaparement des pouvoirs et le risque d'actions illégitimes »¹⁰³⁹.

Dès lors, cette citoyenneté doit reposer sur plusieurs motivations propres à l'individu : la conscience de former une société, le respect des droits et devoirs liés à celle-ci et un engagement réel au service de cette communauté.

Tout d'abord, le citoyen doit avoir conscience que c'est par « l'exercice des droits et des pratiques de la citoyenneté que les individus forment une société »¹⁰⁴⁰. Bien évidemment, outre un apprentissage et une éducation à cette vocation, cela nécessite aussi une volonté constante de la part de l'individu d'être membre de cette société. Or, comme le soulignait déjà Alexis de Tocqueville, ce n'est pas cet état d'esprit qui anime le plus souvent les peuples, et l'exemple actuel des taux records d'abstention aux différentes élections ne peut que laisser à penser que les citoyens sont de plus en plus gagnés par un certain repli individualiste. En ce sens, l'arrière petit-fils du juriste Malesherbes écrivait « l'individualisme est d'origine démocratique et il menace de se développer à mesure que les conditions s'égalisent. Non seulement la démocratie fait oublier à chaque homme ses aïeux, mais elle lui cache ses descendants et le sépare de ses contemporains ; elle le ramène sans cesse vers lui seul et menace de le renfermer tout entier dans la solitude de son propre cœur »¹⁰⁴¹.

Pour combattre cette tentation, il faut sans cesse donner aux citoyens des signes d'appartenance à cette société en les invitant le plus fréquemment possible à participer au débat démocratique et à adhérer au respect des droits et devoirs propres à cette société. Fidèle à la définition du dictionnaire de l'Académie Française de 1654, il est nécessaire de lui inculquer très tôt, mais aussi de façon permanente, qu'un « bon citoyen est celui qui est zélé par les intérêts de son pays ». La citoyenneté ne doit pas seulement être considérée comme un privilège attribué au gré d'une quelconque appartenance, mais bien plutôt comme une qualité que l'on gagne au terme d'une démarche personnelle et d'un engagement volontaire.

¹⁰³⁸ COSTA-LASCOUX (J.), *De l'immigré au citoyen*, Notes et Etudes documentaires, n°4886, 1989.

¹⁰³⁹ LE PORS (A.), *op.cit.*, p.123.

¹⁰⁴⁰ SCHNAPPER (D.), *op.cit.*, p.200.

¹⁰⁴¹ TOCQUEVILLE (de) (A.), *op.cit.*

De fait, la qualité de citoyen paraît exigeante pour l'individu mais s'explique par le fait qu'elle est le vecteur de toute vie en société. Aussi, « assumer ses devoirs ne signifie donc pas seulement obéir, s'acquitter de façon presque formelle, de ce qu'on attend de soi. Assumer ses devoirs implique de prendre des responsabilités, de s'engager en tant que citoyen »¹⁰⁴². Accéder à cette qualité, c'est donc tout d'abord l'accepter et ensuite assumer le fait qu'une société est fondamentalement l'ensemble des autres et que – puisqu'on doit vivre parmi eux – il faut orienter une part de sa vie en fonction d'eux.

En fait, la conception volontariste de la citoyenneté repose finalement sur l'idée qu'« être citoyen, c'est vouloir en permanence le devenir »¹⁰⁴³. Alors, puisqu'elle repose sur une activité importante et croissante du citoyen, il est intéressant d'envisager à présent les différentes expressions qu'elle pourrait revêtir au sein de l'Etat.

b – Les expressions possibles de cette nouvelle conception

Cette revalorisation nécessaire du concept de citoyenneté provient de ce que « les sociétés modernes sont de plus en plus organisées autour d'un projet essentiellement économique et social et de moins en moins politique »¹⁰⁴⁴. A présent, le citoyen, dans ses systèmes étatiques, « incarne l'être humain libre de gérer sa vie personnelle, ses relations et ses choix, en tant qu'entité sociale et politique. L'individu citoyen est maître de lui-même ; il est reconnu comme fondamentalement responsable de son existence »¹⁰⁴⁵. Dans ces conditions, il ne peut plus être simplement comparé au citoyen de la conception classique, dont le rôle se limitait à voter et à contrôler l'action de ses gouvernants, d'où cette image caricaturale d'un « consommateur de politiques ».

Au contraire, dans cette nouvelle conception, le citoyen, conscient de son rôle dans la cité, doit participer activement à la vie de cette dernière. Cette qualité repose principalement sur l'intérêt porté à la cité, sur la résidence et sur sa participation à la vie sociale et collective¹⁰⁴⁶. Pierre Rosanvallon décrit parfaitement, dans un ouvrage récent, l'enjeu de cette nouvelle conception de la citoyenneté : « les citoyens acceptent de moins en moins de se contenter de

¹⁰⁴² DUCHESNE (S.), *Citoyenneté à la Française*, Presse de Sciences Politiques, avril 1997, p.65.

¹⁰⁴³ CASTILLO (M.), *La citoyenneté en question*, Ellipses, janvier 2002, p.45.

¹⁰⁴⁴ SCHNAPPER (D.), *op.cit.*, p.300.

¹⁰⁴⁵ BADIE (B.), PERRINEAU (P.) (dir.), *op.cit.*, p.52.

¹⁰⁴⁶ Voir SCHNAPPER (D.), *op.cit.*, p.251.

voter et de donner un blanc-seing à ceux qui les représentent. Ils veulent voir leurs opinions et leurs intérêts plus concrètement et plus continûment pris en compte. Un pouvoir n'est maintenant perçu comme légitime que s'il se soumet régulièrement à une épreuve de discussion et de justification »¹⁰⁴⁷.

L'exercice de cette citoyenneté, à la fois plus active et plus participative, s'organise donc autour d'une responsabilisation de l'individu et d'un accroissement de son autonomie, et se traduit par une participation réelle et une valorisation du rôle du citoyen. Outre le vote, le modèle d'organisation des démocraties doit favoriser aussi l'implication de tous les citoyens dans la vie collective.

Dans cette optique, au sein des Etats modernes, certaines procédures de participation et de concertation peuvent être organisées – même s'il en existe déjà par ailleurs – afin de développer la responsabilité du citoyen dans la gestion publique, et ce notamment au plan local¹⁰⁴⁸. Les démocraties représentatives contemporaines y gagneront en dynamisme et permettront l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles propositions, alors que, pour l'heure, les appareils publics ne cessent de se complexifier, entraînant bureaucratie, technocratie et corporatisme. Pour atteindre l'objectif dégagé par cette citoyenneté, les Etats doivent reconnaître, valoriser et soutenir les acteurs impliqués dans l'un ou l'autre des aspects de la vie collective, de l'acte bénévole jusqu'aux activités d'entrepreneur.

Pour ce faire, il est important d'inventer des structures et des mécanismes aptes à ouvrir des espaces plus grands à l'initiative des individus, à l'instar des activités autonomes confiées aux citoyens italiens dans la récente réforme constitutionnelle, qui permettent à ceux-ci de s'investir pleinement dans des actions d'intérêt général et qui favorisent la prise de responsabilité des individus dans la société¹⁰⁴⁹. Ces modalités de participation pourraient prendre la forme de mécanismes de négociation, de contractualisation et d'évaluation à toutes les étapes d'une politique publique entre les différents acteurs concernés. Garantissant une participation citoyenne tant dans l'élaboration que dans le contrôle, la mesure concernée serait alors à la fois plus légitime et plus efficace¹⁰⁵⁰. Déjà, certaines collectivités ont tenté de développer des procédures nouvelles de participation pour impliquer davantage leurs

¹⁰⁴⁷ ROSANVALLON (P.), *La contre-démocratie*, *op.cit.*, p.302.

¹⁰⁴⁸ Voir *infra* les modalités d'association et de participation à la décision publique qui pourraient être envisagées, p.405 et suiv.

¹⁰⁴⁹ Concernant les activités autonomes du citoyen italien, voir *infra*, p.363.

¹⁰⁵⁰ Pour un développement plus complet des mécanismes de participation, voir *infra*, chapitre suivant.

administrés dans la décision publique. Plusieurs expériences originales, parmi beaucoup d'autres, peuvent être relevées à tous les niveaux territoriaux. La ville de Villard-de-Lans a, par exemple, créé un conseil consultatif des habitants permettant, par le biais d'une assemblée générale participative, de réunir, deux fois par an en réunion plénière, et tous les mois en réunion de travail, anciens, jeunes, représentants des milieux socio-professionnels et associatifs et des habitants pour échanger sur l'évolution de la collectivité¹⁰⁵¹. Dans ce même esprit, la région Poitou-Charentes a mis en place le budget participatif des lycées en 2005. Dans le cadre de cette élaboration budgétaire, parents d'élèves, enseignants, lycéens, personnels non-enseignants, ont déterminé les projets qu'ils estimaient prioritaires pour mieux vivre et mieux travailler au sein de leur établissement¹⁰⁵². De son côté, la communauté d'agglomération du Grand Dijon, afin d'enrichir la qualité de ses débats, a décidé de faire fréquemment appel à ses habitants par le biais de sondages, de réunions, de débats ou d'enquêtes publiques. Cette démarche visait à conforter les dispositifs participatifs mis en place par les communes membres, tels que les conseils de quartier ou les réunions publiques. Dans la même logique, cette structure intercommunale a, pour la première fois le 10 février 2005, retransmis en direct sur son site web la séance plénière de son conseil communautaire, afin de susciter des réactions chez les citoyens et instituer ainsi une forme de dialogue¹⁰⁵³. Cette forme renouvelée et plus active de citoyenneté peut trouver un ancrage plus facilement au niveau local, le lien de proximité étant celui dans lequel se reconnaissent le mieux les citoyens puisqu'ils en comprennent mieux les enjeux. Le niveau local peut alors servir de lieu d'apprentissage à ce concept volontariste de citoyenneté et permettrait de conforter l'attachement des citoyens au lien de proximité.

2 – Une recherche de proximité

La recherche de la proximité dans cette nouvelle conception de la citoyenneté paraît essentielle. En effet, les citoyens semblent tout d'abord particulièrement attachés à la proximité (a), les problèmes qui y sont abordés concernent directement leur vie quotidienne.

¹⁰⁵¹ Sur cette initiative, voir le site Internet de la commune : www.villard-de-lans.fr/mairie/conseil/democratie.php

¹⁰⁵² Voir le mécanisme de cette procédure participative sur le site Internet de la région Poitou-Charentes : www.democratie-participative.fr/bpl/index.dml

¹⁰⁵³ www.grand-dijon.fr/content?id=2849

Ensuite, la résidence permet de constituer une communauté d'intérêts collectifs (b), premier signe d'appartenance à un groupe et lieu idéal d'apprentissage des rapports de citoyenneté.

a – Un attachement à la proximité

Dès le XVIIIème siècle, Alexis de Tocqueville avait perçu cet attachement particulier et nécessaire des citoyens à la proximité. L'académicien français expliquait que : « c'est en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire »¹⁰⁵⁴.

Plus d'un siècle et demi après, l'échelon local se révèle comme un échelon politique et citoyen, tout à la fois privilégié et essentiel. Certaines données démontrent parfaitement que la citoyenneté se définit actuellement, pour les individus, de plus en plus dans la proximité. Une étude politique de 1997, bien qu'elle soit déjà un peu ancienne, exprime ce que les individus considèrent comme des actes citoyens. Si 94% répondent que le fait de voter en constituait un, les autres réponses ne concernent majoritairement que des enjeux de proximité. Un acte citoyen consiste ainsi pour 97% des personnes interrogées à ne pas jeter ses ordures dans la nature ou pour 73% à se mobiliser sur un problème local ou à participer à une manifestation d'intérêt local. Par ailleurs, 78 % des citoyens sujets de l'étude jugent le militantisme politique « secondaire » pour définir ce qu'est un bon citoyen ; en revanche, 92% des individus estiment « important » ou « essentiel » pour les élus locaux, de « consulter davantage les citoyens »¹⁰⁵⁵.

Cet attachement à la proximité peut s'analyser comme une nécessité constante de clarté, de simplification, de lisibilité et de compréhension dans les compétences. Ce besoin paraît plus aisément réalisable au niveau local, et explique que les citoyens soient davantage concernés et intéressés par les enjeux de proximité relevant plus directement de leur vie quotidienne. Cet attachement se manifeste aussi par la participation électorale lors des divers scrutins communaux, où, jusqu'aux élections de 2001, l'abstention semblait maîtrisée¹⁰⁵⁶. D'après ces résultats, le besoin de « proximité » exprime surtout le sentiment, de la part des citoyens, que

¹⁰⁵⁴ TOCQUEVILLE (de) (A.), *op.cit.*

¹⁰⁵⁵ ANDREANI (J-L.), *Les surprises d'un sondage CSA/Cap'Com sur la citoyenneté « de proximité »*, Le Monde, 5 décembre 1997.

¹⁰⁵⁶ Voir *supra*, p.40 et suiv.

leurs préoccupations réelles peuvent être mieux prises en compte par les élus locaux, personnalités plus accessibles, souvent reconnues comme proches et familières des habitants¹⁰⁵⁷. Pour les citoyens, parmi l'ensemble des représentants, les édiles locaux paraissent offrir plus de garanties et de responsabilités dans leurs actions. Ce sentiment généreux à l'égard de l'action des acteurs politiques locaux relève précisément de leurs mérites, et Tocqueville l'avait déjà souligné lorsqu'il écrivait que « pour gagner l'amour et le respect de la population qui vous entoure, il faut une longue succession de petits services rendus, de bons offices obscurs, une habitude constante de bienveillance et une réputation bien établie de désintéressement ».

Cette faveur, accordée tant à la citoyenneté qu'à la démocratie de proximité, peut jeter les premières bases pour « donner un nouveau souffle à la démocratie française »¹⁰⁵⁸. La ville, ou même le quartier, devient un des lieux privilégiés d'exercice de cette démocratie de proximité où les actions citoyennes sont principalement orientées vers la vie quotidienne des individus sur un territoire local strictement défini. En dehors des cas classiques où, au plan local, les citoyens s'organisent pour s'opposer, entre autres, à un projet municipal, à la construction d'une ligne à grande vitesse ou encore pour préserver une espèce animale ou végétale protégée, de multiples exemples récents de mobilisations citoyennes sont les signes de cet engagement de proximité et de la faveur portée au niveau local par les individus. La défense du cadre de vie entraîne ainsi chaque année un très grand nombre de manifestations de proximité, par lesquelles les citoyens se mobilisent pour conserver sur place, le plus souvent, des services publics menacés par des directives nationales. De la simple action de parents d'élèves pour tenter d'éviter des fermetures de classe dans une commune, des mouvements plus importants peuvent aussi prendre forme pour le maintien des services de proximité, comme les bureaux de poste, les hôpitaux ou, encore, les perceptions et les succursales de la Banque de France, obligeant parfois les décideurs à revoir leur projet, face à l'opposition des citoyens qui, dans ces cas là, n'hésitent pas à s'engager¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁷ *Démocratie de proximité*, Le Monde, 8 avril 2001.

¹⁰⁵⁸ CHICOT (P.-Y.), *op.cit.*

¹⁰⁵⁹ Pour des exemples de manifestations locales démontrant l'engagement de proximité des citoyens, voir notamment : MICHEL (A.), *Les agences de Poste et de la Banque de France en première ligne*, Le Monde, 1^{er} octobre 2003 ; BLANCHARD (S.), *La réorganisation de l'hôpital de Saint-Affrique est suspendue face à la mobilisation de la ville*, Le Monde, 30 octobre 2003 ; CHATAIN (G.), POMMIER (H.), *A l'origine du mouvement, des élus de la Creuse inquiets de la désertification*, Le Monde, 5 mars 2005 ; MONNOT (C.), ZAPPI (S.), *A Guérêt, un « mini Port Alegre » pour défendre les services publics*, Le Monde, 5 mars 2005 ;

Ainsi, s'il existe pour la proximité un attachement indéniable de la part des citoyens, celle-ci doit être également envisagée sous l'angle de la communauté d'intérêt qu'elle suscite par la résidence des individus.

b – La communauté locale d'intérêt : la recherche du « vivre ensemble »

Une communauté politique ne se constitue pas seulement par l'ensemble des individus vivant sur un territoire déterminé. Alors qu'Ernest Renan voyait dans la communauté que représentait la Nation « une âme, un principe spirituel », la recherche d'un lien de proximité pour l'élaboration d'un nouveau concept de citoyenneté permet d'engendrer, par la résidence des citoyens, une volonté de devenir commun, et non plus seulement une simple identification à un lieu de vie.

En effet, parallèlement à l'aspect géographique, cette notion véhicule le sentiment d'appartenance à une communauté de destins ou, de façon peut-être plus large, à une communauté d'intérêts collectifs. Dès lors, la citoyenneté se fonderait sur l'intérêt porté à la cité, où chacun prendra « conscience du fait que la résidence sur un même territoire [...] génère une communauté de problèmes et des aspirations communes »¹⁰⁶⁰. La recherche de lien de proximité pour renouveler le concept de citoyenneté pourrait ainsi intégrer le sentiment d'appartenance des individus à une communauté sociale¹⁰⁶¹. Grâce à cela, les citoyens se réapproprieraient leur cadre de vie, tout en valorisant leurs compétences et leurs connaissances au service du bien commun. Ces espaces locaux de participation citoyenne donneraient l'opportunité aux résidents d'avoir une prise concrète sur le développement et l'amélioration de leur milieu de vie, tout en ouvrant des opportunités d'échanges directs et de délibération sur des enjeux collectifs et en favorisant l'expression directe des citoyens.

Le véritable gain d'une citoyenneté fondée sur l'idée de rapports de proximité, serait alors de ne plus tenir à l'écart des débats une part importante de la population lorsque les problèmes soulevés concernent la vie quotidienne du territoire de référence. Cette motivation nouvelle de

DELBERGHE (M.), *La Poste maintiendra ses 17 000 points de vente*, Le Monde, 29 avril 2005 ; NAU (J.-Y.), *Hôpitaux publics : 113 blocs de chirurgie menacés*, Le Monde 19 avril 2006.

¹⁰⁶⁰ PENNARUN (S.), *La place du lien de citoyenneté dans la démocratie sous l'angle du droit*, www.ac-toulouse.fr/philosophie/forma/pennarun.htm

¹⁰⁶¹ Voir MAGNETTE (P.), *La citoyenneté, une histoire de l'idée de participation civique*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.260.

la citoyenneté pose les jalons d'un nouveau concept fondé sur un contrat social auquel tous les résidents, mêmes étrangers, pourraient être partie prenante¹⁰⁶². En effet, « les résidents sont de facto des citoyens en puissance. Ils sont inscrits dans des citoyennetés « internes » et informelles qui évoluent du fait de leur résidence » : par le travail, l'habitat, les associations locales diverses. Plusieurs constatent que « la nationalité est devenue une norme « injuste » des frontières de la citoyenneté ou, au moins, incompatible avec les récits fondateurs de la démocratie moderne. Les frontières de la citoyenneté doivent désormais être localisées dans la présence de fait des individus dans un espace politique, cette présence de facto devant être transformée en présence de jure »¹⁰⁶³. Pour cela, les étrangers résidents peuvent très bien ne pas être inscrits d'emblée dans une citoyenneté politique complète. Des critères, à la fois objectif, de durée de présence sur le territoire, et subjectif, de la volonté de s'y sédentariser définitivement, sont à retenir. Indéniablement, ils constituent des éléments essentiels pour la communauté de résidence et pour la communauté d'intérêt qui lie les habitants. Ce statut de citoyen-résident serait alors un signe d'intégration réussie dans la mesure où il prendrait en compte, à terme, tout individu participant à la vie collective de la Cité.

Déjà une évolution s'est faite jour dans certains Etats, plusieurs accordant dès à présent le droit de vote aux élections locales aux ressortissants étrangers en raison de la résidence sur leur territoire. L'Espagne et le Portugal octroient cette faculté aux ressortissants de certains Etats avec lesquels un accord de réciprocité est conclu. La Grande-Bretagne fait de même pour les étrangers dont l'Etat d'origine est membre du Commonwealth. Malgré cela, pour ces trois Etats, le critère de la nationalité joue encore un rôle évident. A l'inverse, pour d'autres Etats, seul le critère de résidence est dorénavant pris en compte. La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique accordent le droit de vote local à tous les étrangers qui résident sur leur territoire depuis quelques années. La durée minimale de résidence, en fonction des législations étatiques, est comprise entre trois et cinq ans. L'Irlande, quant à elle, ne subordonne plus ce droit à une durée de résidence¹⁰⁶⁴.

La résidence constitue ainsi un critère de proximité innovant et intéressant pour la détermination d'une citoyenneté locale moderne et représentative. Elle présente l'avantage de ne pas laisser en dehors de la vie politique des Etats de résidence des individus qui contribuent parallèlement à la vie sociale et économique de leur communauté de rattachement.

¹⁰⁶² Voir COSTA-LASCOUX (J.), *op.cit.*.

¹⁰⁶³ BERTOSSI (C.), *Les frontières de la citoyenneté en Europe*, L'Harmattan, mars 2001, p.62.

¹⁰⁶⁴ Service des Etudes Juridiques, *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, *op.cit.*

Il ne s'agit cependant pas encore d'une tendance générale, et il convient de rappeler que le Luxembourg et la Belgique n'ont accordé cette faculté aux ressortissants étrangers que, respectivement, en 2003 et en 2004. Cette reconnaissance récente, fruit d'une nouvelle réflexion sur les fondements de la citoyenneté, paraît pourtant d'actualité puisque les marchés du travail, dans le monde contemporain, ne cessent de s'internationaliser, imposant des déplacements, parfois en dehors de l'Etat d'origine, à des populations croissantes qui jusque-là se trouvent dépourvues de tout droit politique¹⁰⁶⁵.

Cependant, sur ces bases, au-delà d'une simple actualisation des motivations, le renouvellement du concept n'est pas sans conséquence sur les critères d'attribution de la citoyenneté.

B – Les conséquences

Ces nouvelles motivations tendent incontestablement à un renouvellement du concept de citoyenneté et favorisent une meilleure représentativité des individus. L'apparition de nouveaux critères pour l'attribution de la citoyenneté (1) en est la conséquence, ce que démontre déjà la mise en œuvre de certaines expériences porteuses (2).

1 – De nouveaux critères

Dans la perspective d'un renouvellement du concept, les nouvelles modalités d'attribution de la citoyenneté pourraient reposer à la fois sur un critère idéologique (a) et sur un critère matériel (b).

a – Un critère idéologique : la citoyenneté multiple

La citoyenneté européenne a immanquablement contribué à faire évoluer la notion classique de citoyenneté pour laquelle un critère idéologique nouveau a été développé. En effet, celle-ci a modifié « la définition de l'étranger – qui n'est plus le non-national mais l'extra-

¹⁰⁶⁵ En effet, absents de leur Etat d'origine, les étrangers ne peuvent plus y participer efficacement aux décisions nationales, et ne disposent d'aucun droit à participation dans leur Etat de résidence.

communautaire – et par là-même celle du citoyen », créant ainsi, au sein de chacun des Etats membres, une citoyenneté multiple¹⁰⁶⁶.

Dès lors, dans chaque Etat, à l'instar de celle instituée pour l'Union européenne, la notion de citoyenneté pourrait être véritablement multiple et s'exercer différemment selon les niveaux d'administration. D'une part, cette démarche favoriserait une meilleure représentation des habitants, notamment pour les scrutins locaux et, d'autre part, elle obligerait les candidats à débattre directement, et quasi-exclusivement, des problèmes relatifs au territoire sur lequel porte le scrutin. Cela éviterait que les scrutins locaux soient dénaturés par des considérations politiques autres, le plus souvent nationales, qui faussent actuellement le débat d'idées à chaque niveau de scrutin. Dans cette hypothèse, il existerait toujours une citoyenneté étatique fondée sur la nationalité pour permettre de faire arrêter les grandes décisions par les membres de la Nation. Parallèlement, une citoyenneté locale, dont l'œuvre consisterait à gérer les problèmes spécifiques au territoire concerné, pourrait être attribuée à l'ensemble des habitants de ce territoire – nationaux ou étrangers – sans pour autant remettre en cause la souveraineté de l'Etat ou de la Nation. A plus long terme, les étrangers souhaitant être reconnus membres à part entière de la Nation, et se voir octroyer les droits de la citoyenneté nationale, devraient cependant, comme par le passé, procéder à une demande de naturalisation.

Déjà, de nombreux auteurs estiment que la citoyenneté ne doit plus être considérée stricto sensu sur le seul plan national. Parmi ceux-ci, certains pensent que la citoyenneté multiple existe déjà aux plans supranational et subnational, qu'il existe dès maintenant « plusieurs strates de citoyenneté », alors même que l'attachement au critère déterminant de la nationalité dans l'attribution de la citoyenneté demeure¹⁰⁶⁷. A cet égard, ils soulignent d'ailleurs que « la notion de citoyenneté gagne à recevoir un contenu autonome [...], un contenu plus riche que celui qui part de la seule relation citoyens-Etat. La citoyenneté devient, par excellence, le titre de la participation effective à la vie politique et administrative, à tous les niveaux »¹⁰⁶⁸. Cette diversité est l'occasion de constater que les deux concepts – citoyenneté et nationalité –, bien que souvent confondus dans le passé, peuvent être aisément dissociés, et que le concept de citoyenneté peut reposer sur un critère « idéologique » nouveau.

¹⁰⁶⁶ KOUBI (G.) (dir.), *op.cit.*, pp.166-167.

¹⁰⁶⁷ BADIE (B), *L'Etat-nation, un acteur parmi d'autres ?*, Label France, n°38, janvier 2000, www.diplomatie.gouv.fr : « Il existe plusieurs strates de citoyennetés : locale, nationale bien entendu, régionale mais également transnationale ».

¹⁰⁶⁸ DELPEREE (F.), *La citoyenneté multiple*, in BEN AISSA (M.), DELPEREE (F.) (dir.), *Le citoyen et la Constitution*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998, pp.138-139.

A cet égard, même en France, où le critère de la nationalité est une condition sine qua non d'attribution de la citoyenneté, les différentes formes d'expression accordées aux citoyens au plan local laissent à penser que le concept de citoyenneté multiple a largement progressé. En ce sens, « de par les bouleversements aux origines internes et externes que subit l'Etat Français, il apparaît que la citoyenneté nationale, qui était la seule dont l'individu pouvait se prévaloir pendant très longtemps, est fissurée puisqu'on a admis qu'elle pouvait coexister avec une citoyenneté locale et une citoyenneté communautaire »¹⁰⁶⁹. Même si l'expression de citoyenneté locale ne figure pas expressément dans le texte constitutionnel, la qualité de citoyen local y fait pourtant l'objet d'évocations particulières. La Constitution reconnaît, outre la citoyenneté européenne, « une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'émergence d'une citoyenneté d'outre-mer bénéficiant à la Polynésie française », celles-ci « relâchent ce lien exclusif » entre nationalité et citoyenneté¹⁰⁷⁰. Alors même que l'unité de la République est affirmée, que sont également préservés officiellement les concepts d'Etat-Nation et de citoyenneté nationale, certains auteurs affirment que « la seule référence au caractère unitaire de l'Etat ne suffit plus à fonder un rapport de causalité privilégiant la nationalité plutôt que la citoyenneté »¹⁰⁷¹. En ce sens, les articles 72-1, 72-4 et 76 de la Constitution réservent, à présent, la possibilité d'être consultées à certaines franges de la population à raison de leur seule qualité de résidentes sur un territoire déterminé¹⁰⁷². L'utilisation de ces droits politiques,

¹⁰⁶⁹ CHICOT (P.-Y.), *La citoyenneté entre conquête des droits et droits à conquérir*, R.D.P, 2005, p.214.

¹⁰⁷⁰ DOLLAT (P.), *La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés*, op.cit., pp.69-70 : la citoyenneté française serait dorénavant conçue dans ces cas précis comme une citoyenneté de superposition, cette idée « s'impose à la suite de la reconnaissance de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie avec la loi organique du 19 mars 1999, de la résurgence implicite de la citoyenneté polynésienne voulue par le projet de loi constitutionnelle de 1999 relatif à la Polynésie française et reprise matériellement, sans être nommée explicitement, avec le nouveau statut d'autonomie défini par la loi organique du 27 février 2004, ou encore de la citoyenneté de l'Union européenne qui complète la citoyenneté nationale mais ne la remplace pas ».

¹⁰⁷¹ *Ibidem*, p.72.

¹⁰⁷² Voir ainsi : Art. 72-1 : « les projets de délibération ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité [...]. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ». Art. 72-4 : « Aucun changement [...] ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli ». Art. 76 : « Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer [...]

au niveau local, ne s'explique déjà plus exclusivement par le seul lien de la nationalité¹⁰⁷³. Evidemment, l'électeur local ne peut prendre part à la votation que parce qu'il dispose de la citoyenneté nationale. Malgré cela, à l'opposé, sa réponse n'est pas apportée en qualité de citoyen national mais bien en tant que membre ou partie de la collectivité intéressée par la question posée. Récemment, sur ces bases, plusieurs consultations ont été organisées où seuls les électeurs locaux concernés ont été appelés à se prononcer. Le référendum sur la Nouvelle-Calédonie, qui s'est tenu le 8 novembre 1998, n'a été ouvert qu'aux Canaques et aux Caldoches, alors que celui du 6 novembre 1988 avait pris la forme d'un référendum national. De même, toujours suite à une volonté étatique, seuls les habitants de l'île de Beauté ont été consultés sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse lors de la votation du 7 juillet 2003. A celles-ci, il faut aussi ajouter l'ensemble des consultations locales, prévues tant par la législation de 1971¹⁰⁷⁴ que par les lois de 1992 et 1995, organisées par les communes et qui n'ont pas manqué de contribuer à renforcer l'existence d'une citoyenneté locale, puisque seuls les résidents des territoires concernés ont pu participer à ces scrutins. Celles-ci pourraient d'ailleurs connaître un nouvel essor dans les années à venir puisque des collectivités locales, comme les régions ou les départements, vont pouvoir, à présent, depuis la réforme de la décentralisation de 2003, soumettre à leurs résidents certains projets par référendum¹⁰⁷⁵. Certains auteurs confirment d'ailleurs la réalité de cette analyse en soulignant que « la citoyenneté nationale ne constitue plus, dans le cadre de l'Etat-Nation, la forme exclusive de la citoyenneté » et qu'il « existe [...] une concurrence née de la citoyenneté locale »¹⁰⁷⁶.

sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 [...]. Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'art.2 de la loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 ».

¹⁰⁷³ GRUNDLER (T.), *La République française, une et indivisible ?*, RDP, 2007, pp.473-475 : Pour autant, « une telle entorse à l'unicité du peuple français ne s'est toutefois pas renouvelée puisque aucun autre peuple n'a vu son existence reconnue par le constituant ».

¹⁰⁷⁴ La législation du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes a été remplacée par l'article 123 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, inséré aujourd'hui aux articles L2113-1 et 2 du Code général des collectivités territoriales et qui dispose que « les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes ». Pour un exemple d'utilisation récente voir notamment la décision du préfet du Nord du 24 décembre 2003 organisant une consultation des électeurs quant à la fusion des villes de Dunkerque et de Saint-Pol-sur-Mer : DELVOLVE (P.), *L'organisation décentralisée de la République, le référendum local*, RFDA, 2004, p.9.

¹⁰⁷⁵ Article 72-1 al.2 de la Constitution.

¹⁰⁷⁶ CHICOT (P-Y.), *op.cit.*, p.215.

Cette situation n'est d'ailleurs pas exclusive à l'Hexagone, la Grande-Bretagne, constituée sous la forme d'un Etat unitaire comme la France, – avec le référendum sur le Grand Londres ou les référendums liés à la dévolution organisés entre 1973 et 1997 en Irlande du Nord, en Ecosse et au Pays de Galles – n'a consulté en chacune de ces occasions que les seuls habitants concernés ; signe que l'idée d'une citoyenneté locale se développe aussi à l'étranger. Elle est une réalité dans les Etats régionaux comme l'Italie, l'Espagne ou la Belgique, tout comme dans les Etats fédéraux, à l'instar de l'Allemagne ou de l'Autriche où « la citoyenneté régionale existe sans conteste. C'est mon appartenance à la région qui me vaut d'y être électeur ou d'y être éligible. Domicilié ailleurs, je n'aurai pas la possibilité de participer à la vie politique de cette région, même si je me sens proche d'elle sur un plan culturel, social ou politique »¹⁰⁷⁷. Ces derniers pourraient d'ailleurs constituer une sorte d'archétype dans l'élaboration de cette citoyenneté multiple pour les Etats unitaires.

Toutefois, pour fonctionner véritablement, ce critère idéologique doit également reposer sur un critère matériel, celui de la résidence.

b – Un critère matériel : la résidence

Alors que le critère de la nationalité dans la détermination de la citoyenneté laisse de nombreux individus – notamment les étrangers résidents – en marge de l'exercice des droits politiques, au premier rang desquels se situe le droit de vote, la résidence se présente comme un critère parallèle et alternatif pour l'attribution d'autres droits.

Plusieurs exemples peuvent être relevés où celle-ci joue déjà un rôle déterminant. Tout d'abord, il n'est qu'à constater que le simple fait de résider sur le territoire d'un Etat donne accès aux droits fondamentaux, à un titre de séjour et aux procédures de naturalisation et d'acquisition de nationalité. Parallèlement, cette même résidence justifie la soumission aux lois tant en raison de l'ordre public, que des nécessités de police ou du principe de territorialité. En conséquence, sur la base de la résidence, tout un ensemble de prestations sont actuellement ouvertes aux individus aussi bien en matière de droits sociaux, que syndicaux, culturels ou politiques. Elle permet à des individus de jouir de droits qui ont longtemps été considérés comme des droits politiques, tel le droit d'association, le droit d'expression ou de manifestation. Par ailleurs, il convient aussi de noter qu'elle constitue un critère majeur en matière de fiscalité, c'est-à-dire pour la contribution de chaque individu aux charges de l'Etat.

¹⁰⁷⁷ *Ibidem*, p.173.

La résidence constitue donc bien un critère à la fois possible et alternatif à la nationalité pour tout un ensemble de droits. En matière de citoyenneté, sans rompre pour autant tout lien entre ces deux notions, il pourrait être envisagé de retirer le caractère exclusif de la nationalité dans l'attribution de la citoyenneté, notamment au plan local, en faisant reposer celle-ci sur la résidence. En ce sens, il est intéressant de constater d'ailleurs que la résidence est déjà l'un des critères essentiels dans toutes les procédures d'acquisition de la nationalité. Pour la naturalisation, la durée de résidence exigée est de cinq ans en France et au Royaume-Uni, de huit ans en Allemagne, de dix ans en Italie et de douze ans en Suisse. Dans les cas d'acquisition par mariage, la durée de résidence fixée pour le conjoint étranger est légèrement inférieure selon les droits nationaux.

De même, au plan local, pour déterminer le nombre d'élus dans les assemblées ou pour fixer le montant de la dotation globale de fonctionnement qui constitue l'une des principales ressources des collectivités locales, ce n'est pas le nombre d'électeurs qui est pris en compte mais bien celui des habitants, donc celui des résidents d'un territoire déterminé.

En outre, la construction européenne, puis le développement d'une citoyenneté spécifique aux ressortissants de cette entité, a reconnu la résidence comme critère d'attribution de droits politiques. En effet, au sein de chaque Etat membre, les ressortissants européens résidents se voient reconnaître le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes bien qu'ils ne soient pas nationaux du pays d'accueil. Ainsi, même s'ils doivent toujours être détenteurs de la nationalité de l'un des Etats membres, c'est leur résidence sur le territoire d'un autre Etat qui les fait bénéficier de ces droits.

Sans pour autant accorder l'ensemble des droits dont peuvent bénéficier les citoyens nationaux, une première étape, pour rendre le concept de citoyenneté plus représentatif des habitants réels d'un Etat, pourrait consister à aligner le statut des ressortissants des Etats tiers sur celui des ressortissants des pays membres de l'Union européenne. Dans certains pays européens, « l'attribution du droit de vote et de l'éligibilité aux élections locales aux étrangers non-communautaires a d'une certaine façon participé à la relégitimisation de la démocratie représentative »¹⁰⁷⁸. En France, cette solution intermédiaire pourrait tout à fait être envisagée puisque la souveraineté nationale ne serait pas remise en question. Les citoyens européens ne peuvent pas être éligibles, ni électeurs, lorsque des fonctions publiques touchant à l'exercice de la souveraineté sont en jeu.

¹⁰⁷⁸ JACQUIER (C.), *Inventer une démocratie urbaine de « coopération conflictuelle »*, Pouvoirs Locaux n°62, III/2004, p.104.

Mais, au-delà de nouveaux critères nécessaires à un renouvellement du concept, la représentativité des citoyens passe aussi par un apprentissage de la citoyenneté. Certains modèles porteurs peuvent y contribuer.

2 – Des modèles porteurs

Deux modèles présentent un intérêt particulier dans le cadre de la rénovation du concept de citoyenneté et peuvent fournir des pistes intéressantes de réflexion pour conforter la place du citoyen dans des démocraties représentatives. L'un est fourni par l'Italie avec le développement des activités autonomes du citoyen (a), l'autre est donné par les conseils d'enfants qui permettent de mieux sensibiliser à ses tâches le futur citoyen (b).

a – Les activités autonomes du citoyen italien

En Italie, la réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001 tend à présenter la citoyenneté sous un jour différent, elle n'est plus simplement un statut, elle devient parallèlement une fonction. En inscrivant le « principe de subsidiarité horizontal » dans la loi fondamentale, les constituants ont, semble-t-il, voulu donner aux citoyens la possibilité d'acquérir un nouveau rôle tout en participant différemment à la vie de la collectivité.

En effet, selon la modification apportée par la loi constitutionnelle du 18 octobre 2001, l'article 118 du Titre V dispose dorénavant que « l'Etat, les régions, les villes, les provinces et les municipalités favorisent l'initiative autonome des citoyens, en tant qu'individus et associations, dans l'exercice des activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité »¹⁰⁷⁹. En adoptant ce principe comme un élément fondamental du fonctionnement des rapports Etat-acteurs locaux, les individus deviennent des citoyens actifs qui peuvent entreprendre des activités dirigées vers l'intérêt public, sans demander d'autorisation ou de permission aux autorités publiques. Sans abandonner pour autant ses propres responsabilités, l'Etat reconnaît que ces dernières peuvent être mieux exercées par les citoyens, et

¹⁰⁷⁹ VANDELLI (L.), *La régionalisation italienne*, Pouvoirs Locaux, n°69, 2006, p.162 : « Selon ces termes, la subsidiarité n'est pas retenue comme critère pour limiter le rôle des institutions publiques, en dernier recours, au seul exercice des activités qui, en général, ne peuvent pas être engagées efficacement par des personnes privées (à fin lucrative ou non) ; en revanche, la subsidiarité est affirmée, comme principe de valorisation de l'apport de la société aux actions qui revêtent un intérêt pour la collectivité ».

l'administration perd ainsi le monopole de l'action publique. Le citoyen italien n'est donc plus seulement conçu comme celui qui dépose, à l'occasion d'une élection, un bulletin de vote dans une urne ; il est, a contrario, identifié à un acteur social sur qui pèse une responsabilité sociale importante.

L'exemple le plus pertinent de cette volonté politique et constitutionnelle est celui des activités autonomes que vont pouvoir, dès à présent, exercer les citoyens. Pour cela, les organismes territoriaux se voient reconnaître la faculté de s'abstenir dans la prise en charge d'activités d'intérêt général ; ils sont vivement incités à faciliter la promotion d'initiatives autonomes provenant des citoyens. Le mécanisme mis en place présente un certain nombre d'originalités : l'aide des organismes territoriaux est obligatoire si leur activité en matière d'intérêt général est moins efficace que celle des citoyens. Ces derniers sont bien dotés d'un nouveau rôle puisqu'ils peuvent dorénavant participer directement à la réalisation d'activités d'intérêt général, alors même que la détermination de l'intérêt public demeure entre les mains des structures institutionnelles classiques. Le mécanisme conduit alors à vérifier que les activités citoyennes présentent une cohérence avec les objectifs généraux d'intérêt public définis au niveau territorial ou éventuellement national. Pour l'heure, dans la mesure où ce système est en train de se mettre progressivement en place, il est difficile d'en tirer un premier bilan. Toutefois, les premières applications semblent constituer « un formidable moyen d'amélioration de la performance collective ». L'exemple des aménagements réalisés dans le domaine du secteur hospitalier italien constitue indéniablement une avancée encourageante pour cette nouvelle pratique de la citoyenneté. En participant aux audits des hôpitaux, les associations de citoyens ont suivi la réalisation des priorités retenues et préconisé la mise en œuvre d'actions correctrices. Dans la région de Lacia, un protocole d'accord a même été signé avec l'association « Citoyenneté active ». Les citoyens réalisent une évaluation sur la base des droits contenus dans la Charte européenne des patients. L'administration prend ensuite en compte les observations faites et les intègre dans le processus d'évaluation des gestionnaires. Par ce mécanisme, « il existe donc une corrélation entre la qualité des services et la présence active des associations citoyennes »¹⁰⁸⁰.

Par cette potentialité nouvelle, le citoyen tend à devenir un véritable acteur de la vie locale, sur un territoire donné. Son action peut se concrétiser de deux manières différentes. Soit les activités traditionnelles peuvent être assurées par des structures citoyennes dans le cadre

¹⁰⁸⁰ Institut de la gestion publique et du développement économique, *Gestions publiques*, Etudes, Veille, n°11, juin 2004, p.3.

d'une convention passée avec l'administration, qui peut contribuer au remboursement de certaines dépenses, celle-ci conservant un pouvoir d'évaluation ; soit les mécanismes peuvent être encore plus souples avec une simple vérification en amont : l'administration s'assure seulement alors que l'organisme citoyen dispose des compétences nécessaires pour l'exercice de l'activité d'intérêt général.

Cette approche nouvelle de la réforme constitutionnelle s'inscrit indéniablement dans la volonté de développer des solidarités sur un territoire par la reconnaissance d'une participation réelle des citoyens à l'intérêt général. D'ailleurs, pour le professeur Alfonso Marsucci de l'Institut universitaire de Naples, c'est une véritable responsabilité sociale qui incombe à présent à ces organes citoyens subsidiaires tant à travers l'utilisation correcte des ressources que du respect des lois¹⁰⁸¹.

Toutefois, avant de pouvoir faire l'expérience de telles responsabilités, un apprentissage de la citoyenneté, tant de ses droits que de ses devoirs, est nécessaire et ce, dès le plus jeune âge. A cet égard, les conseils d'enfants, le plus souvent créés à l'initiative des institutions locales, constituent une forme intéressante d'éducation à la citoyenneté du futur citoyen.

b – L'éducation à la citoyenneté du futur citoyen

Souvent considérés comme l'avant-garde de la dépolitisation, les jeunes apparaissent bien peu intéressés par la vie politique. Pour pallier ce phénomène, la ville de Schiltigheim a, dès 1979, créé un conseil d'enfants afin de les sensibiliser, dès le plus jeune âge, à la prise de responsabilité dans la cité, et plus largement dans la société. Ces instances ont depuis pour principal objectif de débattre puis de concrétiser des propositions à destination des élus municipaux.

Cette initiative s'est révélée particulièrement porteuse puisqu'il en existe à présent plus de mille à travers l'Hexagone. Ces entités n'ont, bien évidemment, qu'un rôle consultatif, mais chacune s'efforce de sensibiliser les collectivités de rattachement aux problèmes et aspirations de la jeunesse locale et de tisser, à sa façon, du lien social au niveau local.

Pourtant, malgré la réussite avérée de cet apprentissage de la citoyenneté, leur institution n'a été que tardive. Pour les communes, les Conseils de la jeunesse ont officiellement été créés

¹⁰⁸¹ MARSUCCI (A.), *Le principe de subsidiarité horizontale et le nouveau rôle du citoyen selon la réforme constitutionnelle de l'Italie*, in *La « nouvelle Constitution » italienne*, colloque de l'Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation et de l'Etat, Université-Nancy II, Nancy, 7 octobre 2005.

par la loi du 17 juillet 2001, et les conseils départementaux seulement par arrêté du 3 mai 2002. Dans la pratique, ces jeunes conseillers communaux ont souvent entre sept et dix-sept ans. Dans le cadre départemental, les membres, entre 16 et 26 ans, sont nommés pour deux ans par le préfet sur proposition des conseils locaux et associations locales.

L'étude des travaux réalisés par ces structures de jeunesse se révèle des plus pertinentes et apporte un correctif à l'affirmation selon laquelle les jeunes sont étrangers à tout ce qui concerne le politique. Les sujets abordés sont d'ailleurs particulièrement révélateurs au niveau local. Les doléances multiples vont de l'installation d'une aire de jeux à l'augmentation du nombre de surveillants dans les établissements scolaires, de la création d'un cinéma ou d'une piscine à la réalisation d'un projet-théâtre, de la récolte de jouets pour des enfants défavorisés à l'autorisation d'instaurer dans les centre-ville une journée sans automobiles. Ces thèmes résument en fait les illustrations des soucis quotidiens rencontrés par tous les citoyens. La conduite de ces projets les plus divers permet aux jeunes de faire, très tôt, l'apprentissage de la vie au sein d'une société et de commencer à y prendre des responsabilités.

Par ailleurs, certaines questions touchent des thèmes beaucoup plus généraux qui n'ont pas seulement trait à la vie locale : le racisme, la solidarité, le racket, l'aide humanitaire ou encore l'Europe. A titre d'illustration, les enfants de Schiltigheim ont réalisé une émission de radio sur le racisme, interrogeant citoyens ordinaires et spécialistes afin de savoir si l'inégalité des races existait¹⁰⁸².

Pour les collectivités territoriales, ces structures, par leur capacité de proposition, présentent un avantage certain en matière de proximité avec les jeunes. Le travail de ceux-ci consiste alors à étudier un projet, constituer un dossier et enfin convaincre les élus de l'opportunité de la réalisation souhaitée. Ces conseils de « civisme appliqué » développent, chez les jeunes, le souci de s'intéresser aux autres, de s'associer à la vie de la communauté humaine, de se pencher sur la chose publique, mais ils sont aussi particulièrement attrayants pour les politiques eux-mêmes. En effet, la loi sur le maintien des liens entre frères et sœurs du 30 décembre 1996, par exemple, fut inspirée directement des travaux du conseil municipal d'enfant de Limeil-Brévannes¹⁰⁸³.

Si le rejet actuel de la vie politique par les jeunes est manifeste, soit par désintérêt, soit par méconnaissance, il est nécessaire parallèlement de leur permettre de faire un apprentissage de leur citoyenneté et des responsabilités qui en découlent. Le réflexe de la participation aux

¹⁰⁸² *Ne pas voter n'est pas conforme à la dignité des citoyens*, Le Monde, 15 septembre 2000, p.7.

¹⁰⁸³ SIMON (C.), *Age tendre et tête citoyenne*, Le Monde, 14 janvier 1997, p.13.

décisions et à l'engagement en politique peut s'acquérir, par ce type d'entités, dès l'adolescence. D'ailleurs les premiers résultats en matière d'engagement sont révélateurs, certains des jeunes – membres dans les années 1980 d'un conseil d'enfants ou de jeunes – se sont présentés à des élections, au plan local notamment, et ont constitué un vivier de recrutement non négligeable pour les équipes municipales.

Enfin, il convient de préciser que de telles structures existent aussi en Suisse, en Italie et en Allemagne, où elles sont respectivement rassemblées au sein de la Fédération suisse des Parlements de Jeunes, des organismes Democrazia in Erba et Referent für Asserschulische Jugendbildung¹⁰⁸⁴. Les buts sont identiques et visent surtout l'apprentissage dès le plus jeune âge des responsabilités citoyennes.

Mais, si cette éducation à la citoyenneté et à ses responsabilités est indispensable, il convient aussi parallèlement, dans le cadre d'un véritable renouvellement du concept, d'envisager de réformer la participation électorale afin d'inciter les citoyens à mieux prendre part aux différents scrutins et donc à réellement utiliser leurs droits politiques.

§2 – Une participation électorale réformée

La citoyenneté étant la « clé » permettant aux individus de pouvoir s'exprimer lors des consultations électorales, il apparaît nécessaire, dans le cadre d'une étude portant sur l'analyse du renouvellement du concept de citoyenneté, de procéder à l'examen des éléments relatifs à l'élection qui peuvent favoriser l'intérêt des électeurs et permettre une meilleure participation des citoyens. Une réforme de la participation électorale pourrait dès lors se construire autour de deux thématiques relatives au suffrage : l'une portant sur son développement (A), l'autre sur une meilleure représentativité (B).

A – Un développement du suffrage

Le développement du suffrage constitue l'un des éléments essentiels à la réforme de la participation électorale. En effet, de façon théorique, plus le citoyen a d'occasion d'exprimer son avis, plus l'idéal démocratique s'en trouve conforté. Toutefois, au regard des taux

¹⁰⁸⁴ Loi n°96-1238 du 30 décembre 1996 sur le maintien des liens entre frères et sœurs, J.O. n°1 du 1^{er} janvier 1997, p.21 ; voir également : www.infoyouth.org

croissants d'abstention, il convient, pour réaliser concrètement cet objectif, non seulement d'encourager le suffrage (1), mais également de l'élargir (2).

1 – Encourager le suffrage

Dans le but de développer et d'encourager le suffrage, plusieurs modalités peuvent être envisagées ; l'une, stricte, qui tend à rendre le vote obligatoire comme cela existe dans certains Etats étrangers (a), l'autre, plus incitative, qui consiste à aménager des solutions alternatives à cette obligation mais visant cependant les mêmes finalités (b).

a – Le vote obligatoire

La démocratie implique la participation maximale des citoyens aux affaires publiques. Plus la participation aux scrutins est importante, plus les mesures prises par les élus auront une forte légitimité. Au sein des Etats envisagés, alors que le phénomène d'abstention croît d'élection en election et touche parfois plus de la moitié de l'électorat, la légitimité des gouvernants, et surtout des mesures qu'ils sont amenés à prendre durant l'exercice de leur mandat, peut être remise en question.

Afin de remédier à cet état de fait, plusieurs propositions, ont été déposées devant le Parlement français afin que le vote soit rendu obligatoire¹⁰⁸⁵ ; néanmoins, certains auteurs s'opposent avec force à cet aménagement, puisque par nature, dans les institutions françaises, le vote est libre : « cette liberté se manifeste [...] par la faculté [...] de ne pas participer à l'élection »¹⁰⁸⁶. De même, « sur le plan théorique, le vote obligatoire se rattache à la théorie de l'électorat-fonction dont la Nation règle l'usage comme elle l'entend, et la théorie de l'électorat-droit conduit au contraire au vote facultatif. L'idéologie démocratique n'est donc pas favorable au vote obligatoire »¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸⁵ Voir à ce titre les propositions présentées sur le site de l'assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr, et notamment les propositions de M. Dominique PAILLE visant à instaurer le vote obligatoire pour tous les électeurs, n°486, du 18 décembre 2002, de MM. Laurent FABIUS et Jean-Marc AYRAULT visant à rendre la participation obligatoire au vote et modifiant certaines dispositions du code électoral, n°547, du 23 janvier 2003, et de M. Christian JEANJEAN visant à rendre obligatoire l'exercice du droit de vote pour tous les électeurs français, n°1698, déposée le 23 juin 2004.

¹⁰⁸⁶ GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.147.

¹⁰⁸⁷ DUVERGER Maurice, *op.cit.*, p.98.

Nonobstant ces objections, l'obligation de voter subsiste pourtant dans quelques Etats dont la nature démocratique ne peut être remise en cause ; il en va ainsi en Belgique, en Grèce, au Luxembourg, en Australie, dans les cantons de Schaffhouse en Suisse et de Voralberg en Autriche. La non-participation au vote s'y trouve sanctionnée par une amende d'un montant variable selon les Etats¹⁰⁸⁸. Parfois même, les sanctions peuvent être plus importantes : en Belgique, les électeurs qui s'abstiennent au moins quatre fois dans une période de quinze ans sont rayés des listes électorales pour dix ans et ne peuvent, par ailleurs, recevoir aucune nomination, promotion ou distinction d'une autorité publique. Le refus de payer l'amende peut avoir des conséquences encore plus graves, l'Australie prévoit ainsi une peine de travaux d'intérêts généraux, la possibilité d'une saisie de biens ou même des peines de prison de courte durée¹⁰⁸⁹.

Cependant, les lois électorales de ces Etats prévoient plusieurs motifs pour lesquels l'obligation n'est pas opposable aux citoyens. Les motifs d'abstention sont soit limitativement énumérés par les textes, soit, au contraire, appréciés au cas par cas, par un juge en Belgique ou par l'Administration en Australie. De façon générale, les motifs suivants sont acceptés : obligations professionnelles ou familiales, vieillesse, maladie de l'électeur, grave maladie ou décès d'un parent proche, vacances.

Chacun des Etats, où cette obligation est instituée, a prévu parallèlement des moyens pour faciliter l'exercice du vote. Outre les cas de vote par procuration, par correspondance ou par anticipation, sont également mis en place d'autres moyens comme, entre autres, la possibilité de se rendre dans un autre bureau de vote relevant de la même circonscription électorale, ou de voter dans un bureau de vote mobile installé dans certains hôpitaux, dans les prisons ou dans des circonscriptions isolées. D'autres Etats permettent en raison d'un handicap physique, d'une maladie ou d'une grossesse avancée de voter à proximité immédiate du bureau de rattachement, d'autres pays remboursent aux électeurs les frais de déplacement engagés pour aller voter lorsque ceux-ci n'habitent plus la commune dans laquelle ils sont inscrits.

¹⁰⁸⁸ Service des Etudes Juridiques, *Le vote obligatoire*, Sénat, mai 2003, www.senat.fr/lc/lc121/lc121.html : L'amende n'est d'ailleurs pas toujours une somme symbolique, si elle n'est l'équivalent que de deux euros dans le canton de Schaffhouse, elle se situe entre 25 et 50 euros en Belgique, puis en cas de récidive entre 50 et 125 euros. Dans le Land autrichien de Voralberg, l'amende varie entre 400 et 700 euros selon le scrutin. Au Luxembourg, la première défaillance est sanctionnée par une amende fixée entre 100 et 250 euros, et s'il y a récidive dans les cinq ans, elle peut être fixée dans une tranche allant de 500 à 1000 euros.

¹⁰⁸⁹ *Ibidem*.

En raison de cette obligation, dans les Etats où les sanctions sont réellement appliquées, la participation aux différents scrutins est importante. Dans le canton de Schaffhouse, pour les deux référendums organisés le 9 février 2003, alors que la participation n'a été que de 28,2% dans l'ensemble du pays, 52,2% des électeurs du canton ont pris part au vote. De même, si le taux de participation au référendum sur l'interruption volontaire de grossesse en juin 2002 a été de 42% pour l'ensemble de la Suisse, celui du canton de Schaffhouse a été de 63,3%¹⁰⁹⁰. De la même façon, en Australie, l'institution de cette obligation a permis de réduire le nombre des abstentionnistes : « en 1922, avant le vote obligatoire, la participation électorale était tombée à 59,36% ; en 1925, le vote obligatoire l'a fait remonter à 91,39% ; elle a atteint ensuite jusqu'à 93,31% en 1943 »¹⁰⁹¹. Aujourd'hui encore, elle dépasse le seuil des 90%.

A l'étude de ces cas, la question du vote obligatoire dans les démocraties représentatives n'est pas marginale, d'autant plus que la crise de la participation électorale entraîne aujourd'hui des taux records d'abstention. Alors que les cartes électorales françaises revêtent la mention « voter est un droit, c'est aussi un devoir civique », il ne paraît pas logique, à l'instar de tous les autres devoirs citoyens, que celui-ci ne soit pas sanctionné en cas de défaillance. Même si certains pensent que cette obligation est peu compatible avec la démocratie, la parcelle de souveraineté dont dispose chaque membre de la Nation doit pouvoir contraindre les citoyens à faire usage de leur droit puisque celui-ci est essentiel au bon fonctionnement de l'Etat. Il existe d'ailleurs certains droits dont l'exercice est obligatoire et pour lesquels aucune contestation n'est opposée, tels ceux de participer à la défense nationale ou de prendre part au service de la justice par le mécanisme des jurés d'assises. De plus, à cet égard, par deux fois, « la Cour Européenne des Droits de l'Homme a précisé que l'obligation de voter n'est pas une exigence qui constitue une interférence dans la liberté de conscience, parce qu'elle n'exige pas que l'électeur vote d'une certaine façon, mais le laisse, en fait, libre de rendre un bulletin blanc ; que cette exigence a trait à la procédure et ne concerne pas l'action même du choix électoral »¹⁰⁹². D'autre part, elle a précisé que « le terme « d'élections libres » signifie, non des élections où le vote n'est pas obligatoire, mais des élections où l'acte de faire un choix électoral est libre »¹⁰⁹³.

¹⁰⁹⁰ *Ibidem.*

¹⁰⁹¹ DUVERGER (M.), *op.cit.*, p.304.

¹⁰⁹² CEDH, X. *contre Autriche*, 22 avril 1965, req. n°1718/62, Annuaire de la CEDH, pp.169-175, et CEDH, X. *contre Autriche*, 22 mars 1972, req. N°4982/71, Annuaire de la CEDH, pp.469-475.

¹⁰⁹³ BENESSIANO (W.), *Le vote obligatoire*, R.F.D.C, n°61, 2005, pp.85-86.

Cependant, au-delà du caractère obligatoire du vote, pour permettre aux citoyens d'être plus actifs, certains aménagements plus souples pourraient eux-mêmes consolider et encourager le scrutin.

b – Des aménagements alternatifs

Des études sur le vote obligatoire ont montré que certains mécanismes, institués parallèlement par les Etats, permettent de faciliter la participation des citoyens aux différents scrutins. Sans pour autant donner un caractère obligatoire au vote, les lois électorales pourraient parfaitement introduire quelques-unes de ces mesures pour contribuer à endiguer l'abstention. Concernant directement le scrutin, l'Italie a, par exemple, expérimenté une ouverture plus large de ses bureaux de vote le dimanche afin que certaines communautés puissent prendre part au vote tout en respectant leurs obligations religieuses. En Grande-Bretagne, les élections ont lieu un jeudi, l'exercice du devoir de citoyenneté ne pénalise donc pas le week-end des citoyens. Cependant, au-delà de ces exemples de mesures accessoires, d'autres modalités sont à même de limiter l'abstention, comme notamment le vote par procuration, par correspondance, ou, comme en Australie, par anticipation.

En France, puisque le vote par correspondance au plan politique a été supprimé en 1975, il ne subsiste plus que le vote par procuration autorisé par l'article L71 du code électoral, qui consiste pour un électeur empêché à choisir un autre électeur pour voter à sa place. Le décret du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale a considérablement assoupli les conditions du vote par procuration¹⁰⁹⁴. Toutefois, l'autorisation

¹⁰⁹⁴ A présent, le mandant doit, suite au décret n°2006-1244 du 11 octobre 2006 (JO. N°238 du 13 octobre 2006, p.15210), se trouver dans l'une des situations suivantes pour pouvoir voter par procuration :

- avoir des obligations professionnelles le tenant éloigné de son bureau de vote le jour du scrutin ou le plaçant dans l'impossibilité de s'y rendre ;
- être dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin en raison de son état de santé, d'un handicap ou de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme ;
- suivre une formation le tenant éloigné du lieu de vote le jour du scrutin ;
- avoir quitté sa résidence pour prendre des vacances, condition valable quelle que soit sa position socio-professionnelle (salarié, retraité, étudiants, etc.) ;
- être inscrit sur les listes électorales d'une autre commune que celle de sa résidence principale.

Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale peuvent également voter par procuration : voir notamment le site Internet du Conseil constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/votes/generalites.htm

n'est généralement établie que pour un seul scrutin, mais sa validité peut être prorogée à un an si le mandant apporte la preuve que son impossibilité de se rendre dans son bureau de vote est durable¹⁰⁹⁵. De même, les citoyens qui résident hors de France, s'ils peuvent voter dans les centres de vote ouverts dans les ambassades ou les consulats, doivent donner procuration à un mandataire s'ils souhaitent participer aux consultations pour lesquelles le territoire Français ne forme pas une circonscription unique. Au regard de la rigidité de ces conditions, certains parlementaires ont déposé plusieurs propositions visant à les assouplir et à limiter l'abstention, mais, à l'heure actuelle, aucune n'a encore abouti¹⁰⁹⁶.

Parmi les démocraties étudiées, hormis l'Italie où les électeurs empêchés ou momentanément absents n'ont pas la possibilité de voter, il existe dans la plupart des autres Etats des mécanismes palliatifs qui pourraient, à leur façon, s'ils étaient adoptés en France, être de nature à encourager la participation électorale.

En Allemagne, par exemple, la loi relative aux élections au Bundestag permet aux électeurs, qui ne peuvent se rendre physiquement dans leur bureau de vote, de voter par correspondance ou de voter dans un autre bureau de leur circonscription. Le vote par correspondance est ouvert à l'électeur pouvant justifier qu'un motif « important » l'empêche d'être dans sa circonscription le jour de l'élection, ou lorsqu'il a déménagé et qu'il n'est pas inscrit sur les listes de sa nouvelle commune, ou, enfin, quand des motifs professionnels ou personnels l'empêchent de se rendre au bureau de vote. Une demande personnelle, motivée et écrite doit être présentée au bureau des élections de la commune jusqu'à l'avant-veille du scrutin¹⁰⁹⁷. L'électeur vote ensuite à l'aide d'une enveloppe préimprimée et préaffranchie dans laquelle il insère son permis de voter par correspondance ainsi que l'enveloppe contenant son bulletin. Par ailleurs, le citoyen allemand peut également exercer son droit de suffrage dans un bureau

¹⁰⁹⁵ Service des Affaires Européennes, *Le vote par procuration*, Sénat, juin 2002, www.senat.fr/lc/lc107/lc107.html

¹⁰⁹⁶ Voir notamment au Sénat les propositions : n°307 (2001-2002) de M. Christian COINTAT tendant à faciliter et simplifier la procédure de vote par procuration, déposée le 22 mai 2002, et n°265 (2002-2003) de M. Philippe MARINI tendant à simplifier l'exercice du droit de vote par procuration, déposée le 29 avril 2003. Voir également à l'Assemblée nationale les propositions : n°2349 de M. Yves NICOLIN tendant à faciliter l'exercice du droit de vote par procuration, déposée le 26 avril 2000, n°2889 de M. Claude BIRRAUX tendant à modifier l'article L71 du code électoral relatif au vote par procuration, déposée le 30 janvier 2001, n°627 de M. Jean-François MANCEL tendant à simplifier l'exercice du droit de vote par procuration, déposée le 13 février 2003, et n°658 de M. Eric WOERTH tendant à simplifier la procédure de vote par procuration, déposée le 5 mars 2003.

¹⁰⁹⁷ La demande peut prendre la forme d'un télégramme, d'un télex, d'un fax, se faire par messagerie électronique, ou encore par un tiers qui disposerait d'une procuration écrite à cet effet.

de vote qu'il choisit librement. Pour cela, il doit, comme dans le cas précédent, obtenir un permis de voter et se présenter ensuite dans n'importe quel bureau de vote dépendant de sa circonscription électorale¹⁰⁹⁸. Cet aménagement permet aussi aux autorités communales de « décider qu'un hôpital, un foyer ou une résidence de personnes âgées, un établissement de soins ou de convalescence constitue un bureau de vote dès lors qu'il accueille un grand nombre d'électeurs, patients ou employés [...]. Lorsque la taille de l'établissement ne justifie pas la création d'un bureau de vote particulier, les autorités communales peuvent constituer des bureaux de vote mobiles qui se rendent sur place »¹⁰⁹⁹. Ces dispositions s'appliquent également aux couvents, aux monastères et aux établissements pénitenciers.

En Grande-Bretagne, la loi électorale de mars 2000 relative à la représentation de la Nation, tant au plan des élections législatives que locales, offre deux modalités de participation aux citoyens momentanément absents ou empêchés. Un électeur peut ainsi voter par procuration, auquel cas il doit désigner un mandataire. S'il agit pour une seule élection, les services électoraux vérifient seulement que les circonstances invoquées paraissent de nature à empêcher le citoyen de voter en personne le jour du scrutin. A l'inverse, s'il demande une procuration pour une période plus longue, la loi électorale ne l'autorise à le faire que dans certains cas dûment justifiés. Ceux-ci sont limitativement énumérés : soit l'électeur est atteint d'un handicap physique qui ne lui permet pas de se rendre au bureau de vote ou est obligé d'y voter avec l'assistance d'un tiers, soit il est empêché en raison de son activité professionnelle ou de celle de son conjoint, soit, enfin, s'il est obligé de voyager par air ou par mer pour se rendre à son lieu de vote.

Par ailleurs, toujours dans l'optique de faciliter la participation des électeurs absents ou empêchés le jour du scrutin, le vote par correspondance est autorisé sur simple demande du citoyen. L'électeur se contente de remplir un formulaire auprès du service des affaires électorales de sa commune¹¹⁰⁰. Il reçoit à son domicile les documents nécessaires au vote. Outre le bulletin, il doit renvoyer et remplir une déclaration d'identité signée et à faire contresigner par un témoin.

¹⁰⁹⁸ Avec cette possibilité, un électeur handicapé peut donc simplement choisir un bureau de vote en raison de son accessibilité.

¹⁰⁹⁹ Service des Affaires Européennes, *Le vote par procuration, op.cit.*

¹¹⁰⁰ *Ibidem* : « avant les élections législatives de 2001, 3,8% des électeurs de Grande-Bretagne ont reçu, à leur demande, un dossier de vote par correspondance.

De plus, une loi de mars 2000 a autorisé les collectivités locales à mener des expériences pilotes relatives à l'organisation des élections locales après approbation du ministre compétent. Le scrutin du 2 mai 2002 a ainsi donné lieu, dans une trentaine de collectivités locales, aux expériences suivantes : « ouverture des bureaux de vote deux jours supplémentaires ou avec une plage horaire plus large, vote par téléphone à touches ou par téléphone portable au moyen de messages SMS, vote par Internet avec le matériel de l'électeur ou avec du matériel mis à sa disposition dans des bibliothèques municipales ou dans des antennes mobiles, vote exclusivement pas correspondance »¹¹⁰¹.

De façon opposée, si l'Italie ne prévoit aucun dispositif juridique pour permettre à l'électeur de prendre part au vote, elle a cependant aménagé plusieurs moyens matériels pour faciliter les déplacements de ces citoyens les jours de scrutin¹¹⁰². Ces mesures consistent principalement en une réduction tarifaire sur les chemins de fer nationaux et en la gratuité des péages autoroutiers. Par ailleurs, une loi du 15 janvier 1991 permet aux électeurs à mobilité réduite de choisir leur bureau de vote et ce, aussi longtemps que tous n'auront pas été rendus accessibles aux handicapés. De même, « les personnes atteintes d'une maladie grave, et qui se trouvent sous la dépendance d'un appareillage médical, peuvent voter à leur domicile »¹¹⁰³. Dans le même sens, les communes sont invitées à organiser un système de transport pour les handicapés les jours de scrutin¹¹⁰⁴.

Enfin, il est intéressant de signaler aussi le cas de l'Australie qui autorise ses citoyens à voter par anticipation. Cette faculté est ouverte aux personnes absentes de leur Etat le jour du scrutin, qui résident loin de tout bureau de vote, qui sont malades, handicapées, hospitalisées, qui sont en déplacement à l'étranger ou qui ont des contraintes professionnelles¹¹⁰⁵.

¹¹⁰¹ *Ibidem*. Voir également GONIE (J.), *Le vote électronique : simple gadget ou nouvelle modalité de vote*, RDP, 2003, pp.1525-1528. En France, le vote électronique a été utilisé par 81 communes, à titre d'essai, lors de l'élection présidentielle de 2007. Toutefois, un certain nombre d'erreurs (telles des différences entre le nombre de votants et celui des suffrages effectivement pris en compte par l'appareil de l'ordre de 281 voix à Reims et 140 au Mans : MANACH (J-M.), *Qui peut garantir la fiabilité des machines à voter ?*, Le Monde, 14 mai 2007), joints à des problèmes d'organisation et à la constitution de très longues files d'attente le jour du scrutin, n'ont pas réellement convaincu les utilisateurs, au point que certaines communes ont renoncé à l'utiliser pour le second tour : VINCENT (E.), *Les machines à voter maintenues dans 77 communes*, Le Monde, 6 mai 2007.

¹¹⁰² L'Italie n'envisage le vote par procuration que pour ses citoyens qui résident à l'étranger.

¹¹⁰³ HERIN (J-L.), *op.cit.*, p.105.

¹¹⁰⁴ Service des Affaires Européennes, *Le vote par procuration, op.cit.*

¹¹⁰⁵ Le Danemark dispose également d'une procédure assez proche, mais les conditions d'utilisation sont plus limitées.

Au regard de ces multiples exemples, si l'institution du vote obligatoire ne s'inscrit pas dans un mouvement général, l'aménagement de certaines de ces modalités favoriserait la participation électorale des citoyens et consoliderait ainsi avantageusement le système de sélection des gouvernants dans les démocraties représentatives. Quelques initiatives simples permettraient, à l'instar des mécanismes institués à l'étranger, l'exercice du droit de suffrage à des catégories de population qui s'en trouvent actuellement exclues ou contraintes à ne pas voter en raison de la rigueur et de la rigidité des conditions imposées et des procédures en vigueur.

Mais, outre l'encouragement à une meilleure participation électorale, celle-ci ne sera véritablement réformée qu'avec un élargissement du scrutin, principalement en ce qui concerne les assemblées élues indirectement et qui disposent d'importants pouvoirs.

2 – Ouvrir les scrutins

Dans les démocraties représentatives, même si les citoyens ne gèrent pas personnellement les affaires publiques, l'idéal démocratique est préservé puisque les citoyens désignent, directement ou non, leurs représentants aux diverses assemblées. Cependant, une réforme de la participation électorale pourrait se matérialiser par une ouverture de tous les scrutins au suffrage universel direct, tant au plan local (a) que national (b).

a – Au plan local

Au-delà des difficultés liées à l'octroi de droits politiques aux étrangers pour les scrutins locaux, la question de l'ouverture de ces derniers au suffrage universel se pose principalement pour les structures intercommunales¹¹⁰⁶. Par ailleurs, à l'instar de l'Allemagne, de l'Italie ou du Royaume-Uni, l'étude se doit également de prendre en compte l'élection directe des exécutifs locaux.

Tout d'abord, si chacun de ces Etats reconnaît le principe de la coopération intercommunale, chacun l'a cependant organisé différemment. Avec plus de 36 000 communes considérées comme les cellules de base de la démocratie aussi bien par les citoyens que par les élus, la France constitue une véritable exception en Europe. Conçus pour réduire fortement le nombre de ces entités locales, les mécanismes de fusion, organisés par la loi du 16 juillet 1971, ont

¹¹⁰⁶ Sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales voir *supra*, p.191 et suiv.

suscité peu d'intérêt et sont généralement considérés comme un échec ; ces dispositions n'ayant permis de diminuer que de 3% le nombre de communes¹¹⁰⁷. Face à l'incapacité de mener à bien cette réforme, le regroupement des communes s'est effectué via les rouages de la coopération intercommunale, avec la constitution d'établissements publics¹¹⁰⁸. Toutefois, face aux importants transferts de compétences réalisés par les communes et à la capacité étendue pour lever l'impôt reconnue à ces nouvelles structures, l'exigence d'une élection directe des membres de ces assemblées délibérantes se présente comme une demande récurrente dans le débat politique, soulignée, par ailleurs, par le sentiment d'éloignement qu'expriment parfois les citoyens à leur égard. Collectivités territoriales en devenir, elles en remplissent déjà les critères : « elles possèdent la personnalité morale, elles disposent de compétences étendues, elles bénéficient notamment d'un pouvoir fiscal propre, elles ont des représentants habilités à parler en leur nom »¹¹⁰⁹. Pourtant, jusqu'alors, malgré plusieurs propositions en ce sens, ni la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ni celle du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou, de façon plus récente encore, celle du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, n'ont pu faire adopter le principe de l'élection directe des organismes de coopération intercommunale¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁷ MAUROY (P.), *La coopération intercommunale*, Pouvoirs, n°95, p.35 ; voir également BECET (J-M.), *Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes*, La revue Administrative, 1971, pp.528-534 ; ORAISON (A.), *La reconnaissance de la « démocratie participative » par l'article additionnel 72-1 de la Constitution*, RDP, 2004 : la réforme de la loi du 16 juillet 1971 « n'a pas connu un grand succès, en dépit des avantages financiers et fiscaux accordés aux communes ayant accepté la fusion ».

¹¹⁰⁸ La coopération intercommunale repose actuellement sur 2 525 communautés rassemblant 84% des habitants et 88% des communes : CENSI (M.), *Intercommunalité : les mises au point qui s'imposent*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005, p.3.

¹¹⁰⁹ POULET-GIBOT-LECLERC (N.), *La participation des citoyens favorise l'émergence de nouvelles légitimités*, in *Entités territoriales, gouvernance et démocratie électronique en Europe*, Colloque Europa, Limoges, 15-16 novembre 2001, www.unilim.fr/prospeur/fr/europa/activites/colloques/2001/objectif.htm

¹¹¹⁰ CALS (S.), *op.cit.*, pp.32-33 : Si la loi Chevènement a relancé le débat sur l'élection au suffrage universel des représentants intercommunaux, aucune avancée n'a pu être réalisée en raison notamment de l'opposition du Sénat. En 1999, « l'Assemblée nationale s'était déclarée favorable à l'instauration d'un mode d'élection au suffrage universel direct au profit des structures intercommunales à fiscalité propre les mieux intégrées, en l'occurrence les communautés urbaines. Prévu en même temps que les élections municipales, le système proposé n'était destiné toutefois qu'aux communes de plus de 3 500 habitants. Ces limites d'application et la crainte d'une concurrence de légitimité entre les conseils élus devaient conduire le gouvernement à s'aligner sur la

A l'inverse, dans d'autres Etats, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, la notion d'intercommunalité occupe une place secondaire dans le débat politique puisque d'importantes fusions ont été réalisées il y a quelques décennies, permettant une réduction sensible du nombre d'entités locales qui ne justifie plus aujourd'hui un regroupement des communes¹¹¹¹.

De leur côté, l'Italie et la Suisse tendent à se rapprocher du modèle Français. Malgré les incitations et les efforts du législateur italien, favorable à la fusion de communes dans la réforme des autonomies locales de 1990, le nombre de ces collectivités est resté supérieur à 8000, ce dont il a pris acte en 1999 pour se diriger depuis vers des formes de collaboration dans des domaines qui favorisent la coopération fonctionnelle¹¹¹². Prenant la forme d'union de communes, les organes sont élus conformément aux règles applicables aux communes¹¹¹³. De leur côté, les compétences exercées par les organismes de coopération suisses restent beaucoup moins étendues qu'en France. Les communes conservent toute leur spécificité, les

position du Sénat ». Divers projets visant à l'élection directe des représentants des organes intercommunaux ont été émis ensuite : le rapport de Pierre Mauroy, intitulé « Refonder l'action publique locale », remis au Premier ministre en novembre 2000, un amendement parlementaire du député Bernard Roman lors de la discussion sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité fut repris par la Commission des lois de l'Assemblée nationale en juin 2001 mais rejeté par le Sénat. La Haute Assemblée estimait que le développement de l'intercommunalité était insuffisamment avancé pour que soit envisagée immédiatement l'élection au suffrage universel direct et considérait, sur le fond, qu'en l'absence de détermination des modalités précises du scrutin devait être garantie la place des communes comme cellules de base de la démocratie locale. La Commission mixte paritaire a ainsi entériné l'opposition du Sénat le 29 janvier 2002 ; voir également VERPEAUX (M.), *La loi relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?*, RFDA, mars-avril 2003, p.262 et OUVRARD (D.), *L'idée de démocratie intercommunale progresse*, Pouvoirs Locaux, n°63, 2004, p.3.

¹¹¹¹ MAUROY (P.), *op.cit.*, p.35 : En Allemagne, avec la réforme menée en 1968-1970, le nombre de communes est passé de 14 338 à 8 414, tandis qu'au Royaume-Uni, entre 1974 et 1975, le nombre de districts a été ramené de 1 549 à 522.

¹¹¹² Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Italie*, Editions du Conseil de l'Europe, avril 2000, p.27 : L'objectif de fusion a pu expliquer le peu d'empressement des communes italiennes à recourir à ce procédé. Si la fusion n'était pas intervenue dix ans au plus tard après la constitution du syndicat de communes, celui-ci était automatiquement dissous. Voir également VANDELLI (L.), *La cellule de base de toutes les démocraties*, Pouvoirs, n°95, 2000, p.16.

¹¹¹³ *Ibidem*.

syndicats n'ayant pour but que l'accomplissement en commun d'une ou plusieurs tâches d'intérêt public, mais sans possibilité d'attribution de compétences générales¹¹¹⁴.

Dans ce contexte, se pose, en France, le problème de la démocratisation de la coopération intercommunale¹¹¹⁵. De par sa qualification juridique, l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas soumis à une obligation électorale comparable à celle retenue pour les collectivités locales¹¹¹⁶. Cette situation peut présenter l'avantage de respecter le principe d'autonomie communale, puisqu'un établissement public reste cantonné, par principe, dans une compétence spécifique. Or, cette différence de statuts se trouve remise progressivement en cause par l'acheminement continu vers des formes d'intercommunalité intégrée, où la commune change peu à peu, mais fondamentalement, de nature. Par suite, même si celle-ci « conserve sa fiche d'identité civile, elle accepte de se voir privée de toutes les compétences stratégiques assurées par la structure intercommunale »¹¹¹⁷. Ce mouvement produit de fait un système où les compétences sont inversées : à mesure où « les communes [tendent à] avoir des compétences spécifiques [...], les structures de coopération intercommunale avancent vers une vocation générale sur l'essentiel du territoire intercommunal »¹¹¹⁸. Toutefois, face à cette augmentation de pouvoir, si le suffrage indirect constitue une réponse assurant toujours la prévalence de principe du pouvoir communal, « une telle pratique peut-elle perdurer alors que les citoyens restent totalement exclus du jeu politique ? »¹¹¹⁹.

Pour autant, à l'heure actuelle, l'intercommunalité française a trouvé une légitimité. Elle est organisée sous forme de communautés de communes¹¹²⁰, de communautés

¹¹¹⁴ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Suisse*, Editions du Conseil de l'Europe, mai 1998, p.22.

¹¹¹⁵ En effet, le regroupement de ces entités ayant donné lieu en Allemagne et au Royaume-Uni à des fusions, pour remplacer les assemblées disparues de nouvelles structures ont été mises en place et sont désignées au suffrage universel direct. De même, si les unions de communes italiennes sont désignées par les citoyens, les structures de coopération intercommunale suisses ne détiennent que des compétences d'attribution qui ne justifient pas une désignation directe par les citoyens.

¹¹¹⁶ CALS (S.), *op.cit.*, p.32 ; voir également CAILLOSSE (J.), LE LIDEC (P.), LE SAOUT (R.), *op.cit.*, p.93.

¹¹¹⁷ CAILLOSSE (J.), *Démocratie locale : le suffrage universel direct n'y suffit pas !*, décembre 2000, www.intercommunalites.com/politique/document1004.htm

¹¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹¹⁹ MONTAIN-DOMENACH (J.), *Principe de libre administration et intercommunalité : transitions et incertitudes*, Cahiers du Conseil constitutionnel n°12.

¹¹²⁰ Au terme de l'article L5214-1 du CGCT, « la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet

d'agglomérations¹¹²¹ ou de communautés urbaines¹¹²² et constitue la seule voie, notamment dans les milieux ruraux, pour conduire des projets importants de développement et réaliser des équipements, elle permet aussi de mutualiser les dépenses et les ressources afin d'optimiser les services.

Pour ces raisons, l'élection directe des conseillers communautaires commence à recueillir un certain crédit tant dans les milieux politiques que scientifiques qu'auprès des citoyens¹¹²³. Deux formules, avec des effets différents sur les institutions locales, peuvent être alors envisagées¹¹²⁴.

La première consiste à élire les représentants de ces entités à partir d'une circonscription qui est celle de l'intercommunalité. Mais, dans ce cas, il y a rupture avec le système municipal puisque l'on entre dans une logique de dissolution de la commune à l'intérieur du groupement¹¹²⁵. Cette solution ne suscite à l'heure actuelle aucun consensus, les communes – cellules de base de la démocratie – continuent à recueillir la plus grande faveur des citoyens et

d'associer les communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». Ses compétences sont fixées à l'article L5214-1- du CGCT.

¹¹²¹ L'article L5216-1 du CGCT dispose qu'une « communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant à la date de sa création un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». Les compétences de la communauté d'agglomération sont définies à l'article L5216-5 du CGCT.

¹¹²² Selon l'article L5215-1 du CGCT, « la communauté urbaine est un établissement de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour l'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire ». Les compétences de la communauté urbaine sont limitativement énumérées à l'article L5215-20 du CGCT.

¹¹²³ D'après un sondage IFOP, réalisé pour l'association des communautés de France en 2005, si 87% des personnes interrogées pensent que c'est « une bonne chose pour leur commune » que d'être membre d'un EPCI, ceux-ci se partagent en trois tiers au sujet des modalités d'élection des élus intercommunaux : 31% sont favorables au maintien du système actuel, 35% souhaiteraient que les citoyens désignent directement des représentants au niveau de chaque commune et 33% désirent que les responsables de la communauté soient directement élus à l'échelle de la communauté : CENSI (M.), *op.cit.*, p.6 ; voir également OUVRARD (D.), *op.cit.*, p.4 ; FRIEDBERG (E.), *L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007, pp.36-40

¹¹²⁴ MAUROY (P.), *op.cit.*, p.41 ; DURON (P.), *op.cit.*, p.166.

¹¹²⁵ MONTAIN-DOMENACH (J.), *op.cit.* ; voir également CAILLOSSE (J.), *op.cit.*

il serait dangereux de les supprimer dans un contexte de désengagement citoyen de la vie politique.

La seconde formule, afin de conserver un lien avec les communes, vise à faire coïncider l'élection des conseillers communautaires avec celle des conseillers municipaux en procédant à une élection sur liste municipale¹¹²⁶. Les communes restent alors les bases de l'intercommunalité et ce système donne une légitimité directe aux élus intercommunaux qui ne sont plus désignés par les seuls conseils municipaux¹¹²⁷. Ce système d'élection permettrait par ailleurs de garantir toute absence de contradiction entre la représentation de la commune au conseil municipal et sa délégation au conseil communautaire.

Aux vues des compétences croissantes dont elles sont les dépositaires et du pouvoir fiscal important dont elles disposent aujourd'hui, les structures intercommunales revêtent de plus en plus, de facto, la forme de véritables collectivités territoriales. Même si elles n'en ont pas la qualification juridique, leurs assemblées délibérantes, dont les pouvoirs sont considérables, devraient nécessairement faire l'épreuve du suffrage universel. La question a d'ailleurs été soulevé également quant au président du conseil communautaire dont la désignation échappe totalement aujourd'hui aux citoyens¹¹²⁸. Aussi, l'élection directe par les citoyens permettrait indiscutablement de clarifier l'action locale et de consolider la démocratie représentative, mais, pour l'heure, cette question doit transcender l'opposition des élus et procéder d'une réelle volonté politique de démocratisation des institutions intercommunales.

Mais au-delà du domaine de la coopération intercommunale, l'évolution la plus significative en matière d'ouverture des scrutins au plan local, même si elle ne s'est pas réellement encore posée en France, s'est réalisée dans plusieurs Etats avec l'élection directe des exécutifs locaux. Cette tendance à la personnalisation de l'exécutif est manifeste en Allemagne avec l'élection des maires au suffrage universel direct, en Italie où l'élection directe des maires et

¹¹²⁶ CALS (S.), *op.cit.*, p.34 ; voir aussi LE DRIAN (J-Y.), *op.cit.*, 32.

¹¹²⁷ La légitimité de ces représentants serait donc bien double, puisqu'ils seraient à la fois élus au suffrage universel et élus dans le cadre de leur commune.

¹¹²⁸ LE DRIAN (J-Y.), *op.cit.*, pp.32-33 et *Démocratie intercommunale : le débat interdit ?*, Pouvoirs Locaux, n°63, 2004, p.6 : « L'Assemblée des communautés de France a évoqué à diverses reprises l'hypothèse de l'élection au suffrage universel d'un président de communauté – qui permettrait aux citoyens d'identifier l'échelon communautaire sans modifier dans un premier temps le mode de désignation de l'assemblée, et donc sans risquer de fragiliser les périmètres [...]. Si la question n'est pas un sujet médiocre, le ministre Jean-François Coppé a estimé toutefois que 'ça ne sert à rien d'en débattre' et que 'les esprits ne sont absolument pas prêts à aller vers une élection des présidents d'agglomération' ».

des présidents de provinces a précédé celle des présidents de régions¹¹²⁹, et enfin au Royaume-Uni où, « après avoir introduit l'élection du maire de Londres au suffrage direct, la loi prévoit la possibilité pour les villes d'adopter un modèle voisin »¹¹³⁰. En France, l'institution de l'élection au suffrage universel direct des exécutifs locaux modifierait sensiblement l'organisation institutionnelle locale et n'apparaît pas comme une volonté tant des élus que des citoyens, même si récemment certains ont pu proposer de faire élire directement les présidents de région dont les compétences ont été particulièrement développées¹¹³¹.

Nonobstant, si l'élargissement du nombre de scrutin présente ainsi un intérêt particulier pour la démocratie au plan local, il est également envisageable qu'une telle extension puisse se produire au niveau national.

b – Au plan national

En France, au plan national, seuls les sénateurs ne sont pas désignés directement par les citoyens. L'article 24 de la Constitution dispose que « le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ». Cette assemblée est choisie par un collège composé d'environ 145 000 personnes, le vote se déroule dans le cadre de la circonscription

¹¹²⁹ BRUNAZZO (M.), ROUX (C.), *op.cit.*, p.111 : « L'élection directe du président des régions, qui a complété l'élection directe des maires (loi n°81 du 25 mars 1993), vise à stimuler l'attention des citoyens à leur réalité locale et celle des politiques locaux à la structuration de leur propre intérêt territorial » ; voir également VANDELLI (L.), *La régionalisation en Italie, op.cit.*, p.160.

¹¹³⁰ MARCOU (G.), *La démocratie locale en Europe aujourd'hui : quel fonctionnement ? quelle direction ?*, Conseil de l'Europe, 26 avril 2001, www.loreg.coe.int/Database/CoE/rapports/marcouf.htm ; voir également BEUILLARD (M.), *Le nouveau modèle britannique*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007, p.120.

Pour l'élection des exécutifs locaux en Allemagne, voir : WOLLMAN (H.), *op.cit.*, p.139 ; pour l'Italie, l'élection directe des maires et des présidents de province est organisée par la loi n°81 du 25 mars 1993, celle des présidents de région par la loi constitutionnelle du 22 novembre 1999, voir : MELONI (G.), *Le système des pouvoirs régionaux et locaux entre réformes législatives et révision constitutionnelle*, in *Annuaire 2001 des Collectivités Locales, op.cit.*, pp.213 et suiv. ; VANDELLI (L.), *La cellule de base de toutes les démocraties, op.cit.*, p.14 ; VANDELLI (L.), *Du régionalisme au fédéralisme ?*, Pouvoirs n°103, 2002, p.82 ; VANDELLI (L.), *op.cit.*, Pouvoirs Locaux, n°69, II/2006, pp.159-160.

¹¹³¹ Voir notamment PALARD (J.), *2004-2024 : deux décennies qui ont réinventé la démocratie régionale*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004, pp.79 et suiv.

départementale¹¹³². Cependant, les délégués des conseils municipaux représentant, à eux seuls, 87% du collège, le scrutin universel indirect est inégalitaire : « une telle élection avantage les petites communes et accentue la ruralité du Sénat réactualisant le mot fameux de Gambetta sur cette assemblée "Le grand conseil des communes de France" », les sénateurs sont, par conséquent, considérés comme les élus des élus¹¹³³. Cette situation peut d'ailleurs largement expliquer le peu d'empressement de ces parlementaires à adopter une réforme de l'élection des représentants intercommunaux¹¹³⁴.

Toutefois, certains d'entre eux ont tenté de démontrer, en 2000, lors de l'adoption de la loi relative à l'élection des sénateurs, que les collectivités territoriales n'étaient pas également représentées au Sénat¹¹³⁵. En effet, bien que le nombre des sénateurs par département tienne compte du poids démographique, ceux-ci soulignaient qu'au sein du collège sénatorial « les petites communes sont écrasées tout comme les départements et les régions ; les communes moyennes voient très légèrement croître leur représentation en nombre mais pas en pourcentage. Par contre, la représentation des communes-centres ou très peuplées est considérablement accrue par la prise en compte du seul critère démographique ». Il y aurait donc déjà, selon ces parlementaires, une inégalité de représentation au sein même du collège électoral. De plus, les sénateurs, auteurs de la saisine, faisaient également prévaloir que, dans certains cas, les délégués supplémentaires des communes deviendraient majoritaires « alors qu'ils ne disposent pas de la légitimité qui découle du suffrage universel comme les députés, les conseillers municipaux, généraux et régionaux. Leur désignation est en fait une cooptation » réalisée par les conseils municipaux des villes importantes. Ils représenteraient, par exemple, 70,6% du collège électoral des Hauts de Seine et 61,6% de celui du Val de Marne. Nonobstant ces remarques, le Conseil constitutionnel a confirmé la légitimité de ce suffrage indirect : « le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même

¹¹³² Le collège sénatorial se compose des députés, des conseillers régionaux et généraux, des maires et des délégués des conseils municipaux, des membres de l'assemblée Corse.

¹¹³³ GOUAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *Droit constitutionnel, La Vème République*, Ellipses, mars 2005, p.94 ; voir également JAN (P.), *La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005, pp.52-53.

¹¹³⁴ cf. *supra*, p.375 et suiv.

¹¹³⁵ Voir le texte de la saisine effectuée par 60 sénateurs sur le site internet du Conseil constitutionnel : www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000431/saisine.htm ; voir également VERPEAUX (M.), *Le Sénat et ses réformes*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005, pp.62-64.

l'émanation de ces collectivités [...] par suite ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales »¹¹³⁶.

A l'inverse, plusieurs Etats ont pourtant opté pour une élection directe des membres de la seconde Chambre de leur Parlement, c'est le cas notamment aux Etats-Unis et en Italie. La Belgique a fait le choix d'un système mixte : sur 71 sénateurs, 40 sont élus directement par les citoyens, 21 sont désignés par les parlements de communauté et 10 sont cooptés par les 61 autres sénateurs. De même, la Grande-Bretagne, sous l'impulsion de son Premier Ministre, Tony Blair, semble, à terme, vouloir aussi remplacer la Chambre des Lords par un Sénat dont les membres seraient élus, en partie au suffrage universel direct, et en partie par les assemblées régionales. Le *House of Lords Act* de novembre 1999 a déjà transformé fondamentalement la composition de cette Chambre en réduisant le nombre de pairs héréditaires de 650 à 92¹¹³⁷. Dans ce nouveau système, les 92 pairs héréditaires sont élus par leurs collègues, les 577 pairs viagers sont nommés à vie par la reine, et les 26 Lords spirituels sont issus de la haute hiérarchie de l'église anglicane. Néanmoins, il n'est pas impossible que cette réforme s'arrête à ce stade, car beaucoup de députés aux Communes ne souhaitent pas voir naître une nouvelle Chambre dotée d'une authentique représentativité¹¹³⁸.

Mais, à travers ces exemples, seul celui de l'Italie pourrait réellement se rapprocher des spécificités et des attentes françaises en matière de représentativité de la Chambre haute.

En effet, bien que désignés sur une base régionale pour favoriser la représentation des collectivités territoriales comme leurs homologues Français, les sénateurs italiens sont déjà élus au suffrage universel direct pour cinq ans. La réforme constitutionnelle, déposée le 25 mars 2004 par le gouvernement italien et votée par les deux chambres, avait projeté, pour compléter et améliorer ce dispositif, la création d'un Sénat fédéral comprenant 200 sénateurs élus sur une base régionale à la proportionnelle et au suffrage universel direct¹¹³⁹. Cette assemblée devait être, dans le même temps, transformée en représentant des régions et des autonomies locales. La nouveauté consistait à ce que les sénateurs soient élus, dans chaque région, par les citoyens en même temps que les parlements régionaux. Ce nouveau Sénat devait, en outre, intégrer quarante-deux exécutifs régionaux qui auraient participé aux travaux

¹¹³⁶ Cons. Const. n°2000-431 DC du 6 juillet 2000, JO du 11 juillet 2000

¹¹³⁷ LACOUDRE (A.), *L'ultime bataille de la Chambre des Lords*, Les Petites Affiches, 19 avril 1999, pp.5et s.

¹¹³⁸ GICQUEL (J-E.), *La réforme de la Chambre des Lords : de l'audace à l'immobilisme*, Les Petites Affiches, 7 avril 2003.

¹¹³⁹ Chaque région y aurait disposé d'au moins cinq sénateurs.

de cette assemblée, sans disposer pour autant d'un pouvoir décisionnel¹¹⁴⁰. Mais, soumis à référendum les 25 et 26 juin 2006, ce projet de révision constitutionnelle a été rejeté par 61,9% des votants¹¹⁴¹.

Au regard des difficultés de représentation, une solution, comme celle vers laquelle se dirigeait la réforme constitutionnelle italienne avant d'être rejetée, pourrait être transposée en France sans pour autant faire perdre la qualité, chère au Sénat, de représentant des collectivités locales. L'élection directe des sénateurs par les citoyens ne manquerait pas de conforter la légitimité de la Chambre haute, institution mal connue des citoyens mais qui dispose pourtant, dans les institutions françaises, de pouvoirs importants. Ce développement du scrutin au plan national permettrait tout d'abord de consolider la représentation nationale. Dans le système institutionnel actuel, l'ensemble des parlementaires se voit reconnaître la faculté de réviser la Constitution ratifiée par le peuple. Or, pour renforcer le caractère démocratique des institutions, députés et sénateurs devraient être justement confrontés à la sanction populaire dans le cadre d'élections au suffrage universel direct. Ensuite, ces élections pourraient avoir une influence sur les taux d'abstention. En effet, l'Assemblée nationale étant désignée au scrutin majoritaire, le Sénat pourrait l'être à la proportionnelle dans le cadre régional, ce qui permettrait à la diversité des opinions des citoyens de pouvoir s'exprimer et, ainsi, de prendre en compte les partis habituellement absents du Palais Bourbon. L'élection des sénateurs présenterait, dès lors, un intérêt tout particulier pour les électeurs ; en leur garantissant une meilleure représentation, ces derniers devraient logiquement se sentir davantage concernés par l'élection de cette Chambre.

Toutefois, outre un développement du suffrage, la participation électorale pourrait aussi être avantageusement réformée par certaines dispositions permettant de garantir une meilleure représentativité du suffrage.

¹¹⁴⁰ Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation Et de l'Etat, *La « nouvelle Constitution » italienne*, Université Nancy II, Colloque, Nancy, 7 octobre 2005.

Certains n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner que cette absence de droit de vote des présidents de région constituait, au sein de ce nouveau Sénat, une limite importante à la représentation des territoires : VANDELLI (L.), *La régionalisation en Italie*, *op.cit*, p.166.

¹¹⁴¹ *Ibidem*.

B – Une représentativité du suffrage confortée

Dans le but de conforter la participation électorale aux différents scrutins, il paraît nécessaire d'affiner la représentativité du suffrage. A cet égard, deux difficultés apparaissent : la problématique des circonscriptions et des modes de scrutin (1) et la comptabilisation des votes blancs (2).

1 – La problématique des circonscriptions et des modes de scrutin

Améliorer la représentativité du suffrage conduit à étudier tout d'abord les difficultés liées à la représentativité des circonscriptions électorales (a), puis celles découlant de la pertinence de la mise en place du mode de scrutin mixte (b).

a – La représentativité des circonscriptions électorales

La délimitation des circonscriptions électorales constitue une opération délicate, mais pour le moins importante, dans la vie politique d'un Etat¹¹⁴². Bien qu'elle ne se pose que pour les scrutins de type majoritaire, elle peut être « de nature à avoir de sensibles répercussions sur la valeur du pouvoir de suffrage dont dispose chaque électeur »¹¹⁴³.

En certaines circonstances, l'égalité des citoyens peut s'en trouver remise en cause soit par une « relative » passivité des gouvernants à procéder à un nouveau découpage, soit, au contraire, par une volonté délibérée de ceux-ci de faire coïncider les circonscriptions à leurs propres intérêts politiques.

Tout d'abord, des inégalités de représentation peuvent être engendrées par les écarts qui se créent avec le temps et les mouvements de la population sur un territoire. Comme la révision de la carte électorale procède d'une volonté politique, les gouvernants peuvent ne pas engager une telle réforme lorsque les résultats produits par les élections sont en leur faveur. Dans ce cas, « le conservatisme qui garantit les situations acquises est responsable d'une inexacte

¹¹⁴² AVRIL (P.), *Un homme, une voix ?*, Pouvoirs, n°120, 2006, p.126 : « Lorsque le pays tout entier forme une seule circonscription, tous les suffrages comptent et le principe « un homme, une voix » est pleinement respecté. En revanche, il n'est pas possible de répartir les électeurs de manière rigoureusement égale entre plusieurs circonscriptions et cela d'autant plus que leur nombre est élevé, de sorte que l'écart augmente logiquement avec le nombre de celles-ci »

¹¹⁴³ BURDEAU (G.), *Traité de science politique, op.cit.*, p.272.

représentation du dynamisme social et conduit à une sur-représentation des populations rurales »¹¹⁴⁴. Or, il convient de constater que les sociétés actuelles se caractérisent par une importante mobilité de leur population tant en raison de l'exode rural, que de la concentration urbaine ou de l'implantation d'industries dans des zones nouvelles.

Bien que n'ayant plus un caractère contemporain, une illustration flagrante de ces difficultés a été donnée par l'histoire britannique, et confirme parfaitement les risques qu'une abstention gouvernementale peut produire en matière de révision des circonscriptions. Au XIX^{ème} siècle, en dépit de la révolution industrielle, aucune redistribution des sièges à la Chambre des Communes n'était intervenue depuis le XVI^{ème} siècle. En 1831, « des villes comme Birmingham, Luds ou Manchester n'avaient aucun député alors qu'Old Sarum, avec sept électeurs inscrits, sans même un toit pour abriter le bureau de vote, avait deux sièges à pourvoir ; Dunwich, à demie engloutie dans la Mer du Nord, comptait un seul électeur et un député »¹¹⁴⁵.

De nos jours, le découpage des circonscriptions servant de base à l'élection des députés Français fait l'objet de critiques¹¹⁴⁶. Alors que l'article 3 alinéa 3 de la Constitution pose le principe de l'égalité du suffrage, la pratique électorale a montré que ce dernier n'était jamais véritablement respecté. En effet, malgré une urbanisation croissante et une désertification rurale parallèle, le découpage réalisé par l'ordonnance du 13 octobre 1958 est resté en vigueur durant vingt-huit ans¹¹⁴⁷. La loi du 11 juillet 1986, qui a rétabli le scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection de la chambre basse, a également habilité le gouvernement Chirac à procéder, par ordonnances, à une nouvelle délimitation des circonscriptions. A cette occasion, « pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle, une commission de magistrats fut

¹¹⁴⁴ *Ibidem.*, p.274.

¹¹⁴⁵ GRAWITZ (M.), LECA (J.), *op.cit.*, p.323.

¹¹⁴⁶ Un constat similaire pourrait être fait quant au découpage des circonscriptions cantonales, voir sur ce point TOUVET (L.), *Comment procéder à un découpage cantonal ?*, RFDA, 2004, pp.506 et suiv.

¹¹⁴⁷ BURDEAU (G.), *op.cit.*, pp.273-274 : En 1958, il a été « tenté de réaliser la péréquation des circonscriptions en regroupant les cantons, à l'intérieur du département, pour constituer des circonscriptions sensiblement analogues servant de cadre au scrutin uninominal ». Un nombre moyen d'habitants a alors été fixé. Malgré cela, avec l'attribution automatique de deux députés au moins à chaque département, les circonscriptions oscillent en moyenne entre 50 000 et 100 000 habitants. Mais, même « moins injuste que les découpages antérieurs, celui de 1958 est cependant affecté de quelques distorsions provoquées par le sectionnement arbitraire des villes dont certains secteurs sont jumelés avec un territoire rural. Ce qui est plus grave c'est qu'en général, une fois les délimitations réalisées, les circonscriptions demeurent les mêmes durant des années sans tenir compte des modifications démographiques qui peuvent intervenir ».

réunie et consultée à cet effet sous l'égide du ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua »¹¹⁴⁸. Saisi par l'opposition, le Conseil constitutionnel réaffirmait alors le principe d'égalité du suffrage et précisait que le découpage devait s'effectuer « sur des bases essentiellement démographiques », les écarts, au-delà de 20%, devant rester exceptionnels et justifiés¹¹⁴⁹. Face au refus du Président Mitterrand de signer les ordonnances, le gouvernement fut contraint de soumettre son projet à l'Assemblée nationale, selon la procédure de l'article 49 alinéa 3. Le texte fut finalement promulgué le 24 novembre 1986¹¹⁵⁰. Dans le but de conforter l'égalité du suffrage, la nouvelle loi spécifiait aussi qu'une révision de la carte électorale aurait lieu « après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation »¹¹⁵¹. Mais malgré les deux recensements de 1990 et 1999, celle-ci n'a toujours pas évolué.

Récemment, dans un rapport du 15 mai 2003 relatif aux élections législatives de juin 2002, le Conseil constitutionnel relevait des « disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et des articles 3 et 24 de la Constitution » et précisait qu'il incombait au législateur de modifier le découpage actuel qui date de 1986 et qui repose sur les bases du recensement de 1982¹¹⁵². Il ressort de ce document que le député de la deuxième circonscription du Val-d'Oise représente aujourd'hui 188 200 habitants, alors que l'élu de Lozère n'en représente, dans le même temps, que 34 374¹¹⁵³. Au printemps 2005, le gouvernement Raffarin, sous la houlette du ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, met en place un groupe d'experts

¹¹⁴⁸ GOUAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *Droit constitutionnel, op.cit.*, p.89 : Cette commission de juristes se composait de six magistrats issus et désignés par le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et la Cour des Comptes. Le ministre de l'Intérieur saisira également les partis politiques du projet de loi, le Parti socialiste refusera l'invitation.

¹¹⁴⁹ Cons.const. n°86-208DC du 1^{er} juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales*, Recueil, p.78 : « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ».

¹¹⁵⁰ AVRIL (P.), *Un homme, une voix ?*, op.cit., pp.127-128.

¹¹⁵¹ art. L.125 c. électoral.

¹¹⁵² Conseil constitutionnel, *Observation du Conseil constitutionnel relatif aux élections législatives de juin 2002*, 15 mai 2003, www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/obsleg02.htm

¹¹⁵³ ROGER (P.), *Le ministre de l'Intérieur va devoir trancher sur le redécoupage de la carte électorale*, Le Monde, 11 juin 2005.

afin de revoir la carte électorale. Ce dernier remet son rapport au Premier ministre en juin 2005, mais, face aux oppositions de la classe politique, le projet de redécoupage est abandonné durant l'été 2005¹¹⁵⁴.

Par ailleurs, divers spécialistes ont aussi démontré que l'égalité du suffrage pouvait être remise en cause directement par la volonté des gouvernants lors des découpages électoraux.

En ce sens, « on peut subtilement favoriser une tendance en rattachant à une circonscription des communes qui sont dévouées à cette tendance et en répartissant entre les circonscriptions voisines celles qui lui sont hostiles, de manière à y « fabriquer » une majorité »¹¹⁵⁵. De façon théorique, le Professeur Duverger a expliqué comment des inégalités entre électeurs peuvent apparaître. Prenant pour cadre deux circonscriptions désignant chacune un député – dont l'une comprend 50 000 électeurs et l'autre 100 000 –, il démontre qu'« officiellement chaque électeur n'a qu'une voix. Mais en fait, tout se passe comme si les électeurs de la première circonscription avaient deux voix chacun, et les électeurs de la seconde une seule : pour le choix des députés, chacun des premiers « pèse » deux fois plus que chacun des seconds ». Cette situation correspond à celle des élections cantonales françaises, où chaque canton élit un conseiller quelle que soit sa population : « cela donne une prépondérance aux cantons ruraux et étouffe la représentation des villes »¹¹⁵⁶. De son côté, Maurice Duverger souligne aussi toute la subtilité du procédé. Sa démonstration repose sur deux circonscriptions voisines, l'une possédant 50 000 électeurs votant à droite et 15 000 à gauche, et une seconde 25 000 électeurs votant à droite et 30 000 à gauche. De manière générale, « comme la répartition politique est différente suivant la nature des quartiers, il est possible, en modifiant la frontière des deux circonscriptions, de faire passer 10 000 électeurs conservateurs de la première à la seconde, sans que beaucoup d'électeurs de gauche les accompagnent, et d'y changer ainsi la majorité »¹¹⁵⁷. Cette pratique, connue sous le nom de « gerrymandering », du nom d'un ancien gouverneur du Massachusetts¹¹⁵⁸, consiste à prendre en compte « dans les découpages les opinions supposées, et quelquefois connues, des populations, de leur caractère urbain, suburbain ou rural, de leur niveau économique, pour procéder à un découpage qui favorise

¹¹⁵⁴ JAKUBYSZYN (C.), *Le Conseil constitutionnel a obtenu gain de cause sur le calendrier des élections de 2007 et 2008*, Le Monde, 3 août 2005.

¹¹⁵⁵ AVRIL (P.), *Un homme, une voix ?*, *op.cit.*, p.129.

¹¹⁵⁶ DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.119

¹¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹¹⁵⁸ Elbridge Gerry (1744-1814)

directement un parti ou une coalition »¹¹⁵⁹. Si cette technique politicienne est d'inspiration américaine, le découpage artificiel des circonscriptions fut souvent employé en France, notamment sous le Second Empire¹¹⁶⁰.

Pour pallier ces difficultés, certains Etats, comme l'Irlande, l'Allemagne ou le Canada, ont institué des mécanismes qui contraignent « le gouvernement à réviser la carte électorale après chaque recensement ou chaque élection générale »¹¹⁶¹. Cependant, il est parallèlement nécessaire de trouver une instance autonome apte à effectuer cette délicate opération sans être suspectée de favoriser un parti ou une coalition. Si cette obligation était imposée en France, une autorité administrative indépendante, dont la composition resterait à définir, pourrait réaliser ce travail. Le Conseil constitutionnel vérifierait ensuite si les principes relatifs à l'égalité du suffrage, qu'il aurait pu dégager lui-même ou que la loi aurait fixé, ont été respectés. Cette proposition semble d'autant plus intéressante que les citoyens français ne sont pas en mesure, à l'heure actuelle, d'en appeler au juge pour faire sanctionner les infractions à l'égalité devant le suffrage, commises tant par action que par omission des gouvernants.

Mais, outre les problèmes soulevés par la représentativité des circonscriptions, une représentation, plus à l'image des aspirations manifestées par les citoyens, pourrait être améliorée par le jeu des modes de scrutin.

b – Les modes de scrutin mixte

Plusieurs Etats, en vue de pallier les difficultés engendrées par les scrutins proportionnels et surtout majoritaires, ont mis en place des modes de scrutin mixte afin de mieux tenir compte des aspirations citoyennes. Toutefois, dans les exemples fournis par les démocraties envisagées dans cette étude, les systèmes institués paraissent très différents, tant du point de vue de leur fonctionnement que de leur portée.

Les illustrations du scrutin mixte fournies par la France et l'Italie sont particulièrement distinctes du mécanisme institué en Allemagne. Dans l'Hexagone, ce type de scrutin est utilisé pour les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus et pour les

¹¹⁵⁹ PACTET (P.), *op.cit.*, p.57.

¹¹⁶⁰ DUVERGER (M.), *op.cit.*, pp.119-120.

¹¹⁶¹ GRAWITZ (M.), LECA (J.), *op.cit.*, p.325 ; voir également FAVOREU (L.), p.529 : « on peut éviter cet arbitraire en confiant ce pouvoir à un organe indépendant. Ce système est rare même si, dans certains Etats, comme l'Allemagne une commission indépendante peut être associée aux décisions de découpage ».

élections régionales. Il consiste à accorder à la liste qui arrive en tête 50% des sièges pour le scrutin communal et 25% pour le scrutin régional. Les sièges restant à pourvoir sont répartis ensuite entre toutes les listes admises à concourir au second tour si celles-ci dépassent 5% des suffrages. Or, le scrutin mixte, tel qu'il est envisagé en France, aboutit à une sur-représentation de la majorité qui détient, du fait de ce mode de scrutin, entre les deux tiers et les trois-quart des sièges, même si elle n'a obtenu qu'une majorité relative lors du scrutin. Ces systèmes, s'ils permettent de constituer des majorités stables dans ces assemblées locales, tout en donnant une représentation aux minoritaires, ne présentent pas pour autant d'effets et d'intérêts particuliers pour une meilleure représentativité des suffrages ; ils accentuent, au contraire, la prépondérance majoritaire.

Par la loi du 21 décembre 2005, l'Italie a opté pour un mode de scrutin proche pour l'élection de ses parlementaires. Ce système, voulu par l'ancien Premier ministre, Silvio Berlusconi, revient en fait à la représentation proportionnelle mais comporte parallèlement une prime majoritaire¹¹⁶². A la Chambre des députés, les sièges sont répartis entre les coalitions ayant obtenu plus de 10% des suffrages et entre les listes indépendantes ayant rassemblé au moins 4% des suffrages. La coalition ou la liste arrivée en tête remporte 55% des 617 sièges, les autres sont ensuite répartis proportionnellement. Au Sénat, l'élection se déroule par région, c'est-à-dire qu'à chacune est attribué un certain nombre de sièges en fonction de bases démographiques. Dans chaque région, la liste ou coalition arrivée en tête emporte 55% des sièges¹¹⁶³.

A l'inverse, le système allemand tient davantage compte des suffrages exprimés par les électeurs.

Le système mixte compensatoire, institué en Allemagne pour les élections au Bundestag, aboutit à un résultat parfaitement proportionnel puisque les distorsions causées par le scrutin majoritaire sont corrigées. Chaque électeur dispose de deux voix pour élire les députés selon un système complexe alliant représentation proportionnelle et scrutin majoritaire. La première voix est destinée à élire au scrutin uninominal à un tour un député dans chacune des 299 circonscriptions électorales. Le candidat qui remporte alors le plus de voix est élu. La moitié

¹¹⁶² Loi n°270 du 21 décembre 2005 modifiant les modalités d'élection à la Chambre des députés et au Sénat de la République, Gazzetta Ufficiale, n°303 du 30 décembre 2005 ; voir également BOZONNET (J-J.), *Silvio Berlusconi veut plus de proportionnelle pour gagner les élections*, Le Monde, 22 septembre 2005.

¹¹⁶³ La répartition proportionnelle se fait ensuite entre les coalitions ayant obtenu au moins 20% des suffrages et entre les listes indépendantes qui ont rassemblé au moins 8% des suffrages.

des parlementaires du Bundestag sont élus de cette manière. La seconde voix sert à déterminer le rapport de force entre les différents partis. Les électeurs s'expriment en faveur d'une liste de candidats, avec vote préférentiel, présentée dans chaque Land. A partir des voix obtenues par ces listes, est calculé le nombre de sièges auquel chaque parti a droit. Si une formation, « à la proportionnelle, a droit à 200 députés, on vérifie d'abord combien de mandats directs elle a obtenu dans les 299 circonscriptions et on complète avec les premiers noms inscrits sur la liste »¹¹⁶⁴. Ce mode de scrutin, bien que fondamentalement proportionnel, assure une certaine équité dans la représentation, tout en limitant l'influence des partis en sauvegardant la liberté de choix du candidat par l'électeur. En effet, un citoyen peut par sa première voix faire un choix en fonction des qualités de l'homme-candidat, et, par sa seconde, exprimer sa préférence en fonction de ses idées politiques.

Malgré les difficultés rencontrées lors du dernier renouvellement du Bundestag en 2005, ces systèmes de compensation produisent une représentation relativement fidèle des suffrages et ont l'avantage de maintenir un lien d'identification assez fort, par l'élection directe de certains parlementaires, entre la classe politique et les citoyens. Après, si des majorités ont du mal à se dégager, il appartient aux hommes et aux partis politiques de proposer des solutions nouvelles et aptes à mobiliser un électorat important.

Pour ces motifs et pour donner une meilleure représentativité aux suffrages, il pourrait être intéressant – même si les modalités du vote se révèlent un peu plus complexes – d'allier ainsi scrutins majoritaire et proportionnel pour certaines élections en France où la recherche d'une majorité semble avoir pris le pas sur l'idée de la meilleure représentation possible¹¹⁶⁵.

¹¹⁶⁴ www.liberation.fr/page.php?Article=322523 : « Si le nombre des mandats directs obtenus dépasse le nombre de sièges auquel pourrait prétendre un parti en fonction de la proportionnelle, il conserve ses mandats directs excédentaires et le nombre d'élus des autres listes est ajusté à la hausse pour respecter les résultats de la proportionnelle. Le nombre total de sièges au Bundestag s'en trouve alors augmenté. Ainsi en 1998, le nombre de députés avait dû être porté à 669 alors que la composition théorique du Bundestag était de 656 sièges ».

¹¹⁶⁵ Concernant le système électoral actuel des élections législatives, pour lequel certains réclament une dose de proportionnelle afin de garantir la représentation de l'ensemble des sensibilités politiques, Pierre Avril explique qu'un malentendu s'est développé suite à une confusion sur la nature de ces élections en régime parlementaire; « leur finalité n'est pas de refléter exactement l'arc-en-ciel des opinions, elle est de manifester une volonté majoritaire – de ce point de vue, la Vème République est bien parlementaire, comme l'ont démontré les cohabitations. A l'ancienne conception de l'élection-représentation s'est en effet substituée une conception de l'élection-décision qui bouscule nécessairement l'idéal d'un Palais Bourbon qui serait comme le modèle réduit de la société française. Le principe « un homme, une voix » concerne l'expression de la volonté, pas la composition de l'Assemblée nationale » : AVRIL (P.), *Un homme, une voix ?*, op.cit., p.131.

Plusieurs responsables politiques, dont le Chef de l'Etat, Nicolas Sarkozy, se sont d'ailleurs récemment déclarés favorables à l'introduction d'une dose de proportionnelle pour les élections législatives¹¹⁶⁶.

Cependant, outre les difficultés soulevées par les circonscriptions électorales et les modes de scrutin, la comptabilisation et la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés constituent aussi pour certains un gage de meilleure représentativité des suffrages.

2 – La comptabilisation des votes blancs

La comptabilisation des votes blancs est l'une des demandes récurrentes dans le débat politique en vue de réformer efficacement la participation électorale. Mais, si elle constitue une garantie pour une meilleure représentativité (b), elle n'en est pas moins contestée (a).

a – Une comptabilisation contestée

Alors qu'elle a été repoussée en Suisse par le Conseil fédéral en 1995, la reconnaissance du vote blanc a fait l'objet en France de près de trente propositions parlementaires de la 6^{ème} à la 12^{ème} législature. Cependant, aucune d'entre elles n'a, pour l'heure, réussi à aboutir, les gouvernants semblant profondément redouter sa mise en œuvre.

A cet égard, ceux-ci argumentent aussi bien contre le principe même de la reconnaissance que sur les difficultés qu'engendrerait une telle comptabilisation.

Tout d'abord, selon eux, la valeur contestataire qu'il paraît revêtir chez les citoyens, « heurte la conception traditionnelle du suffrage selon laquelle des élections doivent permettre de sélectionner des dirigeants »¹¹⁶⁷. La négation du vote blanc se rattache donc à une conception utilitariste du droit de vote, selon laquelle « celui-ci a pour finalité d'arrêter une désignation, en cas d'élection, ou une décision, dans le cadre d'un référendum. Pour parvenir à ce résultat,

¹¹⁶⁶ Nicolas Sarkozy confirme sa volonté « d'ouvrir la majorité » et pourrait considérer une dose de proportionnelle, *Le Monde*, 6 juin 2007. Voir également l'allocution prononcée lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, du 18 juillet 2007, www.elysee.fr, où le Président a précisé qu'il souhaitait que le comité lui « fasse des propositions sur l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle au niveau national aux élections sénatoriales ou législatives ».

¹¹⁶⁷ VIGNOBLE (G.), *Rapport tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections*, Assemblée nationale, n°564, 22 janvier 2003, p.5.

les règles qui le régissent doivent favoriser la constitution de majorités positives. La prise en compte du vote blanc est dans cette optique jugée dangereuse. On craint que l'augmentation du vote blanc aboutisse à la formation de majorités négatives et remette en cause la finalité de l'élection »¹¹⁶⁸. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le vote doit aussi permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions, fussent-elles contestataires.

Ensuite, toujours selon cette interprétation utilitariste – puisque c'est la raison d'être du vote – les citoyens seraient contraints de choisir parmi les candidats proposés même si ceux-ci ne correspondent pas particulièrement à leurs attentes. Le rapport parlementaire de 2003 consacré au vote blanc relève d'ailleurs nombre de réflexions de députés en ce sens. Si certains jugent « paradoxal d'accorder un tel poids politique à des personnes manifestant un désintéret patent », d'autres estiment au contraire qu'il encouragerait « les électeurs à la facilité » dans la mesure où, selon eux, « le propre des démocraties [est] de ne pas offrir aux électeurs un choix parfait, jugeant dès lors indispensable d'éduquer le citoyen pour l'inciter à choisir entre des candidats qui ne correspondent pas parfaitement à ses aspirations »¹¹⁶⁹. Ces écrits apparaissent bien peu concordants avec l'idéal de la représentation-miroir et avec les fondements même de la représentation dégagés par Montesquieu, pour qui, au contraire « le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité »¹¹⁷⁰. S'il est admirable pour choisir, c'est donc bien qu'il trouve, dans les gouvernants qu'il choisit, des hommes qui répondent à ses aspirations.

Enfin, parmi les arguments opposés au principe même d'une reconnaissance du vote blanc, il convient de remarquer que malgré l'augmentation régulière du nombre de candidats aux différents scrutins, la progression, tant du vote blanc que de l'abstention d'ailleurs, n'a pas été enrayerée et que le véritable malaise relève, dès lors, davantage de l'offre politique que des modalités du vote.

A l'inverse, certains hommes politiques mettent en avant, au contraire, les difficultés de la mise en application d'une telle comptabilisation. La contrainte la plus évidente est inmanquablement liée au décompte des bulletins blancs qui rendra, certes, les dépouillements plus complexes, mais il ne s'agit là que d'un détail marginal et technique. D'autres avancent cependant des arguments de nature plus juridique qui démontrent que la prise en compte du vote blanc dans les résultats pourrait aboutir à une impasse. En effet, dans l'hypothèse d'une

¹¹⁶⁸ BENESSIANO (W.), *op.cit.*, p.98.

¹¹⁶⁹ *Ibidem*, voir à ce propos les interventions de MM. Christian DECOCQ (p.19) et Bruno LE ROUX (p.22).

¹¹⁷⁰ MONTESQUIEU, *op.cit.*, Livre II, Chapitre V.

élection à deux tours, si le nombre de bulletins blancs représentait la majorité absolue des suffrages au premier tour ou la majorité relative au second, aucun candidat ne pourrait être proclamé vainqueur. De façon assez similaire, pour les scrutins comportant une part de représentation proportionnelle, la reconnaissance du vote blanc pourrait engendrer une diminution du nombre de listes admises à la répartition des sièges, dans la mesure où les bulletins blancs rendraient le seuil actuel des 5% plus difficile à atteindre. Enfin, deux difficultés peuvent être liées au vote blanc, pour les votes où la majorité absolue des suffrages est requise, et aboutir à une impasse juridique. Cette situation peut se produire, pour le second tour de l'élection présidentielle, si aucun des deux candidats n'obtient la majorité absolue, ou, dans le cas du référendum, si aucune réponse n'emporte la majorité¹¹⁷¹. Pour ce dernier cas, le professeur Guy Carcassonne propose que – si le pourcentage de bulletins blancs est supérieur aux « oui » ou aux « non » – la question soit réputée n'avoir jamais été posée. Pour les autres exemples présentant un inconvénient de nature juridique, les partisans du vote blanc préconisent de réviser les différentes lois électorales concernées et de modifier la Constitution, afin qu'au second tour de l'élection présidentielle, la majorité relative puisse suffire¹¹⁷².

Toutefois, ces arguments opposés à la comptabilisation du vote blanc paraissent bien mineurs au regard des avantages que les gouvernants retirent de la situation actuelle et peuvent expliquer le peu d'entrain des hommes politiques à mettre en œuvre cette réforme. En effet, l'exclusion des votes blancs favorise les candidats alors que leur reconnaissance parmi les suffrages exprimés aurait l'effet inverse pour l'ensemble des prétendants, puisque les pourcentages de voix de chacun d'eux seraient diminués. Jérôme Jaffré, directeur du Centre d'Etudes et de Connaissance de l'Opinion Publique, explique ainsi que pour l'élection présidentielle de 1995, « il n'y aurait pas [eu] d'inversion des résultats. Mais Jacques Chirac au lieu de l'emporter par près de 53% des suffrages exprimés aurait gagné avec 40% des voix contre 37% à Lionel Jospin, de quoi affaiblir la légitimité de tout président élu ». De même, pour les élections régionales, le même spécialiste, aux vues d'un sondage réalisé par l'Ifop en avril 1998, démontre que « toutes les formations politiques auraient pâti de la reconnaissance du vote blanc. C'est, relativement aux autres forces politiques, le Front National qui aurait été

¹¹⁷¹ ZULFIKARPASIC (A.), *op.cit.*, p.254 : « en 1995, si le vote blanc avait été comptabilisé comme un suffrage exprimé, Jacques Chirac n'aurait pas obtenu la majorité absolue, ce qui signifie que 5,9% des votants auraient pu faire basculer l'élection ».

¹¹⁷² Sur les difficultés juridiques soulevées, voir le rapport parlementaire précité de M. VIGNOBLE, pp.13-14.

le plus touché puisque son score serait tombé de 15,3% des suffrages exprimés à 8% des voix, soit une diminution de près de la moitié de son influence, contre environ le quart pour la gauche et pour la droite modérée »¹¹⁷³. Par conséquent, en rétablissant « l'audience exacte des candidats, qui est actuellement gonflée artificiellement, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés serait incontestablement plus respectueuse de l'intention des électeurs » et produirait parallèlement une représentation plus en adéquation avec l'opinion réelle des citoyens¹¹⁷⁴, éléments qui ne semblent pas pourtant être la préoccupation essentielle des gouvernants.

Ainsi, la comptabilisation des votes blancs dans les suffrages exprimés serait bien pourtant de nature, malgré les difficultés qui lui sont opposées, à donner une meilleure représentativité du suffrage dans les démocraties représentatives.

b – Une garantie pour la représentativité

Quels que soit les arguments invoqués pour s'opposer à la reconnaissance du vote blanc, il est certain que le fait de ne pas le prendre en considération parmi les suffrages exprimés fausse les résultats de l'élection.

En effet, les électeurs, en déposant un bulletin blanc, expriment une opinion et celle-ci n'est pas prise en considération lors du calcul des suffrages exprimés. Pourtant, l'idéal démocratique permet aux citoyens de le faire, et il est d'ailleurs la seule façon pour eux, en matière d'élections, d'exprimer, par une démarche réfléchie, que les candidats qui leur ont été soumis ne correspondent pas à leurs attentes.

Cette comptabilisation s'avère également nécessaire dans la mesure où le choix des électeurs est largement contraint par le jeu des partis politiques. Mais, à l'inverse, le vote blanc peut constituer pour ces derniers un indicateur utile et efficace d'insatisfaction. Celui-ci les obligerait sans cesse à mieux analyser les besoins et les demandes des électeurs, afin d'affiner leur message et de mieux adapter leurs réponses aux véritables attentes citoyennes. Dans ces conditions, le vote blanc serait « la preuve de l'acceptation par la classe politique de la sanction » ; cette volonté de transparence constituerait pour elle un élément propre à lutter contre le discrédit général qui la frappe¹¹⁷⁵.

¹¹⁷³ www.partiblanc.fr/ifop/commentaire.htm; voir également ZULFIKARPASIC (A.), *op.cit.*, p.252.

¹¹⁷⁴ VIGNOBLE (G.), *op.cit.*, p.8.

¹¹⁷⁵ www.partiblanc.fr

Par ailleurs, si le vote blanc peut être appréhendé comme un vote contestataire, il doit permettre de réduire le phénomène abstentionniste qui frappe la plupart des démocraties représentatives actuelles. En montrant que les candidats en lice ne correspondent pas à leurs aspirations, les citoyens, par cette forme d'abstention civique, continueraient cependant à remplir leur devoir électoral efficacement, tout en manifestant quand même leur insatisfaction¹¹⁷⁶. De façon proche et conséquente, il est possible de penser que certains électeurs se détourneraient des votes extrémistes. Ces derniers paraissent davantage d'ailleurs être un signe de mécontentement qu'un véritable choix en faveur d'un programme politique ce que semble bien démontrer le faible score réalisé par le président du Front national lors du premier tour de l'élection présidentielle française de 2007, tout comme le suivi de ses consignes de vote pour le second tour¹¹⁷⁷.

Outre ces gages de meilleure représentativité, la reconnaissance du vote blanc dans les suffrages exprimés contribuerait à rétablir l'égalité entre les électeurs qui se déplacent. En faveur de cet argument, dès 1909, le député Jean Victor avait déclaré : « Nous voulons forcer l'électeur à venir aux urnes et quand il dépose un bulletin blanc nous viendrons lui dire ensuite qu'il ne compte pas ? Le bulletin blanc est une manière spécifique d'exprimer son opinion. Il doit en être fait mention dans le compte servant à exprimer la majorité. Comment notre démocratie a pu arriver jusqu'à nos jours sans faire cesser cette anomalie qui constitue une véritable iniquité ? »¹¹⁷⁸.

Dans ce même souci, et pour favoriser la libre expression des électeurs, il est utile de constater à cet égard, même s'il n'entre toujours pas dans la comptabilisation des suffrages exprimés, que, concernant les cas expérimentaux où les opérations électorales ont été automatisées, l'article 57-1 du code électoral a prévu que les machines à voter soient pourvues d'un bouton pour le vote blanc et que le décompte soit séparé.

Ainsi, la comptabilisation du vote blanc doit s'inscrire – au même titre que la juste délimitation des circonscriptions électorales et l'amélioration des modes de scrutin – dans une démarche nécessaire de renforcement du suffrage, celle-ci étant une condition sine qua non pour que la participation électorale soit réellement représentative des attentes citoyennes.

¹¹⁷⁶ Ce qu'a démontré l'élection présidentielle de 1969 où 4,5% des inscrits ont voté blanc lors du second tour qui voyait s'affronter deux candidats issus de la droite.

¹¹⁷⁷ CHOMBEAU (C.), *Jean-Marie Le Pen perd un million de voix par rapport à 2002*, Le Monde, 23 avril 2007 ; GURREY (B.), *Une forte participation qui dément la consigne frontiste*, Le Monde, 8 mai 2007.

¹¹⁷⁸ VIGNOBLE (G.), *op.cit.*, p.15.

De par le monde, dès lors que le peuple est souverain, la démocratie représentative semble s'être imposée comme la norme en matière de dévolution du pouvoir. Aucun ébranlement, aucune rupture majeure, aucune perturbation profonde n'ont affecté jusqu'à présent cette forme de gouvernement. En ce sens, il est d'ailleurs significatif de constater que ce modèle a été le plus souvent retenu par les Etats qui ont accédé récemment à la démocratie. Face à cela, et de manière logique, si la représentation politique et son fonctionnement peuvent faire l'objet de réajustements pratiques, elle n'en constitue pas moins un impératif, aussi bien matériel que culturel, qui justifie la nécessaire continuité de ses mécanismes actuels lorsque le citoyen est amené à prendre une part dans le fonctionnement de la Cité.

Pour autant, ses fondements méritent d'être consolidés. Ceux-ci doivent rechercher à assurer la représentation la plus fidèle du peuple dans sa diversité. Pour cela, le concept de citoyenneté doit être renouvelé afin de garantir la plus juste représentation possible des citoyens. Dès lors, le volontarisme et la proximité constitueraient ses nouvelles références pour permettre de dégager les critères d'une citoyenneté multiple ou fondée sur la résidence. Ensuite, si la participation électorale doit être encouragée – aussi bien par l'ouverture des scrutins que par les divers procédés incitant l'électeur à s'exprimer –, il est tout aussi nécessaire de veiller à une meilleure représentativité du suffrage en veillant à une juste délimitation des circonscriptions électorales, en limitant les effets négatifs des modes de scrutin et en prenant en compte tous les votes. Cette exigence de qualité, alors que les citoyens paraissent de plus en plus exigeants et critiques à l'égard de leurs élus est l'une des conditions de l'adaptation de la démocratie représentative aux attentes modernes des citoyens. Mais, de manière évidente, eu égard à la crise actuelle, la représentation ne peut plus seulement se limiter à la désignation ponctuelle d'élus chargés de dégager la volonté de la Nation. Du côté des citoyens, sa consolidation passe aujourd'hui par l'élaboration de nouvelles formes de légitimation démocratique à partir d'une conception renouvelée et élargie de la participation politique en complément de la participation électorale. Du côté des élus, si leur responsabilité doit être mieux assumée, elle doit, parallèlement, tout autant faciliter leur engagement que garantir l'efficacité de leur travail. Aussi, après s'être forgé progressivement au cours des deux derniers siècles, le concept de démocratie représentative doit, à présent, faire l'objet d'un approfondissement.

Chapitre 2 – Un approfondissement nécessaire de la démocratie représentative

Si, dans le concept classique de démocratie représentative, la participation du citoyen se limite à la désignation régulière de représentants pour gérer les affaires publiques, l'émergence d'un nouveau type de démocratie suppose cependant aujourd'hui que celui-ci puisse aspirer à une meilleure participation au processus politique. Pour cela, l'approfondissement des démocraties actuelles doit donc aussi bien conforter la place du citoyen dans les mécanismes décisionnels (Section 1), que procéder à un renouvellement du statut des représentants (Section 2).

Section 1 – Le rôle renforcé du citoyen

Alors que les décisions des représentants sont souvent contestées comme n'étant pas forcément la traduction des volontés et aspirations populaires, la mise en œuvre de certains mécanismes participatifs pourrait favoriser et garantir avantageusement aussi bien la prise de décisions que leur légitimité. Dans cet objectif, les modalités de participation des citoyens à la vie politique doivent être diversifiées, notamment au plan local, pour conforter l'expression citoyenne (§1). De même, doivent être renforcés les procédés qui permettent aux individus de contribuer, de manière effective, à la décision politique elle-même (§2).

§1 – Une participation diversifiée à la vie politique

En pratique, dans les régimes représentatifs, les formes de participation les plus originales, offertes aux citoyens, se sont davantage développées au niveau local. Cela se justifie assez naturellement dans la mesure où une participation effective et efficace des individus suppose une certaine relation de proximité. En effet, il existe d'une part moins d'obstacles matériels au développement de la démocratie participative au plan local que national, ce qui favorise l'expression du plus grand nombre. D'autre part, les citoyens, connaissant mieux les problèmes à traiter, sont davantage incités à exprimer leurs avis. Dès lors, bien qu'encore relativement limités, les citoyens peuvent être associés à la prise de décisions (A), à travers certains mécanismes participatifs (B).

A – L'association des citoyens à la décision

Dans le cadre d'un approfondissement de la démocratie représentative, deux modèles de référence (2) permettent d'envisager la représentation et la participation non comme des concepts antinomiques mais, au contraire, comme complémentaires (1).

1 – Deux concepts complémentaires

Cette complémentarité se traduit aussi bien dans les fondements de la démocratie participative (a) que dans la permanence effective du lien représentatif (b).

a – Les fondements de la démocratie participative

La démocratie participative s'entend comme l'élément de diversification des procédés de participation mis en place pour améliorer l'information et l'influence du public¹¹⁷⁹. Son objectif vise principalement à accroître l'implication des citoyens dans le débat public et dans la prise de décision qui s'en suit, afin que les mesures soient prises avec l'accord du plus grand nombre. Par cela, elle favorise la production d'un jugement public tant par la discussion collective qu'elle engendre que par la rencontre entre acteurs d'origines différentes qu'elle suscite¹¹⁸⁰.

Comme le souligne Pierre Rosanvallon, le débat démocratique se structure essentiellement aujourd'hui « par la confrontation permanente à différentes catégories de veto, provenant de groupes sociaux, de forces politiques ou économiques »¹¹⁸¹. Dès lors, toute décision semble

¹¹⁷⁹ JEGOUZO (Y.), *De la « participation du public » à la « démocratie participative »*, RFDA, 2006, p.2315.

¹¹⁸⁰ BLONDIAUX (L.), *Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique*, in BACQUE (M-H.), SINTOMER (Y.) (dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2004, pp.119-138.

¹¹⁸¹ ROSANVALLON (P.), *La contre-démocratie*, *op.cit.*, pp.15-22. L'auteur explique qu'il existerait « une autre approche, de type démocratique, de la défiance », dont le but serait « de veiller à ce que le pouvoir élu reste fidèle à ses engagements, de trouver les moyens permettant de maintenir l'exigence initiale d'un service du bien commun ». Trois modalités principales en seraient l'expression et constitueraient chacun des possibilités de participation citoyenne : le pouvoir de surveillance, les formes d'empêchement et les mises à l'épreuve d'un jugement. Ainsi, « à l'ombre de la démocratie électorale représentative », ces trois contre-pouvoirs dessineraient les contours de ce que Pierre Rosanvallon se propose d'appeler une « contre-démocratie ». Selon lui, celle-ci n'est pas « le contraire de la démocratie ; c'est plutôt la forme de démocratie qui contrarie l'autre, la démocratie

devoir nécessairement faire l'objet « d'une concertation préalable, d'une délibération incluant l'ensemble des acteurs concernées par la décision », afin d'apparaître la plus légitime possible¹¹⁸². La démocratie participative est donc « un outil à la fois pour conforter les décisions politiques et pour permettre une implication citoyenne »¹¹⁸³.

Elle prend forme autour de trois valeurs. La force de l'argumentation, tout d'abord, puisque les débats qu'elle produit doivent permettre de dégager les meilleurs arguments. Ensuite, la discussion doit être ouverte au plus grand nombre. Cette recherche d'inclusion de ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision vise une discussion égalitaire, libre et ouverte. Enfin, la publicité de ces débats favorise le principe de transparence de la décision future.

Pour autant, elle n'a pas été consacrée au plan constitutionnel par les Etats étudiés, même si chacun d'eux utilise déjà nombre de mécanismes participatifs¹¹⁸⁴. Jusque-là, seul le traité établissant une Constitution pour l'Europe l'a expressément fait figurer à l'article I-47 intitulé « principes de la démocratie participative », mais, après son rejet par la France et les Pays-Bas, ce dernier n'entrera pas en vigueur¹¹⁸⁵. Toutefois, le projet de traité simplifié, sur lequel

des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social, la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité électorale ».

¹¹⁸² BLONDIAUX (L.), *op.cit.*

Il est cependant important de préciser que la démocratie participative ne permet pas pour autant à tous les citoyens de participer à la décision mais seulement à un nombre limité d'entre eux d'éclairer en amont la décision future des élus sur un sujet particulier.

¹¹⁸³ ANDRIEU (E.), *Un nouvel équilibre entre représentation et participation*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004, p.156.

¹¹⁸⁴ *Cf.infra*, p.405 et suiv.

¹¹⁸⁵ « Art. I-47 : Principes de la démocratie participative.

1 – Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyennes et citoyens et aux assemblées représentatives, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2 – Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

3 – En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.

4 – Des citoyennes et citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etat membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyennes et citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle

un accord entre les différents Etats membres a été trouvé à Bruxelles au cours de l'été 2007, reprend, en son article 8B, quasi-intégralement la formulation de l'article I-47 du texte constitutionnel. Après la ratification de ce nouveau texte, la démocratie participative européenne prendra donc forme avec la possibilité offerte aux citoyens et associations de faire connaître et échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines de l'Union ; par un dialogue ouvert, transparent et régulier de la part des institutions européennes avec les associations représentatives et la société civile ; par de larges consultations auxquelles devra procéder la Commission ; et par le mécanisme de l'initiative citoyenne qui permettra à au moins un million de ressortissants de saisir la Commission¹¹⁸⁶.

En France, si la campagne de Ségolène Royal pour l'élection présidentielle de 2007 l'a remis au premier plan, en alliant, entre autres, débats participatifs et proposition de jurys citoyens, « l'Etat s'efforce depuis longtemps d'accroître la participation des citoyens aux projets publics »¹¹⁸⁷. En ce sens, depuis le début des années 1990, la consultation, l'information et la concertation des habitants ont été insérées en principes dans un certain nombre de textes. La loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 a ainsi imposé la concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants. De son côté, la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale a reconnu un droit des habitants à être informés et consultés au niveau communal, via notamment les commissions extra-municipales et l'organisation de référendums consultatifs locaux. La loi Barnier du 2 février 1995 a mis en place le « débat public » qui oblige à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement. Un peu plus tard, plusieurs textes, plus contraignants pour les élus locaux, ont encore renforcé les mécanismes participatifs pour les citoyens. La loi Voynet sur l'aménagement du territoire et

initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir ».

¹¹⁸⁶ Seul l'alinéa 4 de l'article I-47 du traité établissant une Constitution pour l'Europe a été modifié, il est à présent ainsi rédigé à l'article 8B alinéa 4 du projet : « Des citoyennes et citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etat membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyennes et citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article [I-47 (4) dernière phrase] du traité sur le fonctionnement de l'Union ».

¹¹⁸⁷ HATCHUEL (A.), *Les vieilles recettes du participatif*, Le Monde, 20 février 2007. Cette démarche n'est naturellement pas spécifique à la France, tous les Etats ont tenté des expériences comparables qui seront décrites dans le développement suivant relatif aux principales formes actuelles d'association des citoyens.

le développement durable du 25 juin 1999 a introduit des conseils de développement dans le cadre de la mise en place des pays et auprès des agglomérations. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a institué une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Plus récemment encore, la loi Vaillant du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rendu la création des conseils de quartier obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et érigé la Commission nationale du Débat public en autorité administrative indépendante.

Malgré des avancées certaines en la matière, la démocratie participative présente cependant quelques limites. D'une part, les contraintes pratiques rendent plus compliquée la mise en place d'une véritable participation des citoyens à l'échelle nationale¹¹⁸⁸. De facto, elle se réalise plutôt à l'échelon local et ne permet guère aux citoyens de sortir de leur environnement immédiat et des sujets locaux. Ceci peut d'ailleurs largement expliquer pourquoi la démocratie participative, lorsqu'elle est prévue par des textes législatifs en dehors de quelques initiatives particulières d'élus, concerne le plus souvent des questions d'aménagement du territoire, d'environnement ou d'urbanisme au plan local.

D'autre part, le phénomène moderne de l'« agora électronique », s'il permet d'appliquer les principes de la démocratie participative – via Internet et les blogs principalement – peut ne pas avoir une vocation véritablement démocratique dans la mesure où il n'en reste pas moins contrôlé par les webmasters. D'un autre côté, il n'en demeure pas moins un signe du « changement de lieu du débat démocratique, quel que soit d'ailleurs l'éloignement de l'objet du débat par rapport aux participants [...]. Un bon blog ou un site Internet efficace peuvent être bien plus souvent consultés et dès lors bien plus efficaces qu'une presse instrumentalisée par le pouvoir politique ou aux mains de groupes industriels protéiformes mettant à chaque instant en péril le pluralisme des opinions »¹¹⁸⁹. L'élection présidentielle de 2007 a pleinement intégré Internet parmi les lieux de débats et de propagande, le citoyen est devenu grâce au web un véritable acteur de l'élection : « faute de jouer un rôle déterminant dans l'issue du scrutin, les blogs auront donné un rôle participatif à ces milliers de citoyens soucieux d'avoir leur mot à dire »¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁸ BLONDIAUX (L.), *op.cit.*

¹¹⁸⁹ LE CORNEC (E.), *La participation du public*, RFDA, 2006, p.773, *cf.supra* le développement intitulé « des forces contraignantes » ; voir aussi VEDEL (T.), *La citoyenneté et ses conditions d'expression : l'internet et ses usages citoyens*, Cahiers français, n°316, 2003, pp.81-86.

¹¹⁹⁰ ABIKER (D.), *Les cybermilitants sont les grands gagnants de cette présidentielle*, Le Monde, 24 avril 2007 ; voir également sur l'influence d'Internet et des blogs : LELOUP (D.), *Quand engagement politique et blog vont*

Mais, à l'inverse, pour ces raisons, la démocratie participative est parfois associée au populisme. En effet, elle peut, en quelques circonstances, s'en rapprocher, dans la mesure où elle est un appel au peuple, sans les médiations classiques offertes par la démocratie représentative que sont les débats parlementaires, l'élection et le vote¹¹⁹¹.

Pour cela, la démocratie participative doit être entendue comme le temps de la négociation, elle se distingue donc de celui de la décision qui reste la prérogative des élus dans les systèmes représentatifs.

b – La permanence effective du lien représentatif

Si la gestion quotidienne des affaires publiques nécessite un investissement que le citoyen n'est pas apte à fournir – d'où le recours nécessaire à la représentation –, il peut cependant y contribuer, en prenant part au débat ou en le provoquant. Par la concertation ou la consultation, il fournit aux élus un éclairage différent sur le processus décisionnel. Dans cette perspective, la démocratie participative se présente comme un complément utile à la démocratie représentative et non comme un simple substitut.

L'utilisation de procédés participatifs dans les Etats étudiés présente un intérêt incontestable puisqu'ils permettent de mieux orienter la délibération des élus. Dès lors, en suivant ce processus, cette dernière produit une décision plus légitime et reste, en même temps, l'élément essentiel de l'idéal démocratique représentatif.

Tout d'abord, l'implication citoyenne dans un dialogue, en amont, de qualité, favorise un soutien futur accru à la politique qui en résultera. Les élus eux-mêmes, touchés par une crise de défiance et une perte de légitimité, pourront puiser dans ces mécanismes de participation

de pair, Le Monde, 31 mars 2007 ; VINCENT (E.), *La communication politique sur Internet est difficile à réglementer*, le Monde, 2 novembre 2006 ; JARREAU (P.), « Françaises, Français, blogueuses, blogueurs... », Le Monde, 30 septembre 2006.

¹¹⁹¹ BARBIER (C.), *Lettre à Ségolène Royal*, L'Express, 2 novembre 2006. L'auteur de cet article avait pour cible principalement les jurys citoyens proposés par Ségolène Royal lors de la campagne présidentielle de 2007 : « sous-traiter les décisions au humeurs des masses, aux emardées de la blogosphère ou aux prurits sondagiers, ce serait enterrer dans un même linceul les convictions, le volontarisme et la responsabilité [...]. C'est pourquoi vos jurys citoyens sont au mieux un gadget un rien démagogue, ou pire le triomphe de la défause. Au passage, quelle étrange folie de proposer à un parti d'élus et d'employés d'élus d'ouvrir un ball-trap d'édiles ! [...]. Cette démocratie participative ressemble à une ruse de marketing et promet au pouvoir d'être l'alibi de toutes les reculades ».

Sur la notion de populisme en général, cf. *supra*, p.293.

du public de nouvelles sources de confiance. Pour ce faire, ils doivent nécessairement s'impliquer dans la mise en œuvre des processus de participation en mettant en place des procédures indiscutables, des consultations les plus larges possibles et, de façon primordiale, vérifier périodiquement si les engagements pris après consultation ont été tenus. De plus, ils doivent porter toute leur attention à ce que le citoyen sente que son avis est pris en compte, qu'il est entendu et qu'il contribue efficacement à la décision publique.

Pourtant, cet exercice est le plus souvent considéré par les décideurs locaux « non comme un moyen d'améliorer les décisions à prendre in fine, mais comme une contrainte, source d'une perte de temps et d'argent, et surtout comme une épée de Damoclès destinée à leur faire craindre la prise de pouvoir par les citoyens »¹¹⁹². Cette appréhension provient principalement du législateur qui n'a quasiment jamais précisé explicitement quel devait être le contenu formel de la participation et comment celle-ci devait être organisée. Face à cela, les élus sont confrontés à des problèmes récurrents que soulève la mise en œuvre de ces dispositifs participatifs, telles les questions de représentativité et de légitimité des citoyens qui prennent part à ces débats, ou des moyens de fonctionnement des structures consultatives qui impliquent un financement supplémentaire pour la collectivité¹¹⁹³.

Cependant, parallèlement à ces difficultés, les élus ne sont pas dessaisis de leur pouvoir classique, ils restent les détenteurs de la décision finale, la participation des citoyens n'étant que consultative¹¹⁹⁴. Bien que « la hausse des niveaux d'instruction d'une génération à une autre et une large exposition à l'information politique par les médias audiovisuels renforcent » chez le citoyen le « sentiment de compétence personnelle quand il s'agit de décision d'intérêt général », la complexité croissante du politique justifie cette permanence du lien représentatif¹¹⁹⁵. C'est ainsi que certains auteurs, à titre d'illustration, justifient le rôle des élus, dans le cadre d'une politique lancée par une ville. En effet, « la première expression d'un quartier est de défendre sa propre vision, ses propres intérêts. C'est seulement après avoir écouté, discuté et négocié les demandes, tout aussi légitimes, des autres quartiers, après avoir

¹¹⁹² LE CORNEC (E.), *op.cit.*, p.771.

¹¹⁹³ Ibidem, p.772 ; BLONDIAUX (L.), *op.cit.*

¹¹⁹⁴ JEGOUZO (Y.), *op.cit.*, p.2315 : « La portée que l'on peut donner à la participation du public, dès lors qu'il faut la concilier avec la démocratie représentative sur le terrain du droit, les principes de l'Etat républicain excluent qu'on lui donne une portée décisionnelle » ; LE CORNEC Erwan, *op.cit.*, p.772 : « la consultation reste totalement facultative, elle n'a pas de portée juridique, il est possible de ne jamais en tenir compte ».

¹¹⁹⁵ REY (H.), *Une démarche de longue haleine*, Groupe de prospective du Sénat, 21 janvier 2005, www.prospective.org

intégré les contraintes de ressources et de calendrier obligeant à hiérarchiser les choix, que se construit progressivement une politique » globale à l'échelle d'une ville¹¹⁹⁶.

Néanmoins, cette participation des citoyens au processus décisionnel est le signe qu'il n'y a plus de blanc seing donné aux représentants et que ceux-ci sont peut-être aussi amenés à jouer un rôle nouveau dans le cadre représentatif. Dans ce modèle alliant à la fois la représentation et la participation, les élus sont appelés à devenir « ceux à qui les citoyens délèguent et confient la représentation de leurs attentes, de leurs débats, de leur décision de façon plus continue. Ils doivent évoluer vers une autre « professionnalité », celle de « l'organisation et de l'animation de la concertation et de la délibération, devenir les accoucheurs des idées politiques, faire émerger la richesse politique des citoyens »¹¹⁹⁷. Par ce biais, les représentants auront à la fois des idées citoyennes sur lesquelles fonder leur action et, au-delà des élections, un soutien et une base pour les projets politiques qu'ils seront amenés à développer, « les assemblées deviendront décisionnelles pour la mise en œuvre, non pour les grandes orientations »¹¹⁹⁸.

Conforter la participation des citoyens dans le processus décisionnel légitime davantage les choix futurs des élus et permet, par conséquent, un approfondissement de qualité de la démocratie représentative. A cet égard, il est intéressant de constater que certains procédés participatifs, utilisés tout d'abord à l'étranger, ont pu servir de modèles de référence au développement de la démocratie participative.

2 – Des modèles de référence

Les conférences de consensus (a) et les pratiques de budget participatif (b) constituent deux modèles d'association des citoyens à la décision. Ceux-ci peuvent servir de référence au développement d'une nouvelle forme de démocratie dont le principe reste représentatif, tout en offrant parallèlement davantage d'espaces de participation aux individus.

¹¹⁹⁶ VIVERET (P.), *Pour redonner sa noblesse à l'action publique*, Le Monde diplomatique, mai 2000, p.33.

¹¹⁹⁷ BEVORT (A.), *Le défi de la démocratie participative*, Groupe de prospective du Sénat, 21 janvier 2005, www.prospective.org

¹¹⁹⁸ ALLEGRE (C.), *Représentation ou participation ?*, L'Express, 5 avril 2004.

a – Le principe des conférences de consensus

Originellement utilisée au Danemark au plan national, le mécanisme des conférences de consensus a fait l'objet d'adaptations dans plusieurs Etats, notamment au niveau local. Elles semblent avoir préfiguré la recherche actuelle de participation des citoyens aux choix politiques et permettent de mieux comprendre en quoi la démocratie participative peut, dans une certaine mesure, conforter et approfondir les systèmes représentatifs.

La conférence de consensus, conçue et utilisée au Danemark depuis 1987, est « une forme de participation citoyenne, dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problèmes scientifiques et technologiques pour lesquels il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion »¹¹⁹⁹. De façon générale, « une telle conférence permet de sortir du traditionnel débat d'experts, d'élargir le questionnement, d'impliquer les différentes composantes de la société, et d'éclairer les autorités publiques »¹²⁰⁰. Les citoyens, généralement tirés au sort et après avoir reçu une formation préparatoire réalisée sur deux ou trois week-ends, doivent se construire un jugement sur une question publique importante. Pour cela, des moyens de construire ce jugement leur sont offerts puisqu'ils disposent de l'ensemble de l'information, faite à la fois d'expertises et de contre-expertises. Ensuite, ils sont amenés à débattre publiquement et à auditionner l'ensemble des acteurs concernés par le sujet, tant des représentants du monde politique, économique, associatif que des experts. Suite à ces conférences, qui durent en moyenne quatre jours, le panel de citoyens est invité à rédiger à huit-clos un rapport contenant des avis et des recommandations sur le sujet traité. Ce dernier est ensuite rendu public et remis aux instances politiques qui conservent le pouvoir de décision finale. Toutefois, le décideur public a l'obligation, s'il ne suit pas l'avis de la conférence de consensus, de motiver les raisons de son désaccord¹²⁰¹.

Tout en l'adaptant, la France s'est largement inspirée du modèle danois en organisant, à partir de 1998, trois conférences de même type. Celles-ci n'ont cependant pas eu pour objectif essentiel de produire un consensus entre tous les membres du panel des citoyens, mais plutôt celui de faire émerger des opinions divergentes sur lesquelles les élus pourraient s'appuyer au

¹¹⁹⁹ Voir sur le site de la Commission nationale du débat public la présentation générale des conférences de consensus danoises : www.debatpublic.fr/notions_generales/autres_experiences.html

¹²⁰⁰ POULET-GIBOT-LECLERC (N.), *op.cit.*

¹²⁰¹ VIVERET (P.), *op.cit.*

cours des délibérations. La première s'est tenue en 1998, sur le thème « les organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et l'alimentation », à l'initiative de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques¹²⁰². Deux autres ont suivi, l'une en 2002 sur les changements climatiques et la citoyenneté, organisée par la Commission française du développement durable, l'autre en 2003 sur le devenir des boues domestiques issues des stations d'épuration dans le cadre du débat national sur l'eau.

Constituant un progrès qualitatif de la démocratie et confortant les mécanismes représentatifs, puisque les élus conservent toujours en dernier ressort le pouvoir de décision, « d'autres conférences de consensus pourraient être imaginées sur des problèmes complexes, tels la sécurité alimentaire, les grands enjeux bioéthiques ou la question des retraites »¹²⁰³.

Dans un esprit proche des conférences de consensus danoises, l'Allemagne a mis au point dans les années 1970, au niveau local, une méthode de participation citoyenne originale à l'initiative du sociologue Peter Dienel. Cette démarche a pour vocation « de permettre à un panel de citoyens regroupant des personnes directement concernées représentant un microcosme de leur communauté et divisé en petits groupes appelés « cellules de planification », après avoir reçu des informations différentes sur les aspects économiques, politiques et sociaux, de discuter et d'évaluer différentes options d'une problématique concernant la planification urbaine »¹²⁰⁴. Les travaux de ces citoyens sont ensuite publiés dans un rapport qui est transmis aux décideurs politiques qui conservent, là encore, la maîtrise du choix final.

L'objectif recherché en Allemagne visait à l'amélioration des procédures de planification par l'intégration des personnes concernées, c'est-à-dire des habitants. La première expérience a été lancée dans la ville de Schwelm à propos d'un dépôt d'ordures en 1972. De façon générale, vingt à vingt-cinq citoyens sont sélectionnés de manière aléatoire – bien que des précautions soient prises pour maintenir certains équilibres entre, notamment, les professions, les sexes et les âges –, sur les listes des bureaux d'enregistrement des habitants. Les citoyens retenus sont libérés de leurs activités professionnelles pour pouvoir se consacrer pleinement à

¹²⁰² BOY (D.), *Débats publics et conférence de citoyens*, Cahiers français, n°316, 2003, p.26 ; voir également BOY (D.), DONNET KAMIEL (D.), ROQUEPLO (P.), *Un exemple de démocratie participative, la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés*, RFSP, 2000, p.779.

¹²⁰³ VIVERET (P.), *op.cit.*

¹²⁰⁴ www.debatpublic.fr/notions_generales/autres_experiences.html ; voir également KOEHL (E.), SINTOMER (Y.), *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la délégation interministérielle à la ville, Centre Marc Bloch, juillet-août 2002.

ce travail qui peut porter sur des problèmes locaux d'urbanisme ou d'environnement. Par ailleurs, « ils signent un contrat avec le commanditaire et sont rémunérés, ce qui favorise la motivation, le sérieux et la responsabilité »¹²⁰⁵. Ensuite, même si le commanditaire n'est pas juridiquement tenu de suivre les conclusions de ces cellules, il s'engage préalablement à analyser sérieusement l'expertise et à prendre en compte les propositions ; de plus, s'il choisit de ne pas les suivre, il est tenu d'en expliquer les raisons.

De la même façon plusieurs expériences comparables ont été menées en Suisse. En 1997, la ville de Bâle a décidé de faire participer sa population, par le projet *Werkstadt Basel*, à la revalorisation de son lieu d'habitation et de son environnement résidentiel. Pour ce faire, 38 ateliers d'innovation ont été organisés dans les différents quartiers auxquels plus de 1 500 personnes ont pris part. Ceux-ci ont ensuite débouché sur 25 conférences de consensus réunissant 400 intéressés. Après deux ans de travail, la ville a pu lancer un programme d'action aboutissant à la réalisation de 200 projets¹²⁰⁶. De son côté, en 2003, la ville de Lausanne s'est inspirée de cette expérience réussie avec le projet Quartiers 21 destiné à établir un programme d'action en vue du développement de la ville 15 ateliers d'innovation ont été organisés dans 10 secteurs de la ville réunissant chacun de 50 à 70 personnes. Chaque atelier a organisé deux réunions : la première, consacrée à une critique de la ville permettant de répertorier les points faibles, et la seconde, ayant, au contraire, vocation à faire émerger les améliorations possibles. Le bilan de ces réunions a permis de faire ressortir 160 propositions réparties en sept thèmes¹²⁰⁷. Chacun de ceux-ci a ensuite fait l'objet d'une conférence de consensus réunissant des représentants des associations concernées par le thème, des habitants ayant participé aux ateliers d'innovation, des représentants de l'administration et des experts. Les quatre réunions organisées dans le cadre de chaque conférence a ensuite permis de

¹²⁰⁵ NEUBAUER (C.), *Les cellules de planification*, Sciences Citoyennes, 26 janvier 2004, http://sciencescitoyennes.org/article.php3?id_article=65

¹²⁰⁶ Sur l'initiative participative et les conférences de consensus de la ville de Bâle, voir le site Internet de la ville qui lui est consacré www.werkstadt-basel.ch, ainsi que la maquette de présentation de la procédure suivie : http://www.ecos.ch/files/Werkstadt-Flyer_fr.pdf

¹²⁰⁷ La mobilité, les transports individuels motorisés et la locomotion douce ; les transports publics et les nuisances liées au bruit et à la circulation ; le vivre-ensemble dans les quartiers : vitalité, convivialité inter-génération ; les politiques de proximité : communication et information ; la salubrité ; l'urbanisme ; la politique du logement.

dégager un programme d'action comprenant 37 projets, répartis en trois domaines : « vivre ensemble », « habitat » et « mobilité », dont la réalisation a commencé en 2005-2006¹²⁰⁸.

Jusqu'alors, les résultats de cette méthode apparaissent convaincants, « les citoyens travaillent avec beaucoup d'enthousiasme et d'engagement, et se révèlent capables, même dans un temps très restreint, de s'interroger sur des questions d'une grande complexité, de se positionner de manière informée et de proposer des solutions intéressantes, réalistes et orientées par l'intérêt général »¹²⁰⁹. Bien que conçue avec quelques variantes, cette méthode de participation, connue sous le nom de « jury de citoyens », est utilisée en Grande-Bretagne, en Espagne et aux Etats-Unis. Outre-Manche, des organismes privés en organisent ainsi au plan local. Leur mission consiste principalement à se prononcer sur des problèmes mettant en cause les relations entre science et société, notamment dans le domaine de la santé. Le jury de citoyens voit comparaître devant lui les « témoins » contradictoires d'une « cause ». Avec l'appui d'un animateur, il délibère et rassemble ensuite ses conclusions dans un document remis à l'entité qui a demandé l'étude¹²¹⁰.

Toutefois, si le modèle des conférences de consensus permet une participation effective des citoyens à l'élaboration de la décision, le mécanisme du budget participatif, tel qu'il a été pratiqué à Porto Alegre, semble favoriser aussi bien la concertation que la consultation de manière encore plus conséquente.

b – La pratique des budgets participatifs

La pratique la plus originale, mais aussi économiquement la plus significative, en matière de participation citoyenne, se rattache indéniablement à la ville de Porto Alegre¹²¹¹. Dans cette capitale de l'Etat brésilien du Rio Grande do Sul, des structures de décisions parallèles au conseil municipal ont été mises en place en matière de budget après la victoire du Parti des Travailleurs aux élections de 1988, permettant à tous les habitants qui le souhaitent de décider pour leur ville. Cette démarche constitue une expérience de démocratie participative sans

¹²⁰⁸ Sur la démarche participative de la ville de Lausanne, voir le site Internet www.quartiers21.ch

¹²⁰⁹ NEUBAUER (C.), *op.cit.*

¹²¹⁰ BOY (D.), DONNET KAMIEL (D.), ROQUEPLO (P.), *op.cit.*

¹²¹¹ Sur les expériences belges et allemandes, voir notamment les procédés mis en place dans la région wallonne, www.wallonie.be, et dans les villes de Rome, www.comune.roma.it et de Postdam, www.postdamer-zivilgesellschaft.de.

équivalent actuellement dans le monde, bien que plus ou moins en sommeil depuis l'arrivée d'un nouveau maire en janvier 2005.

Dans le système du budget participatif, « ce ne sont pas les techniciens ou les dirigeants qui tranchent, c'est la population elle-même qui, au travers d'un mécanisme rodé de débats, de consultations et de décisions, définit le montant des recettes et des engagements financiers et qui décide où seront affectés les investissements et selon quelle priorité »¹²¹². A l'instar de la démocratie grecque, tous les habitants ne participent pas obligatoirement mais tous ont, à l'inverse, la faculté de le faire.

La procédure du budget participatif de Porto Alegre comporte deux bases territoriales, l'une est sectorielle – la ville est divisée en seize secteurs ayant leur cohérence géographique et sociale – pour les problèmes locaux, et l'autre « municipale, pour cinq thèmes transversaux : circulation et transports, développement économique et fiscalité, organisation de la cité et développement urbain, santé et assistance sociale, éducation, culture et loisirs. Il existe ainsi vingt-et-un cadres de discussion pour des assemblées plénières, ouvertes à tous les habitants d'un secteur déterminé dans le premier cas, et à l'ensemble des résidents de Porto Alegre dans le second cas »¹²¹³.

Les citoyens se réunissent, tout d'abord, au niveau micro-local, pour débattre des difficultés et des projets relatifs à leur quartier. Des délégués (dont le nombre varie en fonction de la participation à ces assemblées « primaires ») font alors remonter les revendications et les souhaits d'investissements dans chacune des vingt-et-une assemblées plénières. Celles-ci hiérarchisent les propositions émises au premier niveau et répartissent, dans une première matrice, les investissements dans chacun des services de l'administration municipale. Ces assemblées désignent ensuite de nouveaux délégués qu'elles envoient dans les forums citoyens, ainsi que des conseillers au budget participatif pour décider dans l'organe du Conseil du Budget Participatif. Dans chacun des forums, constitué soit par secteur soit par thèmes, les projets d'investissements recensés sont discutés et débattus afin d'exprimer au mieux la volonté des citoyens et la politique de redistribution, selon une pondération qui s'établit au regard de trois critères : les priorités établies par les habitants, les carences en

¹²¹² PONT (R.), *L'expérience du budget participatif de Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique, mai 2000, p.33 ; voir également les études détaillées de GRET (M.), SINTOMER (Y.), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, janvier 2005 et GRANET (E.), *Porto Alegre, les voix de la démocratie, le budget participatif raconté au quotidien*, Ed. Syllepse, février 2003.

¹²¹³ CASSEN (B.), *Anatomie d'un pouvoir populaire*, Le Monde Diplomatique, août 1998, p.3.

services et équipements de base, la population. Enfin, le Conseil du Budget Participatif, à la suite de ces réunions, arrête le budget que devra appliquer l'exécutif.

Ce modèle a inspiré, en France, la région Poitou-Charentes qui a mis en place en 2005 le budget participatif des lycées¹²¹⁴. Le principe vise à associer l'ensemble des acteurs du milieu lycéen – élèves, professeurs, parents, personnels de service et administratif – aux décisions qui les concernent en faisant appel à leur capacité de proposition. Au cours d'une première réunion, les participants réfléchissent par groupes aux projets qui pourraient améliorer la vie et les conditions de travail dans l'établissement. Sur la base des propositions qui en ressortent, les services techniques vérifient d'abord que celles-ci relèvent bien des compétences régionales, puis évaluent leur faisabilité et, enfin, chiffrent leur coût. Lors d'une seconde réunion, les participants hiérarchisent les projets expertisés. La région s'engage ensuite à respecter ce classement et à retenir dans chaque établissement les trois priorités arrivées en tête, dans la limite de l'enveloppe de dix millions d'euros impartie à cette expérience de démocratie participative. En 2005-2006, 255 projets ont ainsi été financés pour les 93 lycées de la région¹²¹⁵. Malgré cela, ce mécanisme du budget participatif amène cependant deux remarques. Tout d'abord, la participation à ces réunions est restée extrêmement faible, seul 5% des 120 000 personnes conviées ont pris part aux réunions. Ensuite, ce mécanisme, alors qu'il s'avère finalement assez peu participatif au regard de la mobilisation des différents acteurs, donne un pouvoir décisionnel réel aux participants pour des montants non négligeables, et peut comporter le risque que des priorités mineures passent avant la réalisation de travaux majeurs.

Toutefois, il ne s'agit que d'une expérience de démocratie participative originale et encore peu suivie parmi les Etats étudiés. L'essentiel des mécanismes organisés jusque là, aussi bien par les législations nationales que par les élus eux-mêmes, ne vise qu'à la concertation et à la consultation des citoyens avant la prise de décisions par les représentants.

¹²¹⁴ *Une cagnotte pour les lycéens de Poitou-Charentes*, le Monde, 5 juillet 2005.

Un autre exemple de budget participatif a été mis en place dans la commune de Port-de-Claix, où des habitants tirés au sort devaient exercer un droit de regard et de contrôle sur les choix financiers de cette cité de 12 000 habitants. « Ce budget participatif » de plus de 22 millions d'euros en 2005 s'inscrit dans une série d'actions initiées par la municipalité, comme par exemple, l'attribution d'enveloppes budgétaires (16 000 euros) aux conseils de quartier pour choisir à leur gré les aménagements de proximité à réaliser » : CABRET (N.), *A Port-de-Claix, les habitants ont leur mot à dire sur le budget*, Le Monde, 1^{er} avril 2005.

¹²¹⁵ SINTOMER (Y.), BEN HAMMO (M.), *Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes : une dynamique et ses défis*, Télés, décembre 2006.

B – Les principales formes actuelles d’association des citoyens

Les modalités actuelles de participation des citoyens à la vie politique étant de nature différente et prenant des formes diverses, une typologie non-exhaustive peut s’organiser autour des procédures relatives à la démocratie informative et associative (1) et autour de celles de la démocratie consultative (2).

1 – La démocratie informative et associative

En matière de démocratie informative et associative, il est nécessaire de distinguer, comme forme de participation des citoyens à la vie politique, la simple information administrative et financière qui doit être fournie par la personne publique (a) et les structures, comme les conseils de quartier, qui permettent une association directe des citoyens résidents (b).

a – L’information administrative et financière

Si l’information n’est pas directement une modalité de participation des citoyens à la vie politique, elle en est cependant un préalable indispensable : « le partage de l’information constitue une condition sine qua non du partage du pouvoir »¹²¹⁶.

En cette matière, partant d’obligations législatives, plusieurs droits généraux sont généralement accordés aux citoyens, comme les droits à communication de documents administratifs, à la publicité et à la publication des débats et décisions, ainsi qu’aux renseignements.

Chaque Etat organise cependant différemment l’information et la communication des documents administratifs. Ces dernières peuvent ainsi être régies par des textes propres au niveau local, comme en France et en Italie. Dans l’Hexagone, l’article 10 de la loi d’orientation du 6 février 1992 dispose ainsi que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci [...], indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale »¹²¹⁷. De son côté, la loi italienne

¹²¹⁶ GONTCHAROFF (G.), *Le renouveau des comités de quartier*, in Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille, *op.cit.*, p.312.

¹²¹⁷ Sur l’information locale voir LANDBECK (D.), *L’information des assemblées délibérantes locales : enjeux et difficultés*, AJDA, 16 juin 2003, pp.1138-1144.

du 8 juin 1990 sur les administrations locales autonomes reconnaît un droit d'accès des particuliers aux documents administratifs pour en connaître le contenu, et la loi du 3 août 1999 consacre le droit à l'information des citoyens. A l'inverse, d'autres Etats, comme le Royaume-Uni ou la Suisse, réglementent l'information des citoyens sur la base de textes généraux valables pour tous les niveaux d'administration. Toutefois, pour ces deux Etats, ces législations sur la transparence n'ayant été adoptées et mises en vigueur que très récemment, il est encore trop tôt pour en apprécier véritablement les effets¹²¹⁸. Enfin, le cas de l'Allemagne est sensiblement différent puisqu'il n'existe pas de droit général d'accès aux documents administratifs au niveau fédéral. Cette compétence relève des länder qui peuvent adopter des législations particulières à l'instar du land de Brandebourg, avec la loi du 10 mars 1998 sur l'accès aux documents administratifs et à l'information, ou de celui de Berlin, avec la loi du 15 octobre 1999 sur la liberté de l'information¹²¹⁹.

Mais, au-delà de cette faculté, de façon générale dans l'ensemble de ces Etats, la première source d'information des citoyens sur la vie locale reste la possibilité d'assister aux séances des assemblées délibérantes qui sont, en principe, toutes publiques. En revanche, cette ouverture aux citoyens n'entraîne pas pour eux un droit de participer aux débats. Les procès-verbaux des délibérations des assemblées locales sont accessibles à tous en vertu des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs. En sus, les communes françaises sont tenues d'afficher dans les huit jours le compte-rendu de la séance du conseil municipal. Celles comptant plus de 3 500 habitants, ainsi que les collectivités de niveau supérieur, doivent publier dans un recueil des actes administratifs les délibérations à caractère réglementaire. En matière de finances locales, ces dernières doivent procéder à un débat d'orientation budgétaire deux mois avant l'examen du budget, le délai étant réduit à dix semaines pour les régions. Les documents budgétaires sont ensuite mis à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption, et font l'objet d'une publication locale. Par ailleurs, chaque collectivité, dans un souci de diffuser une publicité de ces actions, publie en principe, sous forme de bulletins, plus ou moins réguliers, un certain nombre

¹²¹⁸ La loi britannique sur la liberté de l'information a obtenu la sanction royale le 30 novembre 2000 mais n'a été mise en vigueur totalement qu'en 2005. Depuis les citoyens peuvent saisir l'administration pour obtenir des renseignements de tout ordre. En Suisse, la loi sur la transparence en matière d'information n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juillet 2006, elle met en place un droit d'accès rapide aux documents et selon des formalités simples pour les citoyens.

¹²¹⁹ GVD1 In°4 du 19 mars 1998 et GVD1 n°45 du 15 octobre 1999.

d'informations à destination du public¹²²⁰. Cette volonté des élus d'informer les citoyens sur leur politique est également perceptible à l'étranger. Au Royaume-Uni, « nombre de collectivités prennent des mesures pour porter les problèmes à la connaissance du public en recourant à des canaux tels que les feuilles d'information, les expositions itinérantes, les conférences tenues par des membres de leur personnel, et les expositions dans les bibliothèques locales ». De façon plus spécifique, la collectivité du Grand Londres a proposé d'instituer un système d'information innovant à destination des citoyens. Le maire serait tenu d'organiser une fois par an un « débat sur l'état de Londres » et de consacrer deux séances annuelles à répondre aux questions des administrés, ces réunions seraient naturellement ouvertes à tous les administrés¹²²¹. A l'inverse, en Allemagne, en matière d'information, un amendement à la Loi Fondamentale de 1976 a institué une procédure intéressante de participation préalable des citoyens. Celle-ci permet aux citoyens d'être informés et d'intervenir très tôt dans le débat relatif à la planification locale puisque « les autorités locales sont tenues de publier leurs intentions à une date précoce du processus de planification »¹²²². A la suite, les élus sont obligés de traiter expressément toutes les objections et propositions présentées par les citoyens.

Concernant de façon plus spécifique l'information financière, celle-ci n'est véritablement « disponible en France que dix mois après la clôture des comptes. Ce délai excessif provient de la complexité du secteur avec ses 36 000 communes, ses 20 000 structures intercommunales et ses 52 000 établissements publics locaux auxquels il faut ajouter 42 000 budgets annexes, le nombre des comptes est bien supérieur à celui des autres grands pays européens »¹²²³. Aussi, dans l'objectif de fournir une information plus rapide et plus claire, les modèles britanniques et allemands présentent un début de solution. Pour le premier, l'information financière sur l'ensemble des administrations publiques est disponible dans des documents publiés chaque année par le Ministère des Finances, tandis que pour le second c'est l'office de la statistique qui présente de façon détaillée l'ensemble des dépenses de la

¹²²⁰ Il convient d'ajouter à ces publications, les diverses informations fournies par les collectivités locales via leur site internet.

¹²²¹ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Royaume-Uni*, Editions du Conseil de l'Europe, août 2000, p.17

¹²²² WOLLMAN (H.), *Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale*, in Centre de recherches administratives, politiques et sociales de Lille, *op.cit.*, p.107

¹²²³ BOURDIN (J.), *Etude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques*, Rapport d'information n°203 (2000-2001), Sénat, 30 janvier 2001.

totalité des administrations publiques. Pour se rapprocher de ces modèles, la France pourrait simplement développer « un partenariat avec des instituts comme l'INSEE, l'Observatoire des Finances Locales ou encore le Comité des Finances Locales », ce qui permettrait de mieux valoriser l'information financière existante¹²²⁴.

Malgré ces possibilités d'information, et nonobstant l'accomplissement d'efforts certains en ce sens dans chacun de ces Etats, les documents – budgétaires notamment – sont le plus souvent mis à la disposition du public à l'état brut, dans leur présentation administrative mêlant à la fois complexité et technicité. « Par suite, il convient d'être réaliste : très rares sont les administrés qui sont à même de maîtriser et de comprendre de telles informations [...]. De surcroît, il convient de ne pas oublier que si « nul n'est censé ignorer la loi », chacun sait que cet adage est d'application hautement théorique ; cela est particulièrement vrai dans le domaine de la transmission de l'information dans la mesure où, régulièrement, les études sur le terrain démontrent non seulement la méconnaissance de ces règles de transparence administrative et financière par les habitants, mais aussi par les élus locaux »¹²²⁵.

De façon minimale, la reconnaissance d'une véritable « démocratie informative » passerait donc d'abord par la reconnaissance de procédés d'information moins administratifs¹²²⁶. Un droit d'interpellation des élus locaux pourrait ainsi être mis en place à l'occasion d'un échange entre les citoyens et les représentants, avant ou après la tenue de la séance de l'assemblée locale¹²²⁷. De même, une meilleure publicité pourrait être envisagée quant aux grandes orientations retenues par les assemblées. S'il existe déjà une publication des décisions, celle-ci devrait être au moins simplifiée pour être accessible à tous, elle devrait parallèlement rendre compte des motivations et des répercussions des choix effectués. Enfin, mais peut-être aussi en premier lieu, il serait utile d'informer le citoyen sur ses droits en la matière afin qu'il puisse les utiliser réellement et plus fréquemment. Cela nécessite aussi de lui apprendre comment utiliser les informations qui lui sont fournies ou de procéder à une simplification de la gestion administrative.

Toutefois, outre la reconnaissance de droits individuels dans le cadre d'une démocratie informative, les collectivités ont également eu recours à d'autres organismes pour informer et

¹²²⁴ *Ibidem*

¹²²⁵ GUERARD (S.), *La démocratie locale en questions*, RDP, n°5, 2004, pp.1314-1315.

¹²²⁶ *Ibidem*, p.1313.

¹²²⁷ Voir aussi pour plus de détails : Partie 2, Chapitre 2, Section 2, §2 B-2-b.

associer les populations à leurs décisions, dans le cadre notamment de conseils consultatifs des habitants.

b – Les conseils de quartier

Dans le but de se rapprocher des citoyens, les collectivités locales – principalement les communes – ont créé de multiples entités permettant d’associer, aux côtés des élus, les habitants de leur circonscription.

Outre le cas des commissions extra municipales officialisées par la loi du 6 février 1992, il existe en France un large panel de comités consultatifs parmi lesquels, entre autres, des conseils municipaux d’enfants ou de jeunes, des comités consultatifs d’étrangers, des groupes de réflexion réunissant des personnes âgées, des comités d’usagers des services publics. Mais, parmi ceux-ci, aucun n’a véritablement vocation à rassembler la population dans toute sa diversité, aussi est-il plus opportun d’envisager le cas particulier des conseils de quartier, dont la spécificité consiste à donner une vision plus représentative des habitants liées à un territoire strictement défini : le quartier.

Créés à l’origine dans les grandes villes pour s’inscrire dans une optique de concertation et de participation des habitants à la mise en œuvre des politiques municipales, la législation française n’a officialisé cette pratique qu’en 1992. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 les a rendu obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants. La création reste libre pour les villes dont la population est inférieure à ce seuil, « afin de ne pas rendre obligatoires des institutions trop contraignantes pour les communes d’une taille jugée insuffisante »¹²²⁸.

Ces structures présentent un intérêt particulier puisqu’elles permettent d’associer les citoyens à une réflexion sur des projets publics. Outre un rôle de communication des informations, ces entités ont, en théorie, aussi une fonction de libre expression des avis, propositions et critiques sur la vie locale, ainsi qu’une fonction d’organisation du dialogue entre les élus et les habitants, en suscitant le débat, en canalisant et en faisant pression sur les élus pour les inciter

¹²²⁸ VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F, octobre 2005, pp.200-201 : seules « quarante-neuf communes sont concernées par le seuil retenu de 80 000 habitants, mais elles représentent plus de sept millions d’habitants [...], sans comprendre Paris, Marseille et Lyon qui connaissent, avec les arrondissements, une structure qui se rapproche de celle des quartiers, ce qui les fait échapper partiellement à l’application de la loi ».

à écouter et à prendre en compte les observations de la population. De plus, dans les quartiers à forte population étrangère, ces conseils de quartiers peuvent permettre aux résidents immigrés, sans droit de suffrage, d'être légalement représentés et, par ce biais, ces instances peuvent favoriser une « concertation indispensable au maintien de la concorde civile »¹²²⁹.

Toutefois, si le concept est attrayant, il présente parallèlement certaines lacunes. Tout d'abord, la loi ne fixe pas les modalités de composition des conseils de quartier ; celle-ci, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, reste à la discrétion complète du conseil municipal, laissant craindre à certains « une récupération de ce système par des « proches » de la municipalité »¹²³⁰. Ensuite, la composition peut soulever la difficulté d'une relative « main mise de certaines catégories de population sur ces conseils (personnes âgées et de classes supérieures) » et des élites politiques locales¹²³¹. S'il est difficile d'atteindre les habitants moins bien insérés et désintéressés par la vie politique, certaines catégories de personnes, habituées à participer régulièrement aux votes et disposant parfois de plus de temps pour s'investir et s'intéresser à la vie publique, sont souvent sur-représentées au sein de ces structures¹²³². La question sous-jacente revient à s'interroger sur la capacité de ces membres à exprimer fidèlement le point de vue de l'ensemble des habitants du territoire concerné. Les expériences de démocratie de quartier montrent que ce sont les populations les

¹²²⁹ CELERIER (T.), *Institutions de quartier. Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité*, CT-Intercommunalité, 2002, n°6, p.8.

¹²³⁰ GUERARD (S.), *op.cit.*, p.1316. Voir également VERPEAUX (M.), *La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, RFDA, 2003, pp.263-264 : « Une assez large place est laissée à la libre administration des collectivités locales. On constate seulement qu'il n'y a pas d'élection imposée par la loi des membres de ces conseils, et ces derniers ne peuvent être considérés comme des conseils d'arrondissement composés d'élus au suffrage universel direct ».

¹²³¹ *Ibidem*, p.1315 ; voir également BLONDIAUX (L.), *Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier*, in Centre de recherches administratives, politiques et sociales, *op.cit.*, pp.367-404 ; POLITIS (K.), *Quelle « démocratie de proximité » ?*, Pouvoirs Locaux, n°50, III/2001, pp.3-5 ; MASTUZEWICZ (R.), *Représentations et pratiques des conseils de quartier : une démocratie participative en devenir sous contrainte*, in *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, collection Gralle, février 2004, pp.199-224 ; BEN-HAMMO (M.), *Les sous-ensembles flous de la « participation »*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004, pp.97-98 : « Composition, échelle, attributions, la variété des « solutions » inventées résulte de l'entière liberté laissée aux autorités locales en la matière, et cette diversité est d'ailleurs telle qu'on peut s'interroger sur les conditions de comparabilité entre ces instances ».

¹²³² POLITIS (K.), *op.cit.*, p.3 ; BEN-HAMMO (M.), *op.cit.*, p.100.

mieux intégrées socialement qui y participent et que, dans certains cas, elles peuvent même conforter l'exclusion sociale¹²³³.

Mais, parallèlement, certaines lacunes peuvent aussi découler de la pratique. En effet, bien que la fixation des limites des quartiers soit laissée aux communes, il peut arriver que l'un d'entre eux – parce qu'il constitue un regroupement historique, social ou culturel particulier –, dégage une relative prépondérance par rapport aux autres et soit plus efficace pour influencer les responsables politiques locaux. De même, dans le cas de communes fusionnées ou regroupées au sein d'intercommunalité, les conseils de quartiers peuvent constituer des instances dans lesquelles réapparaissent d'anciens découpages territoriaux peu propices à la cohésion de la nouvelle organisation.

Nonobstant, de façon plus significative, la pratique a démontré que les lacunes principales de ces entités sont largement issues du rôle que souhaitent leur faire jouer les élus municipaux¹²³⁴. Selon la volonté politique des élus, ces conseils peuvent devenir de simples relais de l'action municipale – c'est-à-dire une sorte de complément de l'assemblée délibérante chargé de légitimer sa gestion –, ou, au contraire, « des coquilles vides », mises en place en raison d'une obligation législative, mais marginalisées et sans réel impact sur la vie locale. La motivation et l'implication des élus jouent donc un rôle primordial dans la réussite de cette modalité de participation citoyenne. D'une part, les membres de l'assemblée municipale participent aux travaux de ces entités, et, arrêtent, d'autre part, « les modalités d'organisation et de fonctionnement et déterminent librement les moyens matériels qu'ils désirent leur accorder »¹²³⁵. Selon les cas, ces structures peuvent donc avoir un rôle très actif lorsque les citoyens sont associés « à la définition et à l'évaluation des actions menées au titre des politiques de la ville », ou, à l'inverse, très limité puisque, selon l'article L2143-1 CGCT, ce sont les élus qui décident librement de les consulter ou de les associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions entreprises dans le quartier¹²³⁶. Pour parachever le handicap, les élus ne sont en aucun cas tenus de suivre les propositions qui émanent des travaux de ces entités. Pour ces raisons, les conseils de quartier risquent de n'être, dans bien des cas, que des relais de l'action municipale. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à écrire que

¹²³³ RASERA (M.), *op.cit.*, p.138.

¹²³⁴ POLITIS (K.), *op.cit.*, pp.4-5 : « Les modalités de mise en œuvre ne sont d'ailleurs pas neutres – et tout va dépendre, à cet égard, de la volonté politique des responsables chargés de cette démocratisation, d'en assurer les moyens financiers et logistiques, sans lesquels ces institutions de quartier seront vouées à l'échec ».

¹²³⁵ GUERARD (S.), *op.cit.*, p.1316.

¹²³⁶ VERPEAUX (M.) *op.cit.*, p.264.

« ce ne sont pas les porte-voix de la population locale qu'il faut multiplier, ce sont les écouteurs des élus locaux qu'il faut faire fonctionner »¹²³⁷.

Malgré les imperfections de ces entités, dans de nombreux Etats européens – pays nordiques, Suisse, Italie, Allemagne, Royaume-Uni – de telles procédures de consultation ou de participation à la vie locale ont été organisées au niveau du voisinage. En Suisse, les comités de quartier ont un rôle particulièrement actif. De nombreuses villes, dans le cadre du programme Agenda 21, ont mis en place des comités de quartier composés d'habitants, de membres d'association ainsi que de délégués des services publics opérant dans le quartier¹²³⁸. Leur rôle est de donner une impulsion aux manifestations organisées dans le cadre de ce projet¹²³⁹. D'autres villes ont aussi utilisé les comités de quartier pour échanger des idées sur des aménagements plus spécifiques, tels les problèmes de circulation ou de sécurité, afin d'impliquer davantage les populations concernées¹²⁴⁰. En Italie, depuis 1990, l'institution de conseils élus de quartier est obligatoire « dans les villes de plus de 100 000 habitants et facultative dans les villes de plus de 30 000 habitants »¹²⁴¹. Certains statuts communaux prévoient « la création d'un conseil pour chaque secteur de compétences de la commune, composé par les représentants d'associations et des citoyens. Ces organismes de participation ont toujours des compétences consultatives mais quelques statuts prévoient le droit de donner des avis obligatoires »¹²⁴². En Allemagne, la législation sur les conseils de quartier relève des

¹²³⁷ GUERARD (S.), *op.cit.*, p.1316.

¹²³⁸ Le programme Agenda 21, arrêté au sommet de Rio en 1992, consacre le principe d'un développement économique en prenant en compte les aspects sociaux et le respect de l'environnement. Signé par plus de 180 Etats, il propose plus de 2 500 mesures permettant d'y parvenir. Les collectivités locales sont notamment invitées à créer leur propre Agenda 21 en y associant la population.

¹²³⁹ Dans le cadre des expériences menées en Suisse par des comités de quartier, sur la base de l'Agenda 21, voir particulièrement les exemples de Genève, www.ville-ge.ch, de Bâle, www.werkstadt-basel.ch, et de Lausanne, www.quartiers21.ch

¹²⁴⁰ Voir sur ce point les expériences menées dans les villes de La Batiaz, www.ps-martigny.ch, et de Chaux-de-Fonds, www.chaux-de-fonds.ch. Toutefois, il faut souligner que ces entités peuvent rencontrer des difficultés dans leur fonctionnement. Leur mission de coordination avec les différents groupes, les autorités publiques et le quartier, devenant de plus en plus lourdes, a conduit le conseil de quartier de La Jonction, situé dans la ville de Genève, à se dissoudre, ne pouvant plus faire face bénévolement aux engagements auxquels il était tenu, voir *Le Conseil de quartier de La Jonction a jeté l'éponge*, Le Courrier, 19 janvier 2000.

¹²⁴¹ RASERA (M.), *op.cit.*, p.134.

¹²⁴² SABBIONI (P.), *La démocratie locale en Italie*, in Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille, *op.cit.*, p.133.

Länder, leurs attributions sont généralement consultatives, « bien que certaines villes aient récemment délégué des attributions aux conseils de quartier »¹²⁴³. Ces entités permettent aussi de mettre en œuvre plus facilement le mécanisme de la « requête des citoyens » par laquelle ces derniers peuvent demander au conseil municipal de s'occuper d'une question spécifique d'intérêt municipal qui relève de son domaine de compétence¹²⁴⁴. De façon proche, en Grande-Bretagne, les citoyens peuvent exercer une influence comparable, sur les questions qui les concernent, en adhérant à des organes tels que les conseils de paroisse en Angleterre et les conseils de communauté en Ecosse et au Pays de Galles. Dans les années récentes, le gouvernement a d'ailleurs tenté d'éveiller chez les élus locaux le devoir de consultation de leurs administrés. Ainsi, « aux termes d'une législation récente, une collectivité locale est tenue, avant de décider par quel moyen elle allait organiser, de la manière la moins coûteuse possible, les services publics locaux, de consulter les représentants des communautés, y compris ceux des contribuables assujettis à la taxe foncière et d'habitation et à l'impôt sur les sociétés »¹²⁴⁵. La démarche est particulièrement intéressante puisque la réforme, pourtant difficile et délicate, sera d'autant mieux perçue par les citoyens puisqu'ils auront été consultés.

Quelques aménagements pourraient être apportés pour développer la démocratie associative dans le cadre des conseils de quartier. Certains auteurs préconisent de favoriser davantage les comités de quartier, créés à l'initiative des habitants, que les conseils de quartier constitués ou encadrés par l'autorité locale¹²⁴⁶. Dans le souci d'améliorer leur représentativité, l'exemple fourni par l'Italie, qui consiste à élire les représentants de cette entité, est intéressant. Cependant, il ne faut pas négliger le poids que pourrait avoir l'organisation d'un scrutin supplémentaire au plan local. Malgré cet effort supplémentaire, les conseils de quartier en retireraient cependant une certaine légitimité et une relative indépendance face aux élus municipaux. Forts de cette représentativité, la loi pourrait alors permettre à ces organismes de rendre des avis obligatoires sur certaines matières préalablement définies.

¹²⁴³ HOFFSCHULTE (H.), président de la section allemande du conseil des communes et régions d'Europe, *audition de la commission des lois du Sénat*, décembre 2001, www.senat.fr/commission/loi/loi011217.html#toc6

¹²⁴⁴ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Allemagne*, Editions du Conseil de l'Europe, février 1999, p.18.

¹²⁴⁵ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Royaume-Uni*, op.cit., p.17.

¹²⁴⁶ RASERA Michel, op.cit., p.135, et GONTCHAROFF Georges, *Le renouveau des comités de quartier*, Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, avril 1999, p.311.

Cependant, outre ces entités, il existe déjà au plan local certains procédés de consultation qui permettent d'associer, en théorie, les citoyens encore plus étroitement aux décisions.

2 – La démocratie consultative

Alors que de façon classique, « le peuple n'a pas voix au chapitre, les représentants constituant, si l'on peut dire, l'autorité de droit commun, capable en fait et en droit de faire la loi et d'effectuer les choix qui engagent l'avenir collectif »¹²⁴⁷, deux types de mécanismes contribuent pourtant à la création d'une démocratie consultative, mais nécessitent encore d'être développés pour avoir une pleine efficacité : il s'agit des procédures d'enquêtes et de débats publics (a) et des consultations locales (b).

a – Les enquêtes et débats publics

Parmi les procédés de démocratie consultative, le mécanisme de l'enquête publique pourrait occuper une place privilégiée. Cette modalité de participation des citoyens se définit comme « une procédure consultative préalable à la prise de décision »¹²⁴⁸. Au cours du processus décisionnel, « elle suppose une forme d'intervention directe de ceux qui sont habituellement les représentés ». Son caractère obligatoire la distingue de la plupart des autres procédures de même nature¹²⁴⁹.

En France, l'obligation d'y recourir est posée par le législateur. Ce dernier, depuis la loi de principe du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, n'a cessé d'augmenter le nombre d'hypothèses dans lesquelles il est nécessaire de recourir à ce procédé. Outre les situations envisagées dès 1983, différentes lois postérieures ont adjoint de nouveaux cas. Parmi celles-ci, la loi du 18 juillet 1985 impose, pour un certain nombre d'opérations d'aménagement et d'urbanisme, de mettre en place une concertation ainsi qu'une définition des objectifs et la présentation d'un bilan. De même, en lui consacrant un titre entier, la loi du 27 février 2002, complétée par le décret du 22 octobre 2002, est venue conforter cette obligation et marquer ainsi l'importance de la consultation des citoyens. L'enquête publique

¹²⁴⁷ DENQUIN (J-M.), *Référendums consultatifs*, Pouvoirs n°77, avril 1996, p.81.

¹²⁴⁸ GUERARD (S.), *op.cit.*, p.1317.

¹²⁴⁹ BLATRIX (C.), *Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public »*. *La pratique politique de l'enquête publique*, in Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille, *op.cit.*, p.161.

concerne chaque année environ 15 000 projets très divers, mais qui affectent essentiellement l'environnement¹²⁵⁰.

Durant une période donnée, généralement fixée à un mois, et après information préalable par voies d'annonces et d'affiches, les citoyens sont invités à exprimer leur avis soit par écrit, soit oralement auprès du commissaire enquêteur. Celui-ci a pour mission de recueillir et d'analyser toutes les informations et objections développées par le public, « mais il n'a pas à répondre à chacune des observations qui lui sont soumises ni à prendre parti sur les divers projets envisagés par l'administration »¹²⁵¹. Aux termes de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983, son rôle est de « conduire l'enquête de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du dossier et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions [...] afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information ». Pendant toute la durée de l'enquête, un registre – constitué de feuillets non mobiles, cotés et paraphés par le commissaire enquêteur – est ouvert et mis à la disposition du public. Le commissaire enquêteur examine les éléments consignés ou annexés au registre et peut, s'il le souhaite, entendre toutes personnes qu'il lui paraît utile de consulter¹²⁵².

Au terme de la procédure, dans les six mois, il doit rédiger des conclusions motivées afin d'apprécier les avantages et les inconvénients de l'opération et indique, au moins sommairement, en donnant un avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis¹²⁵³. Toutefois, il est important de souligner que celui-ci peut ne pas être suivi par

¹²⁵⁰ BLATRIX (C.), *L'enquête publique victime du débat public ?*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004, p.85.

¹²⁵¹ MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif des biens*, Montchrestien, 3^{ème} éd., juillet 2004, p.473.

¹²⁵² Dans le cas de l'utilisation de la procédure spécifique décrite aux articles R.11-14-1 à R.11-14-15, le rôle du commissaire-enquêteur est sensiblement renforcé par rapport à celui qu'il détient pour un procédure de droit commun. « Outre la faculté de prolonger la durée initiale de l'enquête de quinze jours au maximum, il dispose :

- du droit de visiter les lieux concernés (à l'exception des lieux d'habitation), avec l'accord des propriétaires ou des occupants ;
- de la possibilité de demander à l'expropriant un document en sa possession afin de compléter le dossier (mais celui-ci peut s'y opposer, son refus est alors mentionné au dossier) ;
- de la faculté d'organiser des réunions d'information et d'échange avec le public, en présence du maître de l'ouvrage » : GODFRIN (P.), DEGOFFE (M.), *Droit administratif des biens*, Armand Colin, 7^{ème} éd., août 2005, pp.407-408.

¹²⁵³ Directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques, J.O. du 19 mai 1976 ; voir également MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.*, p.474 : « Un bon rapport doit être

l'autorité compétente. Si cette procédure « a pour objet d'éclairer la décision et d'améliorer les projets compte tenu de l'ensemble des intérêts exprimés, la décision appartient en dernier ressort aux autorités issues du suffrage universel »¹²⁵⁴. Nonobstant cette possibilité laissée au décideur, si le projet est amendé de façon substantielle par l'administration, une nouvelle enquête devra être organisée¹²⁵⁵.

Néanmoins, si ce procédé permet une consultation des citoyens, il n'en est pas pour autant satisfaisant et certains spécialistes n'hésitent d'ailleurs pas à le qualifier de « parodie de démocratie », que peuvent illustrer quatre critiques¹²⁵⁶.

La première tient au fait que le statut juridique de la concertation reste des plus incertains, « il suffit pour s'en convaincre de relever que le juge administratif sanctionne rarement ce qui semble être une violation évidente de l'obligation de concertation posée par l'article L.300-2 du code de l'urbanisme »¹²⁵⁷.

La seconde est liée directement aux commissaires enquêteurs qui, « de par leur profil socio-professionnel sont plus souvent proches des industriels, porteurs de projets que de l'intérêt général. A cet égard, rares sont les avis défavorables, mais nombreux sont les avis favorables assortis d'un nombre de réserves édifiantes tant quantitativement que qualitativement, à tel point que l'on peut légitimement se demander si l'avis favorable réservé n'est pas un avis défavorable caché »¹²⁵⁸. En réinterprétant, dans certains cas, un avis favorable assorti d'un

circonstancié et s'il n'a pas à s'exprimer sur l'intégralité des observations présentées, il doit résumer les principales critiques, faire état des suggestions les plus souvent formulées, ne pas hésiter à prendre parti avec franchise, puisqu'on attend de lui un avis « personnel ». il s'achèvera par des conclusions éclairantes pour l'administration, fondées sur des motivations et des arguments rigoureux, qui peuvent être contraires à la majorité des observations présentées par le public ».

¹²⁵⁴ J.O.A.N 21 avril 1983, p.424. De façon proche, la Commission Nationale du Débat Public, dont la mission est d'assurer l'information et la participation du public afin d'éviter les risques de contestation ultérieurs à la décision, ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel, ce dernier revenant également à l'autorité élue. Sur la mission et les pouvoirs de la CNDP, *cf. infra*.

¹²⁵⁵ Conseil d'Etat, 20 mai 1966, *Dame veuve Pouvillon*, R. p.355, concl. Braibant.

¹²⁵⁶ BLATRIX (C.), *op.cit.*, p.86.

¹²⁵⁷ GUERARD (S.), *op.cit.*, p.1318.

¹²⁵⁸ Conseil d'Etat, 14 février 1986, *Association de défense des expropriés à Orange*, DA, 1986, n°165 ; Conseil d'Etat, 13 mars 1989, *Commune de Roussillon*, Rec., p.851 ; Conseil d'Etat, 19 décembre 1990, *Commune d'Avrillé* et 7 janvier 1991, RDP, 1991, p.1755 ; voir également MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.*, pp.470-471 : « En pratique, deux reproches sont faits : nombre excessif des fonctionnaires retraités, survivance des liens avec les services de la préfecture. Ces liens ne doivent jamais nuire à leur indépendance et à leur impartialité ». En effet, les commissaires enquêteurs sont choisis par le préfet sur une liste départementale d'aptitude, mais

trop grand nombre de réserves en avis défavorable, le juge administratif semble d'ailleurs conforter cette critique. De plus, les relations sont souvent difficiles, voire conflictuelles, entre les commissaires enquêteurs et les élus locaux. Ces derniers ne reconnaissent aux premiers « ni la qualité d'experts, ni la légitimité de l'élection, et supportent mal l'allongement des délais résultant d'un éventuel avis défavorable sur le projet en cause »¹²⁵⁹. En fait, dans la mesure où la loi relative à la démocratie de proximité a considérablement réduite l'influence de l'avis du commissaire enquêteur¹²⁶⁰, sa fonction doit simplement aujourd'hui s'entendre et se limiter à celle décrite dans le rapport Bouchardeau de 1993 : « L'esprit de la loi de 1983 est plutôt de considérer le commissaire-enquêteur comme un honnête homme, un sage, apte à donner un avis de bon sens. Il doit surtout être un pédagogue, qui sait écouter, expliquer, comprendre les préoccupations du public et s'en faire le porte-parole auprès du maître d'ouvrage. L'enquête publique n'est pas une affaire d'experts »¹²⁶¹.

La troisième critique, soutenue par « de nombreuses associations de défense de l'environnement », consiste à affirmer que cette procédure est « trop tardive dans le processus de décision pour être crédible »¹²⁶². En effet, « à un moment où tout est joué, ou presque, il n'est déjà plus temps de mettre en doute une décision parvenue à son terme. Dès lors, il ne s'agit pas tant de discuter le bien fondé d'un choix que de le faire connaître »¹²⁶³.

Enfin, la dernière critique, qui peut être aussi considérée comme l'une de ses caractéristiques principales, est que l'enquête publique se déroule généralement sans public. Selon l'évaluation fournie par un commissaire enquêteur, 85% des enquêtes feraient l'objet d'une « carence totale ou partielle » de public¹²⁶⁴.

« aucune compétence particulière n'est exigée pour figurer sur ces listes. Tout juste est-il suggéré que peuvent y être inscrits d'anciens magistrats, d'anciens auxiliaires de justice, d'anciens officiers ministériels, d'anciens fonctionnaires, des ingénieurs, des membres des chambres consulaires, ainsi que toutes personnes qualifiées en raison de leurs études, de leurs travaux ou de leurs activités, une circulaire faisant allusion à leurs qualités morales et à leur compétence professionnelle indiscutable ».

¹²⁵⁹ BLATRIX (C.), *op.cit.*, p.91.

¹²⁶⁰ En effet, depuis la loi du 27 février 2002, il n'est plus nécessaire, par exemple, lorsque l'avis du commissaire enquêteur est négatif, de recourir à un décret en Conseil d'Etat pour passer outre.

¹²⁶¹ BOUCHARDEAU (H.), Rapport « *L'enquête publique, dix ans après* », 1993.

¹²⁶² *Ibidem*, p.86.

¹²⁶³ CAILLOSSE (J.), *L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui*, Cahiers du CNFPT, 1992, n°37, pp.75-76.

¹²⁶⁴ CHAUMET (M.), *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Ed. Juris-Service, 1993, p.70.

Cependant, malgré ces résultats incertains tant sur le plan démocratique que participatif, des mécanismes analogues de consultation sont utilisés au sein des différents Etats étudiés, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les délais de consultation du public sont variables d'un Etat à l'autre : trente jours en Italie et en Allemagne, six semaines au Royaume-Uni et dix jours en Suisse (pour les demandes d'autorisation de bâtir)¹²⁶⁵. Les citoyens peuvent formuler leurs objections ou observations soit dans un procès-verbal tenu sur le lieu de consultation soit dans un courrier adressé aux autorités locales. Comme en France, la décision revient à l'autorité élue. De façon générale, dans chacun de ces Etats, il est constaté que l'enquête publique intervient à un stade très avancé de la procédure d'autorisation des projets. Pour pallier cette difficulté, en matière de plan d'occupation des sols, un système sensiblement différent a été aménagé au Royaume-Uni. En effet, au lieu d'entendre les griefs des citoyens a posteriori, les collectivités locales ont été invitées à assurer, durant toute la phase d'élaboration du document, une publicité du contenu du projet de plan afin de recueillir les remarques des administrés antérieurement à l'ouverture de l'enquête¹²⁶⁶. Cet aménagement visait principalement à éviter des objections trop importantes au stade de l'enquête publique et des retards consécutifs dans l'exécution des projets, tout en laissant aux citoyens la possibilité effective de s'exprimer.

Légèrement en dehors de l'enquête publique classique, l'Allemagne fournit un autre procédé original de concertation. Au-delà des mécanismes traditionnels rencontrés dans chacun des Etats, les conseils locaux ont la faculté de recourir à des experts et de les consulter au sujet de questions précises. Ces derniers peuvent être aussi désignés en qualité de consultants permanents. Dans ce cas, ils dépassent largement la mission classique des commissaires enquêteurs et ont la fonction d'aller au devant du public, de présenter les projets et de recueillir l'avis des populations afin d'assister et d'éclairer ensuite les organes délibérants tout au long de la prise de décisions. En fait, dans ce mécanisme, comme dans celui de l'enquête publique, les citoyens disposent de l'information et peuvent se prononcer en toute connaissance sur le projet¹²⁶⁷.

¹²⁶⁵ Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, *Les procédures d'enquête publique et d'information du public*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, avril 2005. Pour le cas de l'Allemagne, il est nécessaire de préciser qu'il n'existe pas à proprement parler de procédure d'enquête publique. Seulement pour certains projets importants d'intérêt fédéral, il existe une mécanisme spécial qui peut s'apparenter à l'enquête publique : la procédure d'approbation d'un plan.

¹²⁶⁶ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Royaume-Uni, op.cit.*, p.17.

¹²⁶⁷ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Allemagne, op.cit.*, p.18.

Dans le même esprit, pour favoriser la participation des citoyens et lui donner une plus grande efficacité, la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 et le décret du 23 octobre 2002 ont prévu, en France, que la concertation soit organisée tout au long du processus décisionnel et non plus seulement au moment de l'enquête publique. Pour cela, la Commission Nationale du Débat Public a été érigée en autorité administrative indépendante. Elle n'est cependant pas compétente pour tous les projets, sa mission consiste seulement à veiller « au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipements d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socioéconomiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »¹²⁶⁸. Son rôle est donc d'assurer que les débats publics se tiennent suffisamment en amont afin d'éviter, ou, pour le moins, de diminuer, les risques ultérieurs de contestation¹²⁶⁹. Ses membres veillent « au respect de l'information et de la participation du public, conseillent, à leur demande, les maîtres d'ouvrages publics et privés, émettent des recommandations à caractère général ou méthodologique ». Les résultats du débat, outre leur publication, sont tenus à la disposition du commissaire enquêteur. Certains grands projets ont donné lieu récemment, après recommandation de la C.N.D.P, à une concertation des citoyens, tels le projet de réacteur nucléaire de recherche Jules Horowitz à Cadarache, le contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier ou encore la création d'une ligne à très haute tension pour le renforcement de l'alimentation électrique du Lot (« Quercy Blanc »)¹²⁷⁰. Face aux oppositions persistantes, ce dernier projet a d'ailleurs été abandonné à l'issue du débat par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité. Pour autant, la C.N.D.P. n'est pas sans présenter des limites qui mériteraient d'être atténuées. En ce sens, elle

¹²⁶⁸ Voir sur ce point le site Internet de la C.N.D.P : http://www.debatpublic.fr/cndp/role_missions.html

¹²⁶⁹ La Commission nationale du débat public a été créée par la loi environnement du 2 février 1995 qui prévoyait une procédure de débat public sur « les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national ». Le décret du n°2202-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public (J.O. du 23 octobre 2002, p.17545) « a précisé les opérations soumises à débat public et énumère une liste d'ouvrages (lignes ferroviaires, aérodromes, lignes électriques...) dont la réalisation sera soumise à la C.N.D.P s'il présente certaines caractéristiques » : GODFRIN (P.), DEGOFFE (M.), *op.cit*, p.400.

¹²⁷⁰ Plusieurs font actuellement l'objet de débats publics sur recommandations de la CNDP, notamment le projet de construction d'un terminal méthanier au Verdon et sur le port autonome de Dunkerque ou encore le projet de grand contournement autoroutier de Toulouse, la CNDP a également été saisie du projet ferroviaire de ligne à très grande vitesse Paris-Londres par Amiens, sur ces questions, voir le site Internet de la Commission Nationale du Débat Public : www.debatpublic.fr.

ne dispose pas de pouvoir juridique de décision et, contrairement au commissaire enquêteur, elle ne rend pas d'avis. Elle n'a donc aucun pouvoir réglementaire, ni d'injonction, ni de sanction ; pour ces motifs, elle est souvent qualifiée de « magistrature d'influence »¹²⁷¹. De plus, bien que saisie obligatoirement de tous les projets d'aménagement d'intérêt national, c'est elle qui apprécie l'opportunité d'organiser ou non un débat public.

Par ailleurs, pour favoriser une plus grande participation des citoyens lors des enquêtes publiques, les permanences des commissaires enquêteurs devraient être assurées en priorité aux jours et aux horaires où le public est délié de ses obligations professionnelles, à travers des permanences organisées soit en soirée soit en début de week-end les samedis. Au plan de l'efficacité de ce moyen de consultation, bien qu'il ne s'agisse pas de l'orientation retenue par la loi sur la démocratie de proximité, il conviendrait de renforcer l'avis exprimé par les citoyens. Si l'avis exprimé n'a pas une part significative dans la délibération future, les citoyens n'ont pas de raisons objectives de participer massivement à cette procédure, leur participation ne servant finalement qu'à légitimer la décision des élus. Pour cela, sans en faire pour autant un avis conforme qui lierait les instances représentatives, en cas de décision contraire aux points de vue des citoyens, l'autorité décisionnaire devrait être tenue de motiver, avec précision, les raisons de son choix. La participation du public aurait un sens et une véritable influence, elle serait confortée. Dès lors, l'enquête publique pourrait être qualifiée de procédure effective de démocratie participative.

Mais au-delà de ce procédé, des mécanismes de consultation directe des citoyens, à l'initiative des élus le plus souvent, se sont développés au plan local.

b – Les consultations locales

Plusieurs types de mécanismes consultatifs permettent d'associer les citoyens à la vie publique. Recueillir l'avis ou les propositions nouvelles des citoyens sont les objectifs principaux de toute consultation, tout en laissant le pouvoir ultime de décisions aux élus. Outre des mécanismes informels imaginés par les responsables locaux, il existe aussi, parallèlement, des procédés de consultation, proches des mécanismes référendaires, qui permettent l'expression citoyenne, sans pour autant emporter valeur décisionnelle.

¹²⁷¹ MORAND-DEVILLER (J.), *op.cit.*, p.478 ; voir aussi ROLLANT (R.), *Débat public : faire pour dire ou dire pour faire ?*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004, pp.93-95.

Une grande variété de mécanismes consultatifs est ainsi offerte aux élus. De pratique courante puisque facilement organisables, les réunions publiques permettent un débat avec les personnes intéressées et constituent des relais efficaces en matière d'information des citoyens. Les collectivités territoriales lancent parfois aussi de véritables consultations, par le biais de questionnaires ou d'enquêtes téléphoniques, « destinées à recueillir l'avis des populations sur des projets importants ». La nature démocratique de ces consultations, qui n'entrent dans aucun cadre légal, « dépend de la représentativité des réponses et des degrés de liberté laissés au projet pour tenir compte d'éventuelles remarques majoritairement exprimées »¹²⁷².

Loin d'établir un inventaire exhaustif de ces expériences consultatives, quelques exemples ciblés permettent de montrer que chaque niveau de collectivité y a eu recours. Au plan régional, les citoyens ont été consultés sur divers projets dès 1988 en Rhône-Alpes, puis en Picardie en 1993 ou encore en Poitou-Charentes en 1998. Les 650 000 questionnaires envoyés par le Conseil régional du Poitou-Charentes aux 1,6 million d'habitants fournissent une parfaite illustration du poids que peuvent avoir les citoyens dans les décisions et choix publics. Deux mois après l'envoi, 40 000 réponses étaient retournées avec des orientations parfaitement claires, notamment en matière de développement des réseaux ferroviaires et autoroutiers, de création d'entreprises ou d'aide aux PME existantes. La force des attentes ainsi exprimées par les citoyens a « contraint l'Etat à ne pas les décevoir [...] en plein bras de fer avec Matignon pour obtenir quatre milliards de francs [...] pour le contrat de plan Etat-région »¹²⁷³.

L'échelon départemental n'a pas manqué d'utiliser cette alternative de participation des citoyens, comme le Lot-et-Garonne en 1999 ou la Haute-Vienne sur la période 2003-2005. L'expérience conduite par les élus départementaux haut-viennois présente d'ailleurs l'originalité de s'être inscrite dans une démarche à la fois de consultation et de concertation. En organisant deux « Etats Généraux », le premier axé sur l'avenir du département du point de vue économique, qualité de vie et services publics, le second sur les associations, le sport et la culture, 15 000 questionnaires – un par foyer – ont été envoyés pour consulter les citoyens sur un panel de 20 à 30 questions ; puis, à partir des 1 500 réponses recueillies, s'est engagée une série de forums de concertation avec différents acteurs locaux comme les

¹²⁷² ORANGE (G.), *La démocratie dans les villes françaises*, in *Annuaire 2001 des collectivités locales*, *op.cit.*, p.58.

¹²⁷³ JEROME (B.), *La démocratie directe, nouvel outil de gouvernance des élus locaux*, *Le Monde*, 2 juin 1999, p.15.

professionnels, les associations ou des citoyens, après avoir déterminé des tranches d'âges représentative¹²⁷⁴. Enfin, les représentants se sont engagés à s'appuyer « sur ces forums pour arrêter leurs orientations politiques [...], dans l'objectif de répondre dans toute la mesure du possible, aux « attentes » des habitants »¹²⁷⁵.

De même, les exemples de consultation sont fréquents au niveau communal, il n'est qu'à citer, par exemple, les expériences originales menées dans quelques grandes villes françaises. Celle de Paris a ainsi envoyé, à 800 000 foyers de la capitale, quatorze questions pour connaître le visage que les habitants voulaient donner de leur ville. Les réponses ont servi à la réflexion sur la révision du plan local d'urbanisme, les thèmes visés dans le questionnaire étant principalement le logement social, l'environnement, la place de l'automobile et le rayonnement de Paris¹²⁷⁶. De façon similaire, Rennes-Métropole a consulté ses habitants, en juin 2004, sur le thème : « Quel développement pour le XXIème siècle. Choisissons ensemble notre développement ». 10 807 personnes se sont exprimées sur les quatre pages du questionnaire qui leur avait été adressé¹²⁷⁷. La ville de Poitiers a, dans le même esprit, organisé des « journées dialogues » réparties en six thèmes : la prévention, l'aménagement des quartiers, la santé, l'insertion sociale et professionnelle, les publics en très grande difficulté et la citoyenneté. Chacun des débats a regroupé de 100 à 150 personnes¹²⁷⁸. Les plus petites communes ne sont pas en reste, elles utilisent ces différentes techniques tout aussi régulièrement, mais recourent le plus souvent aux réunions publiques dans lesquelles un échange est prévu avec les habitants après la présentation des projets par les élus.

La pratique, de plus en plus fréquente, de ces techniques de participation rend perceptible la volonté des élus d'associer plus directement leurs concitoyens au processus décisionnel. Ces initiatives permettent à la fois aux citoyens de déterminer des domaines d'action qu'ils

¹²⁷⁴ Pour illustrer la participation citoyenne, le forum organisé le 8 décembre 2005 et consacré à la vie associative a rassemblé 450 personnes : *Entretien avec Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, présidente du Conseil général de la Haute-Vienne*, 9 décembre 2005.

¹²⁷⁵ Conseil général de la Haute-Vienne, *Haute-Vienne, l'express*, octobre 2005, n°4.

¹²⁷⁶ GARIN (C.), *M. Delanoë demande aux Parisiens quel visage ils veulent pour la ville*, Le Monde, 6 mai 2004 ; GARIN (C.), *Les Parisiens rêvent d'une ville plus verte et préservée*, Le Monde, 23 septembre 2004.

¹²⁷⁷ www.rennes-metropole.fr

¹²⁷⁸ GUENTCH (B.), *Contrat de ville : rendre effective la participation des habitants*, La Gazette des communes, des départements, des régions, n°45, 27 novembre 2000, p.23.

estiment importants, et concèdent parallèlement aux élus une « caution populaire » qui leur permet de ne pas imposer eux-mêmes leur politique¹²⁷⁹.

Dans le même sens, en Italie, l'article 6 de la loi 142 de 1990 prévoit explicitement certains de ces procédés consultatifs et les différents statuts locaux régissent « en tant que consultation toutes les procédures qui visent à rassembler l'avis des citoyens sans les garanties du référendum et notamment sans les qualités requises pour l'expression du vote, telles que les assemblées, les sondages, l'envoi de questionnaires »¹²⁸⁰. Parallèlement, les communes italiennes appuient la création d'associations locales afin que ces dernières participent à la prise de décision au niveau du quartier ou du district. Ces entités, composées de simples citoyens, sont consultées chaque fois que les élus adoptent « des mesures qui auront un impact juridique dans des cas déterminés » par les statuts communaux¹²⁸¹. Ces derniers doivent prévoir des procédures pour consulter et pour recevoir des requêtes, pétitions et propositions des citoyens visant à améliorer les services publics et, par ce moyen, à promouvoir le bien-être collectif. Dans le même temps, ces textes doivent offrir des garanties afin que ces propositions soient examinées en temps utile.

En Suisse, les mécanismes consultatifs relèvent davantage des procédés de démocratie directe. Toutefois, il existe parallèlement quelques modalités pour recueillir l'avis des citoyens. Les consultations cantonales de Genève et Neuchâtel ont ainsi prévu un droit d'initiative collectif en matière municipale pour les électeurs de la commune. Ceux-ci peuvent saisir leurs élus afin qu'ils se prononcent sur un sujet déterminé. Par ailleurs, un droit individuel de pétition peut être établi pour les citoyens. Dans ce cas, la personne peut librement formuler une plainte, une demande ou un vœu à l'intention du conseil municipal. Ce dernier doit obligatoirement en prendre connaissance lors de sa séance plénière suivante¹²⁸².

En dehors de ces techniques de consultation, le plus souvent informelles, utilisées par les élus, ces derniers peuvent aussi consulter leurs électeurs lors de votations. Les résultats n'ont qu'une valeur purement consultative, ce qui les distingue des véritables référendums locaux pour lesquels la réponse majoritaire des citoyens a valeur décisionnelle¹²⁸³.

¹²⁷⁹ JEROME (B.), *op.cit.*

¹²⁸⁰ SABBIONI (P.), *La démocratie locale en Italie*, in Centre de Recherches administratives politiques et sociales de Lille, *op.cit.*, p.132.

¹²⁸¹ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Italie, op.cit.*, p.18.

¹²⁸² Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Suisse*, Editions du Conseil de l'Europe, mai 1998, pp.14-15.

¹²⁸³ Les référendums locaux seront développés dans le paragraphe suivant, p.453.

Au plan local, plusieurs Etats ont institué ce type de procédures afin de recueillir l'avis des populations, les élus restant maîtres de la décision finale. Parallèlement aux référendums locaux prévues par la loi, l'Italie autorise ses collectivités locales, sur la base de l'article 6 al.3 de la loi 142 de 1990, à prévoir dans leurs statuts des règles relatives aux référendums consultatifs, comme instrument de participation des citoyens¹²⁸⁴. Les électeurs italiens disposent aussi d'un droit d'initiative pouvant aboutir à une consultation de l'électorat. Celui-ci est régi par les divers statuts locaux, les seuils de signatures à récolter sont donc différents d'une collectivité à une autre : 9 000 sont par exemple nécessaires à Bologne, 4 000 à Ferrare, 5 000 à Lucques. Dans certains cas, ils doivent représenter un pourcentage de l'électorat local : 20% à Mantoue ou 3% à Milan. Parfois même, comme à Gênes, ce droit de proposition est étendu aux jeunes de plus de seize ans¹²⁸⁵.

De même, bien que peu utilisées, le Royaume-Uni pratiquant peu les mécanismes de démocratie directe, certaines collectivités locales britanniques ont pu « organiser de telles consultations de leur propre initiative puisqu'il n'existe pas de dispositions contraignantes pour la tenue de référendums consultatifs dans le cadre du processus de décision à l'échelon local »¹²⁸⁶.

Toutefois, bien qu'un ensemble de textes régisse strictement son utilisation, seule la France a utilisé ce procédé. Plusieurs lois ont étendu le champ des consultations locales en parfaite compatibilité avec l'article 72 de la Constitution dont l'objet consistait à affirmer le principe de libre administration des collectivités locales mais « non d'assurer le principe de démocratie représentative au niveau local »¹²⁸⁷. La loi du 6 février 1992 autorise les élus à consulter les électeurs de leur commune sur des décisions qu'ils sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de leur collectivité. De même, la loi du 4 février 1995 a ouvert la possibilité à 20% des électeurs inscrits de demander à être consultés sur certaines questions, d'où l'appellation de consultation d'initiative populaire, la décision d'organiser la votation restant cependant à la discrétion de l'organe délibérant. Ce texte permet, en outre, la consultation de la population sur une opération d'aménagement relevant de la compétence

¹²⁸⁴ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum communal*, Sénat, Législation comparée, n°LC111, septembre 2002, p.17, voir également, SABBIONI (P.), *op.cit.*, p.130.

¹²⁸⁵ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum d'initiative populaire*, Sénat, Législation comparée, n°LC110, septembre 2002, p.17.

¹²⁸⁶ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Royaume-Uni*, *op.cit.*, p.17.

¹²⁸⁷ BELLOUBET-FRIER (N.), *op.cit.*, p.170.

d'un établissement public de coopération intercommunale¹²⁸⁸. Enfin, la loi du 13 août 2004 a étendu à l'ensemble des collectivités, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des E.P.C.I., le processus consultatif. Les consultations doivent « être organisées à propos de « décisions » que seront amenées à prendre les autorités locales pour régler les affaires relatives à la compétence de celles-ci »¹²⁸⁹.

Malgré des aspects bénéfiques pour la démocratie locale participative, ces consultations populaires n'ont pourtant pas été à la hauteur des espérances suscitées en raison de plusieurs inconvénients majeurs¹²⁹⁰. Tout d'abord, l'article L 2142-6 du code général des collectivités territoriales encadre très strictement ces procédures : un délai d'un an doit être observé entre deux consultations, il est porté à deux ans dans le cas d'une votation sur un même sujet. Toute consultation est, par ailleurs, interdite l'année précédent le renouvellement des conseils municipaux. La jurisprudence a, de son côté, choisi d'entendre le concept d'affaires locales de façon particulièrement restrictive. En effet, « cette exigence doit être comprise comme signifiant qu'il ne suffit pas, pour qu'une consultation y soit possible, qu'une commune soit concernée, même très directement, par ce qui est projeté »¹²⁹¹. De plus, deux difficultés

¹²⁸⁸ La loi du 12 juillet 1999 a étendu la consultation aux établissements publics de coopération intercommunale.

¹²⁸⁹ VERPEAUX (M.), *op.cit.*, p.206 : Toutefois, la loi du 13 août 2004 fait une différence en ce qui concerne l'initiative populaire de la consultation. L'article L.1112-16 prévoit que, dans les communes, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peut demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur « toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Dans les autres collectivités, le seuil a été fixé à un dixième. Les EPCI profitent de cette ouverture de l'initiative aux électeurs car un cinquième d'entre eux peut demander aussi que « soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision ».

¹²⁹⁰ BELLOUBET-FRIER (N.), *op.cit.*, p.168 : Prévues pour être un nouveau souffle dans la vie locale, il n'en a été organisées entre 1992 et 1995, alors que la loi de 1992 constituait une véritable nouveauté dans la gestion publique, que 41 sur l'ensemble des 36 600 communes françaises.

¹²⁹¹ GUERARD (S.), *op.cit.*, pp.1321-1322. Les questions abordées par ces consultations ne doivent donc porter que sur les affaires où les conseils municipaux disposent d'un pouvoir de décision. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé, dans l'arrêt *Commune d'Avrillé* du 16 décembre 1994 (Rec., p.558 et LPA 31 juillet 1995, n°91, p.22), la délibération organisant une consultation dont l'objet était de se prononcer implicitement mais nécessairement sur l'opportunité d'un projet autoroutier ne relevant pas des compétences d'un tel conseil. De même, ne relève pas des affaires communales la question de savoir si une population étrangère déplacée doit demeurer sur le territoire de la commune : Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*, Rec., p.498. La solution est semblable pour une consultation relative au tracé d'une ligne de TGV traversant la commune organisatrice : Conseil d'Etat, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*, Rec., p.683, ou pour celle visant à interroger la

majeures, que constituent le libre choix laissé aux élus pour décider ou non de l'organisation d'une telle consultation ou encore l'absence de caractère décisive de ces votations, constituent des obstacles importants à son utilisation et à son efficacité en matière de participation citoyenne¹²⁹².

Pour ces motifs, seulement organisées à titre consultatif, les votations organisées jusqu'à présent, ont montré, de façon générale, un véritable désintérêt des populations, sachant que leur avis ne serait pas obligatoirement pris en compte et qu'en définitive un projet tout à fait différent de leurs espérances pourrait être adopté. L'abstention est par conséquent l'une des caractéristiques de ces consultations. Les taux de participation atteignent difficilement 30 à 40%. La commune de Dreux en 1996 avait choisi de soumettre à l'approbation de ses habitants, la question des sans-abri dans le centre-ville pendant la période estivale ; seulement 22,71% des électeurs inscrits se sont déplacés. De même, seul un tiers des habitants d'Alfortville s'est prononcé sur le projet d'aménagement d'une usine d'incinération des déchets ménagers qui leur avait été soumis.

Dès lors, la réforme de la décentralisation de 2003 a tenté de développer la démocratie locale participative en instituant de véritables référendums locaux décisionnels et pallier certaines des difficultés des consultations locales. Mais, elle a également prévu un nouveau cas de consultation locale des citoyens sans valeur décisionnelle. L'initiative en revient à l'Etat. L'article 72-1 al.3 de la Constitution dispose que « lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ». La première consultation organisée sur la base de l'article 72-1 a eu lieu en Corse le 6 juillet 2003 et a abouti à une

population sur les conditions d'attribution de logements sociaux : Conseil d'Etat, 21 juin 2000, *Commune de Charvieu-Chavagneux*, RFDA, 2001, p.1082.

¹²⁹² Sur la question du caractère décisive, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 19 juin 1996 dans l'affaire *Robert de Caumont et Groupe d'action municipale de Briançon*, a précisé que l'avis ne saurait faire grief, dans la mesure où il n'est « qu'un acte préparatoire qui ne lie pas le conseil municipal quand celui-ci délibère après avoir pris connaissance des résultats de la consultation ».

De plus, concernant les consultations d'initiative populaire de la loi du 4 février 1995, l'article L2142-3 CGCT, outre les trois limites de l'article L 2146-6 CGCT, ajoute qu'un électeur ne peut être signataire que d'une seule saisine par an, et que le conseil ne peut être saisi qu'au cours des 3^{ème} et 4^{ème} année suivant son élection.

victoire du non à 50,98%¹²⁹³. Ensuite, le 7 décembre 2003, deux autres se sont tenues en Guadeloupe et en Martinique et ont également abouti au rejet des mesures proposées. Bien que le Parlement ne soit pas lié par les résultats de ces consultations, « on imagine mal qu'il se prononce contre le vœu exprimé par les intéressés alors surtout qu'il n'était pas tenu de leur demander leur avis »¹²⁹⁴.

Toutefois, même si la réforme de 2003 a constitué une avancée théorique sur le plan démocratique, reste maintenant « à savoir ce que les élus locaux, ardents et légitimes défenseurs de la démocratie locale représentative, feront du référendum local décisionnel »¹²⁹⁵.

Cependant, le référendum n'entre déjà plus seulement dans le cadre des mécanismes consultatifs des habitants, il s'insère directement dans les procédés qui permettent aux citoyens de disposer d'un véritable pouvoir décisionnel.

§2 – Une participation effective à la décision politique

Conforter la place du citoyen dans le cadre d'un approfondissement de la démocratie représentative nécessite que celui-ci puisse prendre part à la vie politique en dehors des échéances électorales, cette participation servant de fondement à la décision.

A cet égard, une distinction peut être opérée parmi les procédures permettant une participation effective des citoyens à la décision. En effet, certaines relèvent directement d'une initiative citoyenne et conduisent à une participation maximale aux choix politiques (A), tandis que d'autres, au contraire, confiant l'initiative aux autorités publiques, limitent l'intervention du citoyen à la seule décision (B).

A – Une participation à l'initiative des citoyens

L'approfondissement du modèle classique de démocratie représentative pourrait faire émerger un nouveau type de démocratie. Celui-ci reposerait principalement sur une participation plus forte des citoyens aux mécanismes décisionnels. Les décisions politiques seraient alors plus représentatives des attentes des individus.

¹²⁹³ BOISSARD (S.), *Le contentieux des consultations référendaires locales*, RFDA, 2003, pp.1140-1151.

¹²⁹⁴ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.426.

¹²⁹⁵ *Ibidem*, p.1324.

En développant le droit d'initiative des citoyens, leur place dans les mécanismes décisionnels se trouverait considérablement renforcée. Pour cela, s'il existe plusieurs moyens d'intervention populaire conférant l'initiative aux citoyens (2), le procédé le plus utilisé reste celui de l'initiative populaire (1).

1– L'initiative populaire

Par cette procédure de démocratie semi directe – particulièrement en marge des solutions retenues en France en raison du fondement représentatif traditionnel du système politique –, le citoyen dispose à la fois d'un rôle de concepteur et de décideur. Après s'être intéressé à la nature et aux modalités d'exercice de ce mécanisme (a), il sera intéressant d'en étudier la portée (b).

a – La nature et les modalités d'exercice de l'initiative populaire

En matière de conception de la décision politique, l'initiative populaire est une procédure, à la fois complète et originale, conduisant véritablement à une participation effective des citoyens puisqu'elle leur permet de proposer une mesure nouvelle et de décider ou non, par un vote, de son application. Cette dernière caractéristique – la votation qui suit la récolte de signatures – est ce qui la distingue principalement du droit de pétition¹²⁹⁶.

Cette technique de démocratie semi-directe se définit comme « le droit reconnu à un nombre déterminé de personnes, de soumettre une proposition au corps électoral ; par extension, le terme désigne aussi l'objet de la proposition, autrement dit le texte destiné à être approuvé »¹²⁹⁷. Avec l'initiative populaire, il ne s'agit pas seulement pour le peuple de réviser éventuellement l'œuvre de ses élus, « mais de se substituer à eux. Les citoyens peuvent pallier l'inertie de leurs représentants, soit en invitant l'assemblée à légiférer sur une question dont le sens général est indiqué par l'initiative, soit même en rédigeant un projet complet »¹²⁹⁸. L'initiative est alors indirecte si le projet n'est pas totalement rédigé, et directe si elle s'accompagne dès le départ d'un texte précis. Plusieurs cas sont alors envisageables : soit

¹²⁹⁶ Sur le droit de pétition, voir *infra*, p.441.

¹²⁹⁷ SCHMITT (N.), *Le mythe de la démocratie (semi-) directe en Suisse*, in *Annuaire 2001 des Collectivités Locales*, *op.cit.*, p.208.

¹²⁹⁸ BURDEAU (G.), *Traité de Science Politique*, *op.cit.*, p.180.

l'assemblée accepte et la loi devient parfaite, excepté si un référendum est expressément prévu par la Constitution, soit l'assemblée la rejette ou la modifie, la loi fondamentale peut alors décider que le projet sera soumis à une votation, soit « la Constitution peut aller plus loin et décider qu'un référendum devra obligatoirement être organisé dès lors qu'un certain nombre de citoyens le demande »¹²⁹⁹. Dans tous les cas, l'intérêt de l'initiative populaire est d'obliger l'élite politique à réfléchir sur des problèmes particuliers directement soulevés par les citoyens.

Au gré des constitutions étatiques qui instituent l'initiative populaire, les procédures varient et constituent une spécificité quant à la participation des citoyens dans chacun des Etats. Toutefois, l'initiative populaire directe est exceptionnelle au niveau de l'Etat-nation, elle ne se rencontre véritablement qu'en Suisse¹³⁰⁰.

Ce droit est ouvert tant en matière constitutionnelle que législative¹³⁰¹. Au terme des articles 138 et 139 de la Constitution helvétique, 100 000 citoyens peuvent présenter une proposition de révision de la Constitution. Pour une demande de révision totale, l'initiative doit être présentée en termes généraux et un référendum sur l'opportunité de la révision est d'abord organisé. Si les électeurs l'acceptent, les deux assemblées se renouvellent et élaborent un projet de texte, conforme à l'initiative, qui est ensuite soumis à une nouvelle votation. Celle-ci doit alors recueillir la double majorité des votants et des cantons. A l'inverse, l'article 139 dispose que, dans le cas d'une demande de révision partielle, celle-ci doit prendre la forme d'une initiative rédigée. Un référendum est alors organisé et porte directement sur la proposition populaire. L'Assemblée fédérale recommande l'acceptation ou le rejet et peut, le cas échéant, opposer un contre-projet. Les électeurs peuvent accepter les deux projets tout en indiquant, « en réponse à une question subsidiaire, le projet auquel ils donnent leur préférence au cas où les deux seraient acceptés »¹³⁰².

¹²⁹⁹ BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *op.cit.*, p.119.

¹³⁰⁰ D'autres Etats utilisent cependant des procédures proches de l'initiative populaire mais elles ne portent le plus souvent que sur des demandes de référendums. Tel est le cas, au plan national, en Italie d'après les articles 75 et 138 de la Constitution, ou encore en France et en Allemagne au plan local. Aussi, ces dispositions ne feront l'objet d'un développement qu'à l'occasion de l'étude du veto populaire et de l'initiative des référendums.

¹³⁰¹ GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *Le référendum*, P.U.F, Que sais-je ?, 1994, p.74 et suiv.

¹³⁰² Art. 139b de la Constitution helvétique. La procédure précédente figurant dans l'ancienne version de l'article 139 permettait aux citoyens de présenter soit une initiative conçue soit en termes généraux, soit sous la forme d'un projet rédigé ; voir GRISEL (E.), *Initiative et référendum populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Stämpfli, 3^{ème} éd., 2004.

Par ailleurs, à l'échelon des cantons, l'initiative populaire « permet à une fraction du corps électoral soit de soumettre au peuple un texte de projet de loi, soit d'inviter le Grand Conseil à légiférer ». Chaque constitution cantonale régit son étendue et le nombre de signatures à rassembler¹³⁰³.

En France, cette modalité de participation des citoyens semble intéresser et, surtout, interroger quelques hommes politiques puisque « régulièrement des propositions sont déposées devant les assemblées pour que cette procédure soit introduite dans nos institutions »¹³⁰⁴. Cependant, malgré les débats auxquels elle a donné lieu, elle n'a, pour l'instant, jamais réussi à s'imposer, le Conseil d'Etat soulignant même, en 1993, que cette procédure était « contraire à la tradition constitutionnelle française »¹³⁰⁵.

Au plan européen, l'article 8B alinéa 4 du projet de traité simplifié, arrêté à Bruxelles au cours de l'été 2007, a repris « l'initiative citoyenne » qui figurait à l'article I-47 alinéa 4 du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Celle-ci permettra à au moins un million de ressortissants, issus de plusieurs Etats, d'obliger la Commission à revoir une proposition de texte européen ou à en faire une sur un sujet donné. Toutefois, à la différence des Etats qui ont recours à l'initiative populaire, celle-ci ne permettra pas de déclencher un référendum. L'article 8A du même projet établissant le principe de la démocratie représentative. De la sorte, le recours aux méthodes de la démocratie directe, comme le référendum, qui n'existe pas dans plusieurs Etats, dont notamment l'Allemagne, est donc exclu. Cependant, il s'agit d'une procédure extrêmement intéressante, d'une part, parce que le seuil de signatures à recueillir n'est pas très élevé au regard des 460 millions de ressortissants de l'Union, et, d'autre part, parce que jusqu'à présent seuls le Conseil et le Parlement disposaient d'un tel pouvoir. Cet aménagement accorde ainsi un véritable pouvoir de participation aux citoyens européens.

Cependant, de façon plus générale, si l'initiative populaire permet une réelle participation des citoyens à la vie politique, d'où des aspects particulièrement positifs, l'initiative populaire fait aussi parallèlement l'objet de critiques.

¹³⁰³ LAUVAUX (P.), *op.cit.*, p.364.

¹³⁰⁴ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *Le référendum et la protection des droits fondamentaux*, RFDC, n°53, janvier-mars 2003, p.78.

¹³⁰⁵ Conseil d'Etat, *Rapport 1993*, E.D.C.E, n°45, 1993, p.140.

b – La portée de cette procédure de démocratie semi-directe

Si l'initiative populaire procure aux citoyens un mécanisme supplémentaire de participation tant au plan de l'Etat qu'au niveau local et comporte, dès lors, des aspects intéressants en matière d'engagement citoyen, celle-ci n'en est pas pour autant exempte de critiques.

Au rang des atouts positifs, l'initiative populaire favorise tout d'abord la négociation et le débat entre les citoyens et leurs élus. En cela, elle permet « de forcer les portes des assemblées, de poser d'autres questions que celles qui plaisent aux autorités »¹³⁰⁶. Par rapport aux divers procédés de concertation, de consultation ou d'expression des citoyens, elle implique en plus une décision de l'ensemble des citoyens. Contrairement à la pétition « qui n'engage personne à prendre des décisions concrètes, l'initiative exige que le peuple prenne une décision qui, si elle est approuvée, oblige l'élite politique à adapter ses propositions »¹³⁰⁷. Ensuite, l'initiative est « un moyen d'action privilégiée pour les organismes d'opposition » puisqu'elle peut jouer un rôle d'opposition et de contre-poids à la puissance étatique¹³⁰⁸. En Suisse, « ce procédé est l'un des plus importants moteurs de la vie politique [...]. Bien que les initiatives soient rarement acceptées, le seul fait qu'elles soient lancées et discutées fait avancer le débat »¹³⁰⁹. L'initiative sur la suppression de l'armée, en 2000, en constitue une parfaite illustration. Bien entendu son succès n'a été que relatif puisqu'elle a été rejetée par votation, mais elle a cependant incité le gouvernement fédéral à lancer une vaste réforme de l'armée l'année suivante.

De même, ce mécanisme présente parallèlement l'avantage de court-circuiter efficacement les partis politiques. En effet, les citoyens peuvent initier des textes que ces entités s'abstiennent de proposer, soit – entre autres – parce que trop dangereux électoralement, soit parce que jugés sans intérêt pour la politique qu'elles souhaitent développer, ou alors pour que ceux-ci ne puissent pas entrer dans le débat et éviter de donner à la mesure proposée un caractère politique¹³¹⁰.

¹³⁰⁶ AUBERT (J-F.), *Leçons suisses*, Pouvoirs n°77, avril 1996, p.132.

¹³⁰⁷ KRIESI (H.), *Le système politique suisse*, Economica, 1995, p.91.

¹³⁰⁸ LAUVAUX (P.), *op.cit.*, p.365.

¹³⁰⁹ SCHMITT (N.), *Le mythe de la démocratie (semi-) directe en Suisse*, in *Annuaire 2001 des Collectivités Locales*, *op.cit.*, p.210.

¹³¹⁰ MOREL (L.), *La pratique dans les démocraties libérales*, Pouvoirs n°77, avril 1996, p.35 : « L'inflation de l'initiative populaire reflète surtout le sentiment de fermeture des institutions aux demandes de la société ».

Nonobstant les avantages qui peuvent lui être attribués, l'initiative populaire n'échappe pourtant pas aux critiques les plus diverses, celles-ci peuvent se diviser en deux catégories, l'une portant sur des considérations techniques, l'autre, au contraire, sur des observations de nature davantage philosophique.

Parmi les premières, ses opposants font valoir tout d'abord qu'elle allonge la durée de mise en œuvre des politiques publiques et qu'elle retarde le processus législatif dans la mesure où elle conduit de manière excessive à la recherche du compromis¹³¹¹.

Ensuite, la récolte des signatures peut constituer la source d'un certain déséquilibre, contraire à l'égalité des citoyens. A cet égard, il a été observé, en Suisse, une variation importante du nombre de signatures à recueillir pour qu'une votation soit organisée au plan local. Cet écart s'observe « non seulement en valeur absolue (de 1 à 15 000), mais également en pourcentage du nombre d'électeurs (de 0,003% à 4,6%) »¹³¹².

De plus, s'il est constaté que les initiatives populaires passent rarement le cap des votations, il est aussi nécessaire de souligner qu'à l'heure actuelle, « seuls les lobbies et groupes de pression importants peuvent encore s'offrir le luxe de lancer (et surtout de faire aboutir) une initiative, ce qui enlève à la démocratie directe un peu de sa proximité des citoyens »¹³¹³. Les critiques font notamment valoir les coûts élevés de la distribution des pétitions afin d'obtenir des signatures et de la campagne ultérieure, et soutiennent que seuls de grands groupes de pression, représentant le plus souvent, de puissants intérêts économiques peuvent engager de telles dépenses ou, au contraire, entraver des mesures proposées par des groupes de réformistes¹³¹⁴.

¹³¹¹ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum d'initiative populaire*, *op.cit.* ; voir également PREMAT (C.), *art.précit.*, p.147.

¹³¹² SCHMITT (N.), *op.cit.*, p.208.

¹³¹³ *Ibidem*, p.211. En Suisse, depuis 2000, sur les 31 initiatives populaires ayant fait l'objet d'une votation, seules deux projets ont été acceptés par le peuple ; voir à ce sujet le tableau de l'ensemble des votations populaires depuis 1848 sur le site de la Confédération helvétique : www.admin.ch/ch/f/pore/va/index.html

¹³¹⁴ POND (D.), *La démocratie directe : la voie de l'avenir*, Revue parlementaire canadienne, vol.15, n°1, 1992. En ce sens, par exemple, lors de la votation n°501 sur le nucléaire en Suisse le 18 mai 2003, les partisans du groupe de pression « Sortir du nucléaire » n'ont pu engager que 2,2 millions d'euros pour soutenir leur initiative tendant à la recherche de nouveaux domaines énergétiques et à la désaffectation progressive des centrales nucléaires, tandis que le lobby nucléaire a pu consacrer des moyens financiers considérables – 11,5 millions – pour faire campagne contre la proposition et valoriser, au contraire, le postulat pro-nucléaire permettant à la fois de gagner à sa cause une partie des indécis et de dissuader une partie des militants, associations et partis, partenaires à l'origine de l'initiative. Cette votation a abouti au rejet de la proposition formulée par les militants

Parmi les considérations de nature plus philosophique, certains constatent que l'initiative populaire peut présenter un double risque : la discrimination envers les minorités et le conservatisme. En ce sens, lorsque « les citoyens sont craintifs et insatisfaits, pour quelque raison que ce soit, ils seront plus enclins à voter en faveur de mesures contre des minorités impopulaires, contre les étrangers et l'immigration ou encore contre les droits accordés à certaines catégories de population »¹³¹⁵. Dans cet esprit, l'expérience suisse de l'initiative populaire a démontré les dangers liés au conservatisme puisqu'à « plusieurs reprises, les femmes se sont vues refuser le droit de vote dans certains cantons suisses ». De la même façon, dans les années trente, une initiative « pour la sauvegarde des droits constitutionnels du citoyen » tendant à l'extension de la juridiction constitutionnelle n'a pas recueilli le nombre minimal et nécessaire de signatures pour être recevable¹³¹⁶. Cette réforme aurait pourtant « constitué un progrès dans la défense des droits et libertés fondamentaux »¹³¹⁷.

Bien que présentant des risques que la pondération des délibérations des assemblées élues est à même d'éviter, le mécanisme de l'initiative populaire constitue un moyen efficace de proposition et de participation des citoyens à la vie politique. Pour cela, s'il est contrôlé et encadré, il doit permettre un approfondissement de la démocratie représentative puisqu'il incite les citoyens à se réinvestir dans les débats publics et à participer, de façon plus ponctuelle, à la vie politique. Dans cette optique, par une pratique plus régulière de la démocratie, le citoyen serait à la fois plus au fait des problèmes et donc plus à même, lorsque sa participation est sollicitée, de répondre aux questions qui lui sont posées.

Toutefois, au-delà des procédures d'initiative populaire, le citoyen peut disposer également d'autres moyens d'intervention dans les mécanismes décisionnels.

2 – Des modalités subsidiaires d'intervention populaire

En dehors de l'initiative populaire, il existe d'autres procédés conférant aux citoyens l'initiative des décisions et des choix politiques. Parmi ceux-ci, le droit de pétition (a) garantit à chaque individu la faculté d'adresser des requêtes, propositions, critiques ou réclamations à

de « Sortir du nucléaire » par 66,3% des votants. A ce sujet, voir notamment *Votation sur le nucléaire en Suisse : résultats et analyses*, Revue « Sortir du nucléaire » n°22, juillet 2003, p.28.

¹³¹⁵ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.81.

¹³¹⁶ Initiative Populaire du 22 janvier 1939, Feuille Fédérale, 1938, I, p.561.

¹³¹⁷ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.80

ses gouvernants, que ces derniers, s'ils les jugent opportunes, peuvent ensuite traduire en mesures effectives. De même, le veto populaire (b) offre aux citoyens, par un vote à leur initiative, la possibilité de s'opposer à une loi votée par leurs représentants.

a – Le droit de pétition

En dehors des échéances électorales, le droit de pétition peut constituer un procédé efficace d'intervention populaire dans la vie politique¹³¹⁸. Sa particularité est de n'engager ni leurs auteurs ni les autorités destinataires et ce, aussi bien dans les faits que dans leurs actes postérieurs.

Si, par la collecte de signatures, ce droit peut se rapprocher du mécanisme de l'initiative populaire, il en diffère cependant notablement puisqu'il ne donne pas lieu, après le dépôt de la pétition auprès de l'autorité publique, à une votation des citoyens. De plus, de manière générale et originelle, le droit de pétition se définit comme « la faculté qui appartient à toute personne de s'adresser aux pouvoirs sociaux, aux autorités constitutionnelles pour leur faire connaître tel ou tel fait, tel ou tel état de choses et pour réclamer leur intervention », ce qui le distingue encore de l'initiative populaire¹³¹⁹. En vertu de la liberté d'opinion et d'expression, ce procédé autorise donc chaque citoyen isolément ou en groupes, par la collecte de signatures, à s'adresser directement à ses représentants¹³²⁰. Par conséquent, ce droit aboutit pour les citoyens à exercer une pression sur les gouvernants soit en les informant de tel ou tel point sur lesquels une mesure apparaît nécessaire, soit, au contraire, en leur proposant

¹³¹⁸ La pétition est d'ailleurs un procédé ancien d'expression puisqu'il existait déjà sous l'Ancien Régime, mais « sous la forme de plaintes exprimant des griefs personnels, non pas des préoccupations plus générales et politiques » : DUBOURG-LAVROFF (S.), *Le droit de pétition en France*, RDP, 1992, p.1735 ; FOREY Elsa, *Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, RDP, 2005, pp.152-53 : « En droit français, le droit de pétition est garanti depuis la Révolution française. Le premier texte relatif au droit de pétition est l'article 62 du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités [...]. Toutes les Constitutions françaises de 1791 au Second Empire garantissent ce droit. Et si celui-ci n'est plus inscrit dans la loi fondamentale à partir de la IIIème République, des textes infra-constitutionnels en reconnaissent encore explicitement l'existence ». Toutefois, avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le droit de pétition au niveau local a été consacré à l'article 72-1 de la Constitution.

¹³¹⁹ CLERE (J-J.), *Le droit de pétition aux chambres de 1789 à nos jours*, in 1791, *La première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon, Economica, 1991, p.299.

¹³²⁰ DIONNET (J-P.), *La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration*, Droits, n°37, 2003, p.175.

directement des orientations nouvelles, des aménagements à des textes existants, ou encore l'abandon de certaines dispositions. Par ce droit, ils peuvent se mobiliser, dans le cadre de groupes de soutien à une pétition, et participer de cette façon plus efficacement à la vie politique en dehors des périodes électorales. Par opposition à l'initiative populaire, les gouvernants restent libres de satisfaire ou non les attentes ainsi exprimées. Le droit de pétition présente, le plus souvent, l'avantage d'être soutenu par un nombre significatif de citoyens et, dans ce cas, les représentants peuvent prendre des mesures dont la légitimité ne sera pas remise en cause puisque leurs sources proviennent directement du peuple. Néanmoins, à l'inverse, s'ils ne répondent pas à une telle initiative, ils devront s'en justifier devant le corps électoral lors de leur bilan de mandat.

Chacun des Etats envisagés dans cette étude a institué cette modalité d'expression citoyenne¹³²¹. S'il est assez peu préconisé, au plan national, par les responsables politiques dans l'Hexagone, certains, à l'occasion de débats de société importants, ont pourtant convié les Français à en faire usage, tel Michel Debré en 1959 lors des discussions sur l'école privée ou, encore, Jacques Chirac, en décembre 1989, afin que, par pétitions, les citoyens demandent l'organisation d'un référendum sur la question du droit de vote des étrangers aux élections municipales¹³²².

De son côté, dans un souci de démocratisation et de gain de légitimité, l'Union européenne a également consacré ce moyen de participation des individus dans ses textes fondateurs. Depuis le Traité de Maastricht, il figure parmi les droits expressément reconnus aux citoyens européens, il avait été transcrit à l'article I-10-2-d du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et il figurera, selon le projet de traité simplifié, présenté durant l'été 2007, à l'article

¹³²¹ Ce droit peut s'exercer en France auprès de l'Assemblée nationale ou du Sénat en vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (ces dispositions sont reprises aux articles 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale et aux articles 87 à 89bis de celui du Sénat), sur ce point voir notamment DIONNET (J-P.), *op.cit.*, pp.173-189.

En Suisse, il est organisé par l'article 33 de la Constitution, en Italie par l'article 50 de la Constitution, en Allemagne par l'article 17 de la Loi Fondamentale, et, enfin, en Grande-Bretagne par le Bill of Rights de 1689. La plupart des Etats étudiés prévoient également, au niveau local, un droit des citoyens permettant de demander à l'assemblée délibérante d'inscrire à son ordre du jour une question relevant de sa compétence. A la différence de ses homologues, la France l'a expressément inscrit à l'article 72-1 de la Constitution.

¹³²² TURPIN (D.), *op.cit.*, p.261.

17-2 du futur traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹³²³. L'exercice de ce droit a, certaines fois, mobilisé un nombre considérable de personnes, telle la pétition 1034/94 de l'*International League For the Protection of Horses* qui se plaignait des conditions de transport des chevaux et qui a réussi à obtenir 3 286 647 signatures. Elle constitue à cet égard un exemple de l'effet bénéfique qu'une telle mobilisation citoyenne peut apporter, puisqu'elle a permis à terme la modification de la directive 91/268/CEE qui posait les normes de transports des animaux¹³²⁴. De même, « la situation des droits de l'Homme dans les pays en guerre ou en butte à des difficultés internes fait également l'objet de pétitions collectives fréquentes. Depuis 1993, on dénombre chaque année une dizaine voire une vingtaine de pétitions relatives à l'ex-Yougoslavie, au Rwanda, à la Tchétchénie... »¹³²⁵. L'exercice du droit de pétition peut donc apparaître comme un instrument extra-juridique intéressant de contrôle de l'application de la législation européenne, de protection des droits des citoyens et de connaissance, pour les responsables européens, de l'état de l'opinion chez les citoyens¹³²⁶. Au plan local, la récente réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 fait figurer, en France, cette faculté à l'article 72-1 de la Constitution : « la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence »¹³²⁷. Toutefois, « si cette disposition s'inscrit dans une

¹³²³ Mais avant sa consécration par les traités, ce droit avait fait l'objet précédemment d'une reconnaissance antérieure notamment à travers le règlement intérieur de l'Assemblée commune CECA dès 1953 et par le Parlement européen qui l'avait inscrit dans son règlement intérieur depuis 1981.

¹³²⁴ MAGNETTE (P.), *La citoyenneté européenne, op.cit.*, pp.189-190.

¹³²⁵ *Ibidem*.

¹³²⁶ Voir notamment à ce propos : MAGNETTE (P.), *op.cit.*, p.191, et DOLLAT (P.), *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp.449-455 ; GAROT (M-J.), *op.cit.*, pp.149-155.

¹³²⁷ FOREY (E.), *op.cit.*, p.162 : « En reconnaissant l'exercice du droit de pétition aux électeurs de chaque collectivité territoriale, l'article 72-1, alinéa 1, de la Constitution associe la qualité de pétitionnaire à celle de citoyen-électeur. Il exclut de la sorte les étrangers, à l'exception des ressortissants de l'Union européenne en ce qui concerne les pétitions organisées à l'échelon communal puisque ces derniers sont électeurs des conseils municipaux en vertu de l'article 88-3 de la Constitution ». Les constituants ont justifié cette restriction au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré à l'article 72 de la Constitution, alors qu'au plan national, les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat ne prévoient pas d'irrecevabilité quant à la personne du pétitionnaire. De la sorte, une pétition signée et adressée aux chambres par des mineurs, des étrangers ou des personnes condamnées à des peines privatives de liberté sont recevables.

volonté politique d'accompagner la décentralisation d'un renforcement de la démocratie directe à l'échelon local », les élus se trouvent dans un cas de compétence discrétionnaire et restent libres d'y donner suite ou non¹³²⁸. En effet, lors des travaux parlementaires, le Sénat a expressément exigé que le droit de pétition ne soit conçu que comme un droit à demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence et non comme le droit d'obtenir cette inscription¹³²⁹.

De façon sensiblement différente, le droit de pétition au niveau local s'appuie, en Suisse, tout comme en Italie et en Allemagne, sur les articles constitutionnels qui l'organisent au plan national¹³³⁰. Il est alors alternativement inscrit, selon ces Etats, soit dans leurs constitutions locales soit dans leurs statuts communaux ou provinciaux. Dans le cas de la Confédération helvétique, il est expressément prévu que les autorités destinataires doivent prendre connaissance des pétitions. Lorsque celles-ci sont adressées à une assemblée délibérante, il doit nécessairement en être fait mention dans l'ordre du jour ce qui permet un débat.

Tant au plan étatique que local ou européen, même s'il n'en est fait qu'un usage modeste, le droit de pétition constitue un moyen efficace pour approfondir la démocratie représentative, tout en permettant à la fois aux citoyens de faire des propositions et aux dirigeants politiques de prendre des mesures en adéquation avec les attentes citoyennes. Toutefois, afin que des minorités ne puissent pas faire, de façon « abusive », pression sur la vie politique, il semble

¹³²⁸ *Ibidem*, p.154.

¹³²⁹ La commission des lois du Sénat a ainsi fait valoir que « l'automatisme de l'inscription à l'ordre du jour pourrait paralyser le bon fonctionnement de ces conseils composés de représentants du peuple élus au suffrage universel en permettant que des groupes de pression non représentatifs, par une tactique de harcèlement, puissent maîtriser l'ordre du jour des assemblées délibérantes locales et paralyser leurs délibérations » : J.O., Doc., Sénat, rapport n°27 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois par M. René Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

FOREY (E.), *op.cit.*, p.160 : « Certains parlementaires se sont demandés s'il ne serait pas possible, dans le cadre d'une lecture combinée des deux premiers alinéas de l'article 72-1 de la Constitution, qu'une partie des électeurs exerce leur droit de pétition en vue d'inciter l'assemblée délibérante à organiser un référendum sur un problème précis. Ainsi au Sénat, M. Gaudin s'interrogeait sur les conditions de mise en œuvre du droit de pétition. Il exprimait sa crainte que l'exercice de ce droit ne conduise à entraver le fonctionnement des conseils élus, par exemple en provoquant un référendum sur un projet municipal de construction d'une mosquée ».

¹³³⁰ Le droit de pétition est en général accordé à tous les citoyens et aux étrangers résidant dans ces pays : CRESPO-ALLEN (M.), *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*, Document de travail du Parlement européen, série politique, n°119 FR, 2001.

important de déterminer pour chaque type de destinataires un nombre adéquat de signatures à récolter avant que la pétition ne soit prise en compte et soumise à examen¹³³¹.

A cet égard, d'autres mécanismes de participation des citoyens partant eux aussi d'une pétition engendrée par un nombre déterminé de citoyens et aboutissant à un vote du corps électoral, peuvent être envisagés parmi les moyens d'intervention populaire dans les mécanismes décisionnels.

b – Le veto populaire et le référendum d'initiative populaire

Par le biais d'une initiative citoyenne, soutenue par un nombre déterminé de signatures, les électeurs sont amenés, lors du veto populaire et du référendum d'initiative populaire, à se prononcer sur une proposition tendant à abroger tout ou partie d'un texte législatif¹³³². Ainsi, même s'ils n'ont pas été consultés au moment de la conception de la norme en cause, les citoyens peuvent directement, par ce mécanisme, revoir et réviser profondément le travail de leurs représentants.

Ces deux techniques de participation directe, bien qu'assez proches en apparence des mécanismes de l'initiative populaire et du référendum classique, ne sont pourtant comparables ni à l'un ni à l'autre. En effet, pour la première, un projet de textes ou de réformes émanant d'une fraction du corps électoral est soumis au vote populaire en vue de son adoption. Pour le second, les gouvernants soumettent à la ratification du peuple un projet de texte qu'ils ont eux-mêmes élaboré, celui-ci ne devenant loi qu'après son adoption par le corps des citoyens.

Le veto populaire et le référendum d'initiative populaire ne correspondent donc ni à l'une ni à l'autre forme de ces deux mécanismes de démocratie directe.

Plusieurs Etats organisent dans leurs institutions cette modalité de participation des citoyens. Cependant, dans la pratique, il en existe plusieurs variantes malgré le caractère commun consistant en la récolte de signatures sur une pétition. Soit le peuple peut à tout moment

¹³³¹ A cet égard, pour éviter le risque de harcèlement des élus par des minorités agissantes, l'article 158 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française soumet, par exemple, la recevabilité des pétitions à leur signature par le dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales de cette collectivité. Sur ce point, voir FLOREY (E.), *op.cit.*, p.159 et ORAISON (A.), *op.cit.*, p.643.

¹³³² Le veto populaire est la technique par laquelle une loi n'entre en vigueur que si après un certain délai, le peuple n'a pas demandé qu'elle soit soumise à son vote (art.138 de la Constitution italienne et art.141 de la Constitution suisse), tandis que le référendum abrogatif d'initiative populaire porte sur l'abrogation d'une loi déjà en vigueur (art.75 de la Constitution italienne).

demander l'abrogation du texte ; soit, au contraire, il ne lui est reconnu qu'un certain délai après la publication de la loi, pendant lequel les effets de la nouvelle règle sont suspendus, pour demander que celle-ci, pourtant parfaite grâce au vote parlementaire dont elle a fait l'objet, soit soumise à son vote.

Au plan national, seules l'Italie et la Suisse ont consacré ce droit. Les Italiens peuvent opposer leur veto au regard de deux dispositions contenues dans les articles 138 et 75 de la Constitution. Dans le premier cas, la demande des citoyens porte sur l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles qui viennent d'être adoptées. Dans les trois mois qui suivent la publication, 500 000 citoyens peuvent demander que ces dispositions soient soumises à un référendum. Le nouveau texte n'est alors promulgué que s'il obtient la majorité des suffrages. Dans le second cas, l'article 75 dispose qu'un « référendum populaire est décrété pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi – ou d'un acte ayant valeur de loi –, lorsque 500 000 électeurs ou cinq conseils régionaux le demandent »¹³³³. La proposition soumise à votation n'est alors adoptée que si la participation électorale a atteint 50% et si la majorité des votants s'est exprimée en sa faveur. Toutefois, conformément à l'art.75 al.2, certaines lois sont exclues du champ du veto populaire : les lois fiscales et budgétaires, les lois d'amnistie et de remise de peine ou les lois d'autorisation de ratifier des traités internationaux. En 1990, pour compléter le procédé, la Cour constitutionnelle a interdit au législateur de rétablir les normes abrogées par référendum¹³³⁴. En Italie, cette modalité d'intervention citoyenne a, le plus souvent, permis d'exprimer un mécontentement tant à l'égard du système politique en général que du système des partis en particulier, mais également de poser des questions de société comme lors de la votation qui portait sur la demande d'abrogation de la loi sur le divorce en 1974, rejetée finalement par 59,1% des électeurs¹³³⁵. Les votations organisées en 1993 ont

¹³³³ Puisque aucun délai n'est fixé après la publication du texte, une telle demande peut intervenir à tout moment. Toutefois, une procédure spéciale est prévue. Les pétitions doivent être déposées au greffe de la Cour de Cassation chaque année entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre, aucune demande ne peut être déposée la dernière année d'une législature ni dans les six mois suivant la date d'annonce des élections législatives ou sénatoriales. La Cour constitutionnelle vérifie ensuite leur recevabilité avant le 20 janvier. La date du référendum est ensuite fixée par le Président de la République, par décret en conseil des ministres, entre le 15 avril et le 15 juin. Tous les référendums abrogatifs ont lieu le même jour.

¹³³⁴ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum d'initiative populaire*, op.cit.

¹³³⁵ PORTELLI (H.), *Le référendum abrogatif en Italie*, Mélanges Pierre Avril, 2001, pp.601 et suiv. ; MANZELLA (A.), *Le référendum italien*, Pouvoirs, n°77, 1996, p.144 ; RYNGAERT (J.), *Le référendum d'initiative populaire en Italie*, RFSP, 1982, pp.1024 et suiv.

également démontré la diversité des thèmes que peut aborder le référendum abrogatif d'initiative populaire. Ceux-ci portaient, entre autres, sur le changement de mode de scrutin pour l'élection des sénateurs, sur le financement des partis politiques, sur l'abolition du ministère des participations d'Etat et sur les nominations à la tête des caisses d'épargne¹³³⁶. Sur les treize propositions populaires présentées, la Cour constitutionnelle en a retenu dix qui ont été approuvées par le peuple, les 18 et 19 avril 1993. A l'inverse, sur les quinze votations, organisées entre 1997 et 2000, aucune n'a obtenu le quorum nécessaire pour valider l'abrogation¹³³⁷.

Plusieurs observations peuvent être formulées quant à la situation italienne. Tout d'abord, l'absence de la majorité requise laisse entendre que l'importance des questions ne suffit pas toujours à contrebalancer l'indifférence des électeurs. Ensuite, la menace du veto populaire peut inciter aussi les parlementaires à améliorer la qualité de leur production normative. Enfin, il est important de souligner la désuétude dans laquelle semble être tombé ce procédé. En effet, à mesure que les majorités parlementaires ont été confortées en Italie à partir de 1993, favorisant ainsi une certaine stabilité parlementaire, aucune des propositions d'abrogation n'a pu depuis aboutir, signe que cet instrument de participation des citoyens avait pu s'identifier précédemment à un « catalyseur » des mécontentements. Toutefois, si le retour à la représentation proportionnelle depuis la loi du 21 décembre 2005 devait à nouveau provoquer une instabilité politique, le référendum abrogatif retrouverait à n'en pas douter un nouvel intérêt.

Dans un contexte sensiblement différent, en Suisse, au plan législatif, l'article 141 de la Constitution offre la possibilité à 50 000 citoyens ou à huit cantons, dans les cents jours qui suivent l'adoption des lois ou des arrêtés fédéraux, de demander que ceux-ci fassent l'objet d'un référendum quant à leur entrée en vigueur. Entre 1970 et 2001, sur 69 propositions d'abrogation, vingt-quatre normes contestées ont été rejetées¹³³⁸.

Le mécanisme du veto populaire était également proposé dans le projet de Constitution européenne. Un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'Etats de l'Union

¹³³⁶ GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.321.

¹³³⁷ RICCI Roland, *La pratique référendaire dans les démocraties constitutionnelles : le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie*, R.A.J.F., 2001 et du même auteur, *Le référendum d'initiative populaire, l'apport de la Cour constitutionnelle à la théorie du droit*, RDP, 2000.

¹³³⁸ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum d'initiative populaire, op.cit.*, p.15.

européenne pouvait demander à la Commission de présenter une proposition de texte sur une question qu'ils estimaient nécessaire.

Au plan local, le veto populaire est peu fréquent mais les citoyens peuvent cependant intervenir dans la vie politique par un mécanisme proche qu'est le référendum d'initiative populaire. Ils demandent alors à être consultés sur un thème particulier, le plus souvent préalablement à une décision que doit prendre postérieurement l'autorité locale.

Ce procédé de démocratie directe est prévu en Suisse mais également en Allemagne. Tous les Länder allemands reconnaissent à une fraction du corps électoral la possibilité de susciter l'organisation d'un référendum communal. De façon générale, « l'initiative doit émaner d'un groupe de citoyens représentant 10 à 15% des électeurs inscrits dans la commune avec, le cas échéant, des assouplissements en fonction de la taille de la commune »¹³³⁹. Après une telle votation, les élus allemands sont liés par les résultats et doivent prendre des mesures allant clairement dans le sens du choix exprimé par les électeurs. D'autres Etats, comme l'Italie et la France, disposent de mécanismes proches mais ne reconnaissent pas une valeur décisionnelle aux réponses apportées par les citoyens¹³⁴⁰.

Ainsi, aussi bien par les mécanismes du veto populaire que du référendum d'initiative populaire, les citoyens ont la possibilité d'être acteurs à part entière de la vie politique. Toutefois, dans leur pratique, les exemples précités ne fournissent pas forcément les résultats escomptés, notamment en matière de participation lors des votations. Soit de telles initiatives sont nombreuses et, par conséquent, les votations très fréquentes, le corps électoral a alors tendance à se démobiliser. Soit les propositions citoyennes peuvent désintéresser les électeurs si elles touchent à des sujets marginaux ou si elles sont simplement le fait d'une minorité agissante. Plusieurs solutions à ces maux peuvent être avancées. Tout d'abord, pour éviter des votations trop fréquentes, des seuils plus significatifs pour le recueil des signatures pourraient être mis en place en fonction du nombre d'électeurs concernés. Ensuite, l'établissement d'un quorum lors de chaque votation permettrait d'assurer qu'une décision ne puisse être prise par une minorité. Dans une optique proche, pour favoriser la participation, la Suisse et l'Italie, au

¹³³⁹ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum communal*, *op.cit.*, p.7 ; voir également, Conseil de l'Europe, *Les référendums locaux*, Communes et Régions d'Europe, N°52, 1993, p.8.

¹³⁴⁰ Concernant les consultations d'initiative populaire, voir *supra*, p.427 et suiv.. Ce mécanisme peut notamment être rapproché de celui prévu en France, au plan local, par la loi du 4 février 1995, qui permet à 20% des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander à être consultés sur certaines questions relevant de la compétence de la commune. Le résultat de la consultation n'a pas valeur décisionnelle. Ce procédé a été étendu aux établissements de coopération intercommunale par la loi du 12 juillet 1999.

plan national, procèdent à des votations « multi-pack »¹³⁴¹. Au lieu de demander aux électeurs de se déplacer à plusieurs reprises, ceux-ci sont consultés le même jour sur un ensemble de propositions. La Suisse complète cet aménagement en incitant les cantons et les communes à soumettre, le même jour que les votations fédérales, les propositions qui relèvent de leur niveau de compétences.

Mais ces procédés de démocratie directe ne reposent pas exclusivement sur des initiatives citoyennes et il convient aussi d'envisager le procédé du référendum. Si ce dernier favorise une participation effective du citoyen, il ne lui en accorde plus l'initiative et cantonne son rôle à la seule décision.

B – Une participation limitée à la décision

Bien que, dans le cadre représentatif, le rôle de décideur revienne aux représentants élus, il existe des procédures – dont l'utilisation reste exceptionnelle – dans lesquelles le peuple se substitue à ses élus.

Pour conforter la place du citoyen en vue d'un approfondissement de la démocratie représentative, il semble important d'examiner tout d'abord les pratiques référendaires existantes (1) avant d'envisager les modalités de leur renouvellement (2),.

1 – Les moyens existants

Si la plupart des Etats recourent aux pratiques référendaires afin de permettre au peuple de décider directement, ces mécanismes, dans chacun des pays envisagés ici, ne sont pas réglementées ni au plan national (a) ni au plan local (b) de façon identique.

a – Au plan national

De nombreux Etats recourent au référendum, permettant ainsi aux citoyens de participer directement à la décision politique, mais l'initiative, l'étendue et l'utilisation de ce procédé de démocratie directe sont différentes d'un Etat à l'autre, et relèvent du choix souverain de chacun d'eux.

¹³⁴¹ PREMATA (C.), *op.cit.*, p.148.

Parmi les Etats étudiés, hormis l'Allemagne qui, pour des raisons tenant à son héritage politique et historique, n'utilise pas de techniques de démocratie semi-directe au plan national, tous les autres ont institué des mécanismes référendaires¹³⁴². Des systèmes prévoient le recours au référendum en matière constitutionnelle ou en matière législative, d'autres allient ces deux domaines.

En France, l'article 3 de la Constitution de 1958 introduit deux possibilités d'intervention des citoyens dans la vie politique : l'élection des représentants et le référendum. Dès lors, le texte constitutionnel prévoit différents cas pour recourir au référendum au plan national.

En matière constitutionnelle, l'article 89 dispose que « le projet ou la proposition de révision doit être votée par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum ». Les constituants de 1958, ayant entendu mettre fin à la souveraineté parlementaire, ont ainsi institué un « verrou populaire » afin d'interdire au Parlement de mener seul à terme une modification des institutions. La procédure de mise en œuvre est précise et se déroule en trois temps : la Constitution prévoit en premier lieu un pouvoir d'initiative concurrent entre le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et les membres du Parlement. Le projet, ou la proposition, de révision doit être ensuite examiné et adopté en termes identiques par les deux assemblées. Enfin, le peuple ratifie le texte par référendum¹³⁴³. Le vote des citoyens confère alors une plus grande légitimité au texte constitutionnel puisque « c'est le peuple tout entier qui paraphe le contrat social »¹³⁴⁴. Pourtant, dans la pratique, un seul référendum, celui du 24 septembre 2000 relatif au quinquennat présidentiel, a été organisé sur la base de l'article 89, l'exécutif ayant toujours préféré le recours au Congrès pour faire adopter ses projets de révision constitutionnelle¹³⁴⁵.

¹³⁴² En effet, en Allemagne, au moment de la rédaction de la Loi Fondamentale en 1949, un traumatisme dû au détournement des procédés plébiscitaires de la République de Weimar au profit de la dictature nazie, a rendu impossible l'incorporation de ces pratiques au plan national. Seuls les Etats fédérés l'ont introduite au niveau local. Si, lors de la réforme constitutionnelle du 7 juin 2002, la majorité des deux-tiers avait été obtenue au Parlement, des procédures de démocratie semi-directe auraient pu être inscrites dans la Loi Fondamentale.

¹³⁴³ Toutefois, nonobstant cette possibilité, l'article 89 alinéa 3 de la Constitution dispose qu'en présence d'un projet de révision, le Chef de l'Etat peut décider « de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ». Dans cette hypothèse, la ratification doit rassembler 3/5^{ème} des suffrages exprimés par les parlementaires.

¹³⁴⁴ GRAWITZ (M.), LECA (J.), *op.cit.*, p.334.

¹³⁴⁵ En effet, en vertu de l'article 89 alinéa 3 de la Constitution « le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ». Sur les dix neuf révisions intervenues depuis 1958, seulement deux ont été approuvées par

Au plan législatif, l'article 11 attribue ce pouvoir au «Président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées». Les domaines d'utilisation, bien que limitativement énumérés, sont cependant relativement vastes puisque «tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics» peut faire l'objet d'un référendum. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a complété cet article en étendant son champ d'application aux «réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent», et a repris une partie de l'ancienne rédaction concernant tout projet de loi «tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions». Le référendum de l'article 11 reste néanmoins soumis à une procédure rigoureuse et cantonné à un domaine récemment élargi mais qui demeure encore restreint. La réforme de 1995 a ajouté que si l'initiative était gouvernementale, un débat devait avoir lieu préalablement à la consultation devant chaque assemblée. Cette discussion n'est pas suivie d'un vote, et les débats peuvent, et devraient, servir de références aux citoyens pour éclairer leur choix. Le référendum de l'article 11 n'a été utilisé que huit fois depuis 1958 : cinq fois les électeurs ont répondu à une question relative à l'organisation des pouvoirs publics et trois fois sur une demande concernant la ratification d'un traité¹³⁴⁶.

En Suisse, deux procédures organisent le référendum, l'une peut s'exercer d'office, l'autre à la demande d'un certain nombre de citoyens¹³⁴⁷.

Dans le premier cas, le référendum est dit obligatoire¹³⁴⁸. En matière constitutionnelle, non seulement l'adoption de la Constitution fédérale ou des constitutions cantonales, mais également leurs modifications, sont soumises à la sanction du peuple comme en dispose

référendum. Cependant, celui du 28 octobre 1962 relatif à l'élection du Président de la République a été organisé sur la base de l'article 11 ; le général de Gaulle ne pouvant rassembler la majorité des trois cinquièmes au Congrès pour faire adopter cette révision.

¹³⁴⁶ Les huit référendums organisés en vertu de l'article 11 de la Constitution l'ont toujours été sur proposition du gouvernement. Cinq ont porté sur l'organisation des pouvoirs publics, ceux du 8 janvier 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie, du 8 avril 1962 sur les accords d'Evian, du 28 octobre 1962 sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, du 27 avril 1969 sur la création des régions et sur la rénovation du Sénat et du 6 novembre 1988 sur la Nouvelle-Calédonie. Trois ont porté sur la ratification d'un traité, ceux du 23 avril 1972 relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne et de trois autres pays aux Communautés européennes, du 20 septembre 1992 relatif au traité sur l'Union européenne et du 29 mai 2005 relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe.

¹³⁴⁷ GRISEL (E.), *op.cit.*

¹³⁴⁸ Voir GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *op.cit.*, p.70.

l'article 140 de la loi fondamentale helvétique. Pour être adoptée, la révision requiert le vote favorable de la majorité des électeurs qui ont pris part au scrutin, mais également la majorité des cantons. En matière législative, « si le droit fédéral n'impose pas aux cantons un référendum en matière de lois, tous l'ont cependant institué [...]. Seuls six soumettent encore toutes les lois ordinaires à la sanction du peuple. Les citoyens actifs forment donc, en concours avec l'autorité législative qu'ils élisent, le législateur ordinaire de ces cantons »¹³⁴⁹. Cependant, le référendum obligatoire tend à être remplacé par le référendum facultatif, en raison de la baisse constante du taux de participation aux scrutins.

Dans le second cas, le référendum est facultatif¹³⁵⁰. Cette votation populaire, portant sur un texte précis, peut être « demandée par une fraction du corps électoral, c'est là la ressemblance avec l'initiative, notamment pour le nombre de signatures nécessaires »¹³⁵¹. L'article 141 de la Constitution stipule ainsi que « si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les cent jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple les lois fédérales, les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient, les traités internationaux »¹³⁵². Par ailleurs, « il est entendu que le projet ne saurait être mis en vigueur avant la constatation qu'aucune demande de référendum n'ait été présentée ou, si ce devait être le cas, avant que les électeurs n'aient approuvé le projet »¹³⁵³. De 1991 à 2004, 45 référendums facultatifs ont été organisés en vertu de l'article 141, et, dans 26 cas, la norme projetée par les représentants a été rejetée¹³⁵⁴. Cette faculté offerte aux citoyens n'en est pas moins critiquée puisqu'elle retarde le processus législatif et freine les innovations. Malgré cela, elle présente l'intérêt d'obliger le Parlement fédéral, pour échapper au référendum, à transiger et à débattre tout au long de la procédure législative.

En Italie, les référendums ne peuvent changer ni la forme républicaine de l'Etat, ni toucher les principes suprêmes du système constitutionnel. Par ailleurs, les citoyens sont les principaux initiateurs des référendums. Seul l'article 138 de la Constitution ouvre l'initiative à d'autres

¹³⁴⁹ SCHMITT (N.), *op.cit.*, p.209.

¹³⁵⁰ GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *op.cit.*, p71.

¹³⁵¹ *Ibidem*, p.210.

¹³⁵² Concernant les traités internationaux, ceux-ci doivent être d'une durée indéterminée et ne pas être dénonçables, ou prévoir l'adhésion à une organisation internationale, ou, enfin, contenir des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

¹³⁵³ SCHMITT (N.), *op.cit.*, p.210.

¹³⁵⁴ Voir les études de l'Office fédéral de la statistique : www.parlament.ch/wa-va-statistik-1848-2004.xls

acteurs du débat politique¹³⁵⁵. Des référendums de révision peuvent être demandés, dans un délai de trois mois à compter de la publication du projet d'acte, par un cinquième des membres de l'une des deux chambres du Parlement, ou par 500 000 électeurs, ou enfin par cinq conseils régionaux. Cependant, celui-ci n'a pas lieu si, en seconde délibération, le projet est adopté par chacune des deux chambres à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans la mesure où le recours au référendum de l'article 138 est assez facilement évitable, il a fallu attendre le 7 octobre 2001 pour le voir fonctionner. Cette votation portait alors sur la modification du pouvoir des régions et a été approuvée par 64,2% des électeurs.

En Grande-Bretagne, pays fondateur du régime représentatif moderne, le principe de la souveraineté du Parlement ne tolère qu'un caractère consultatif au référendum, mais fonctionne dans la pratique comme s'il avait valeur décisionnelle. L'utilisation de ce procédé n'est donc pas naturelle dans cet Etat. Il n'existe d'ailleurs aucun texte prévoyant les cas où un référendum peut être organisé. La décision de recourir à cette procédure est arrêtée en fonction des circonstances et de la recherche d'une légitimité particulière. Le seul référendum national, organisé en 1975 et relatif au maintien du Royaume-Uni au sein des Communautés européennes, n'a mobilisé que 64,5% de l'électorat.

Au regard des exemples fournis par ces quatre Etats, les possibilités de recourir au référendum au niveau national sont extrêmement diverses tant au plan de l'initiative qu'à celui du champ que peut recouvrir ce procédé. Il est, à cet égard, notable de constater que ces mêmes différences existent de façon similaire au plan local.

b – Au plan local

L'initiative, comme le champ de la votation, sont librement déterminés par les autorités compétentes. Dans certains cas, l'Etat central fixe lui-même ces règles alors que, dans d'autres cas, ces décisions appartiennent alternativement aux différentes collectivités locales¹³⁵⁶.

Le référendum local a été introduit dans la Constitution française par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique du 1^{er} août 2003. L'article 72-1 al.2

¹³⁵⁵ GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *op.cit.*, p.96.

¹³⁵⁶ Par souci de clarté, ne seront évoqués ici que les mécanismes référendaires emportant décision des citoyens ; les mécanismes consultatifs, qui aboutissent à un vote des citoyens, ayant déjà fait l'objet d'une étude dans le paragraphe précédent, p.427 et suiv..

dispose à présent que « les projets de délibération ou d'actes relatifs à la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité »¹³⁵⁷. Dès lors, conformément aux articles LO 1112-1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales, tous ces échelons locaux peuvent recourir à ce procédé, le référendum doit porter sur « une affaire de la compétence de cette collectivité, et au sein de cette entité, de la compétence soit de l'assemblée elle-même soit de l'exécutif »¹³⁵⁸. La décision d'y recourir appartient à l'assemblée délibérante sur sa propre initiative ou à celle de son exécutif pour « tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel »¹³⁵⁹. Un tel référendum ne peut porter sur les affaires relevant de la compétence d'une autre collectivité, même si elles peuvent avoir un lien avec elle¹³⁶⁰. De plus, le législateur a précisé, à l'article LO 1112-6 C.G.C.T, des périodes durant lesquelles les collectivités territoriales ne pouvait

¹³⁵⁷ Par collectivités territoriales, il faut comprendre les communes, les départements et les régions, ainsi que les collectivités à statut particulier et celles d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, en sont donc exclus les établissements publics de coopération intercommunale.

¹³⁵⁸ DELVOLVE (P.), *L'organisation décentralisée de la République, le référendum local*, *op.cit.*, p.11 ; voir également ORAISON (A.), *op.cit.*, pp.639-646 ; VERPEAUX (M.), *Référendum local, consultations locales et Constitution*, AJDA, 2003, pp.540-547 ; MELLA (E.), *Loi organique sur le référendum local : une réponse partielle aux interrogations suscitées par la loi sur l'organisation décentralisée de la République*, Semaine Juridique, Administration et collect.terr., 2003, pp.1139-1148, DUPRAT (J-P.), *La prudente avancée du référendum local*, AJDA, 2003, p.1862.

¹³⁵⁹ Art. LO 1112-1 et 2 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁶⁰ Voir *supra*, p.427.

DELVOLVE (P.), *op.cit.*, p.10. De la sorte, par exemple, une commune, même si elle se trouve concernée par le projet, ne pourrait pas organiser de référendums locaux au sujet d'affaires relevant de la compétence de l'Etat, tel qu'un projet d'autoroute (Conseil d'Etat, 17 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*, Rec., p.558), de création de ligne SNCF à grande vitesse (Conseil d'Etat, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*, Rec., p.683) ou d'un projet portant sur la présence de population étrangère (Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*, Rec., p.498). De la même façon, un référendum ne pourrait pas être décidé par une collectivité locale au sujet d'une affaire qui relèverait d'une autre entité territoriale. Comme l'a fixé la jurisprudence dans le cas des consultations locales, une commune ne pourrait pas recourir au référendum pour un projet qui porterait sur l'implantation sur son territoire par une autre commune de dépendances de cette dernière, tel un cimetière (Conseil d'Etat, sect., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment*, Rec., p.153) ou une route (Conseil d'Etat, sect., 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier Chèvre-Morte*, Rec., p.125).

pas recourir à cette procédure¹³⁶¹. Par ailleurs, celui-ci a également fixé une condition de quorum, reprise à l'article LO1112-7 C.G.C.T, pour l'adoption de la décision, qui ne se rencontre pas pour les référendums nationaux : le projet doit, à présent, pour emporter valeur décisionnelle, recueillir la majorité des suffrages et la moitié des électeurs inscrits doivent avoir pris part au scrutin, sinon sa portée n'est que consultative¹³⁶². Malgré son caractère limité, cette procédure de démocratie semi-directe a déjà fait l'objet d'application au niveau communal, tandis que les échelons départementaux et régionaux n'y ont pas eu encore recours¹³⁶³.

De la même façon, dans un cas extrêmement particulier et temporaire, la Constitution avait prévu l'organisation d'un référendum local. L'article 76 dispose en effet que les populations de la Nouvelle Calédonie étaient appelées « à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 ».

Enfin, bien qu'implicitement, puisqu'il n'y est pas fait expressément référence, l'article 53 alinéa 3 de la Constitution dispose que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Ces opérations ne

¹³⁶¹ L'article LO 1112-6 C.G.C.T dispose ainsi qu' une « collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local : à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante ; pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 74 de la Constitution. Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le renouvellement général des députés, le renouvellement de chacune des séries des sénateurs, l'élection des membres du Parlement européen, l'élection du Président de la République, un référendum décidé par le Président de la République ».

¹³⁶² GUILLEUX (G.), *La loi organique relative au référendum local : une avancée en trompe l'œil*, Pouvoirs Locaux, 2003, pp.58-61.

¹³⁶³ Réponse à la question écrite n°81 507 de M. J-L. Warsmann par le Ministre délégué aux collectivités locales, J.O., Assemblée nationale, 14 novembre 2006, p.11 829 : Neuf communes ont utilisé le référendum local sur des affaires relevant de leur compétence, parmi celles-ci on peut citer par exemple le cas du déplacement d'un monument aux morts (Englancourt, Aisne, le 8 avril 2006), de l'implantation d'éoliennes (Malans et Elze, Gard, le 27 novembre 2005), de l'adhésion à une communauté d'agglomération (Condé-sur-Beuvron, Loir-et-Cher, le 16 janvier 2006), de la création d'une police municipale (Thouaré, Loire Atlantique, le 19 décembre 2005) ou encore de la réalisation d'un programme d'habitat sur un domaine communal (Mandre-les-Roses, Val-de-Marne, les 28 mars et 29 mai 2006)

sont juridiquement valables que si les populations concernées ont pu donner leur consentement lors d'un référendum local¹³⁶⁴.

En Suisse, le champ du référendum local est particulièrement étendu dans les cantons. « Non seulement tous les cantons connaissent le référendum constitutionnel obligatoire, mais le référendum législatif est beaucoup plus important qu'au niveau fédéral. Toutes les constitutions cantonales prévoient le référendum législatif sous forme facultative ou obligatoire ou sous forme mixte »¹³⁶⁵. Par ailleurs, « des référendums financiers et administratifs ont été introduits dans un nombre considérable de cantons »¹³⁶⁶. Les citoyens sont invités à se prononcer à l'occasion d'un référendum pour les dépenses dépassant un certain montant ou pour l'introduction d'un nouvel impôt¹³⁶⁷. De même, il convient d'ajouter que cette technique de démocratie semi-directe est ouverte également au niveau des districts, des communes et très souvent aussi à l'échelon des quartiers.

En Allemagne, le droit des collectivités locales relève de la compétence des Länder, les dispositions relatives aux référendums locaux sont incluses dans les différentes constitutions des Etats fédérés ainsi que dans les codes des communes et varient d'une collectivité à une autre. Néanmoins, cette procédure de démocratie directe est désormais en vigueur dans tous les Länder. A leur échelle, plusieurs référendums portant sur des matières constitutionnelles ont été organisés au cours des années 1990 : adoption de constitutions fédérées (pour le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie occidentale, Thuringe ou Berlin), ou révision de constitutions (en Hesse, en Bavière ou à Brême). Par ailleurs, d'autres référendums ont porté sur des matières de niveau législatif, tel celui organisé en Schleswig-Holstein en 1997 à propos de la conservation d'un jour férié. Certains Länder, comme le Rhénanie-Palatinat, ont fixé des seuils de participation lors des votations ; dans cet Etat par exemple, ce quorum est

¹³⁶⁴ Plusieurs référendums ont été organisés sur la base de l'article 53 alinéa 3, tels ceux des 19 mars 1967 et 8 mai 1977 pour Djibouti, du 22 décembre 1974 pour les Comores, du 8 février 1976 pour Mayotte. Sur l'utilisation de l'article 53, voir Cons.const., n°75-59 DC du 30 décembre 1975, *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, Rec., p.26 ainsi que MAESTRE (J-C.), *L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination*, RDP, 1976, pp.431-461 ; ORAISON (A.), *Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte*, RBDI, 1983, pp.655-698..

¹³⁶⁵ Service des Affaires Européennes, *Le référendum*, Sénat, juin 1995, www.senat.fr/lc/lc4/lc40.html

¹³⁶⁶ PREMAT (C.), *op.cit.*, p.148.

¹³⁶⁷ Ce référendum peut être facultatif ou obligatoire selon les cantons. Voir GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *op.cit.*, p.69 et suiv.

établi à ¼ des électeurs inscrits¹³⁶⁸. A l'échelon des communes, tout comme au niveau des Etats fédérés, les codes de ces collectivités « fixent les principes généraux régissant le référendum, les règles précises sont [donc] déterminées par chaque commune »¹³⁶⁹. De façon générale, si ce référendum a une valeur normative, l'initiative n'appartient pas toujours pour autant aux représentants élus. En effet, seulement sept Länder octroient cette faculté à l'assemblée délibérante ; pour les autres, « l'initiative est restreinte, voire inexistante »¹³⁷⁰. De plus, si le principe est que toutes les questions relatives à la compétence de la commune peuvent faire l'objet d'une telle votation, il existe cependant des sujets exclus du champ du référendum par tous les codes des communes. Ceux-ci concernent les questions budgétaires, le statut juridique des élus et du personnel, l'organisation interne de l'administration municipale, les tarifs des entreprises de transport, les arrêtés des comptes des entreprises communales et les décisions prises dans le cadre de procédures judiciaires¹³⁷¹.

En Italie, au plan régional, l'article 132 de la Constitution exige l'organisation d'un référendum pour la fusion de régions ou la création de nouvelles régions. Celui-ci n'a lieu que sur les territoires concernés. De leur côté, les référendums communaux n'ont généralement qu'une valeur purement consultative au regard de la loi du 8 juin 1990, mais certains statuts communaux précisent pourtant que « le conseil municipal a l'obligation de délibérer sur une question ayant fait l'objet d'un référendum, voire de se conformer au résultat du référendum »¹³⁷².

Au Royaume-Uni, à l'instar du niveau national, le référendum est tout à fait exceptionnel. Seuls sept référendums ont été organisés jusqu'à présent et quatre se sont tenus sur une très courte période (1997-1998). Ils portaient tous sur des questions propres à certaines provinces ou collectivités et sur leur particularisme : l'Irlande (1973 et 1998), l'Ecosse et le Pays de

¹³⁶⁸ JUNG (O.), *op.cit.*, p.10.

¹³⁶⁹ Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum communal, op.cit.*

¹³⁷⁰ *Ibidem*. A titre d'exemples, « dans le Land de Brandebourg, [l'initiative du conseil municipal] est limitée, d'une part, aux référendums portant sur des fusions de communes et, d'autre part, à ceux qui visent à modifier une décision prise à la suite d'un référendum d'initiative populaire organisé dans les deux années qui précèdent. Les trois Länder de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Sarre permettent également au conseil municipal de susciter un référendum visant à modifier une décision prise à la suite d'un référendum d'initiative populaire organisé dans les deux années qui précèdent ». p.8.

¹³⁷¹ *Ibidem*.

¹³⁷² *Ibidem*.

Galles (1979 et 1997), et Londres (1998)¹³⁷³. En l'absence de constitution écrite, l'initiative appartient au Parlement de Westminster qui fixe dans chaque cas l'objet et la procédure de la consultation.

Au regard des cinq exemples que fournissent les Etats envisagés ici, le champ du référendum local peut être étendu ou au contraire restreint selon les mécanismes institués dans chacun des systèmes. Très ouverte en Suisse, cette modalité de démocratie semi-directe connaît des limites, voire d'importants obstacles, en France, en Allemagne et en Italie, et elle dépend en Grande-Bretagne du bon vouloir du Parlement de Westminster. Pourtant puisqu'elle permet une participation directe et effective des citoyens aux choix politiques, la pratique référendaire devrait faire l'objet d'un nécessaire renouveau.

2 – Un nécessaire renouveau des pratiques référendaires

De façon indispensable, pour faire face à la plupart de ces dérives (a), la pratique du référendum doit être rénovée pour en faire un outil pleinement démocratique (b).

a – L'existence de dérives

Certaines dérives portent atteinte au caractère démocratique du référendum, tant au plan national que local. Les plus importantes et les plus flagrantes relèvent des gouvernants, d'autres, bien que moins fréquentes et moins visibles, procèdent des électeurs eux-mêmes.

Les premières regroupent tous les actes et agissements des gouvernants qui, à l'occasion des référendums, laissent à penser qu'ils utilisent cette technique pour conforter leur position personnelle.

Tout d'abord, au regard des risques de dérives plébiscitaires qu'il peut susciter, le référendum inspire une certaine méfiance¹³⁷⁴. Celle-ci « trouve sa source dans les plébiscites napoléoniens qui ont conduit à renforcer le pouvoir personnel de ceux qui en ont été les acteurs, au détriment de la séparation des pouvoirs et des libertés ». Au XX^e siècle, le détournement des procédés plébiscitaires de la République de Weimar par la dictature nazie a d'ailleurs gravement justifié cette crainte¹³⁷⁵. Pour ce qui concerne la France, cette appréhension

¹³⁷³ Le référendum du 7 mai 1998 à Londres portait sur la création de la collectivité du Grand Londres.

¹³⁷⁴ Sur ce point voir notamment l'étude de Jean-Marie DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, L.G.D.J., 1976.

¹³⁷⁵ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.75.

procède des référendums plébiscitaires du général de Gaulle. Ceux-ci prenaient la forme de véritables questions de confiance, même si, parallèlement, le chef de l'Etat laissait l'opposition libre d'exprimer des choix différents et de mettre en échec ses projets. Chaque consultation se trouvait alors marquée par un double enjeu : la question politique posée et l'adhésion au Président et à sa politique¹³⁷⁶. Après lui, l'utilisation du référendum a été moins fréquente. Malgré cela, la crainte plébiscitaire demeure dès lors qu'il s'agit de modifier le domaine de l'article 11 de la Constitution. En ce sens, M. Malvy remarquait, au cours des débats parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle du 4 août 1995, que le référendum est « une arme [qui] entre les mains d'un Président populiste, [...] risque de devenir socialement dangereuse. Les droits économiques et sociaux acquis des luttes et des progrès et énumérés dans le Préambule de la Constitution de 1946 ne peuvent être livrés au risque de l'aventurisme »¹³⁷⁷.

Par ailleurs, la rédaction de la question soumise à votation, par le choix de termes confus, équivoques ou complexes, peut aboutir à une manipulation relative des citoyens. Cette pratique, qui consiste à poser des « questions soit simples soit ambiguës », dont les réponses « oui » ou « non » sont très lapidaires, a été dénoncée par le Conseil de l'Europe¹³⁷⁸. De la même façon, les questions multiples, à double sens, imprécises ou « bloquées », selon la qualification de Jean-Marie Denquin, constituent également une manipulation des électeurs¹³⁷⁹. Cette situation a donné lieu à débats lors des référendums français relatifs à l'Algérie, les 8 janvier 1961 et 8 avril 1962, « dans lesquels étaient posées deux questions pour une seule réponse ». Elle s'est poursuivie avec le référendum du 27 avril 1969 qui regroupait deux sujets différents : la création des régions et la rénovation du Sénat¹³⁸⁰. Dans ces circonstances, le citoyen peut ne pas percevoir les conséquences de son vote. En Suisse notamment, le système établi permet que « les votations portent sur des objets très techniques,

¹³⁷⁶ Entretien radio-télévisé du 11 avril 1969, où le général de Gaulle déclarait : « en chacune de ces occasions, ayant confiance en la Nation, je lui ai demandé si elle avait confiance en moi ».

¹³⁷⁷ Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 12 juillet 1995, J.O.R.F, p.1029.

¹³⁷⁸ COLUMBERG (D.), *op.cit.*.

¹³⁷⁹ DENQUIN (J-M.), *op.cit.*, p.275 : « le peuple ne peut empêcher qu'une question unique, impliquant une réponse unique, recouvre un ensemble de matières logiquement distinctes ». Un autre type de manipulation, malgré des procédures précises, peut intervenir avec une adaptation des textes à la volonté politique de l'initiateur du référendum.

¹³⁸⁰ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.82.

qui dépassent largement les compétences d'un *bonus pater familias* »¹³⁸¹. Ce dernier n'est donc pas toujours à même de saisir les enjeux soulevés par la technicité de la question, et peut s'en désintéresser, s'abstenir ou voter sans pour autant être sensibilisé quant aux effets de son vote.

De plus, dans les systèmes représentatifs, le référendum est une procédure exceptionnelle de participation des citoyens et il est intéressant de voir que les dirigeants décident généralement de son utilisation en fonction de leur propre intérêt politique. A cet égard, l'étude du Conseil de l'Europe constate d'emblée que, bien souvent, une majorité parlementaire ne recourt à cette technique que si elle peut espérer en retirer des avantages politiques¹³⁸². Ce rapport explique que les gouvernants l'utilisent régulièrement en cas de disputes internes pour créer une sorte d'arbitrage, pour dégager leur responsabilité d'une décision cardinale et s'en remettre ainsi aux électeurs, ou alors en cas de difficulté pour retrouver une légitimité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur enceinte. Mais, à l'inverse, l'intérêt que souhaitent en dégager les représentants peut aussi expliquer parallèlement pourquoi les responsables politiques ne le pratiquent que très rarement, et pourquoi ils préfèrent aujourd'hui ne plus s'engager véritablement et trop personnellement dans les campagnes. Pour eux, ce procédé constitue en effet une technique politicienne peu sûre qui permet au peuple de les désavouer, et un résultat négatif est à même d'altérer leur légitimité et leur crédit. Dans cette optique, certains considèrent à raison que « la peur de la réaction des citoyens est la cause majeure de la rareté du recours au référendum »¹³⁸³.

A l'inverse, d'autres estiment que le référendum est une source de démobilisation des élus, particulièrement au plan local. Ceux-ci « se voient « court-circuités » quand ils sont confrontés à des référendums décisionnels » ; et, notamment, lorsque « les citoyens se prononcent dans un sens contraire à la volonté des élus, le référendum s'analyserait [ainsi] comme un « camouflet » dont il est difficile, pour ces derniers, de ne pas tirer toutes les conséquences »¹³⁸⁴. Mais, cette réticence des élus Français – qui voient dans le référendum une dangereuse concurrence – remet en cause l'esprit de l'article 3 de la Constitution qui dispose pourtant expressément que la « souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

¹³⁸¹ SCHMITT (N.), *op.cit.*, p.211.

¹³⁸² COLUMBERG (D.), *op.cit.*

¹³⁸³ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.101.

¹³⁸⁴ BEN AISSA (M.), *Administration et citoyens*, in BEN AISSA (M.), DELPEREE (F.) (dir.), *op.cit.*, p.27.

Enfin, l'exemple des révisions constitutionnelles françaises peut aussi illustrer la part que les gouvernants ont dans les dérives liées à la pratique du référendum. A l'origine, « la voie du référendum était considérée comme la procédure normale » de révision¹³⁸⁵. Toutefois, en dehors de l'exception récente du quinquennat présidentiel en septembre 2000, aucune des révisions antérieurement engagées sur la base de l'article 89 n'ont donné lieu à référendum. Pourtant, il était apparu naturel aux rédacteurs de la Constitution que le peuple souverain soit consulté, au moins pour les révisions importantes, puisque ce texte constitue le contrat fondateur. L'idée originelle était de ne recourir au Congrès que « lorsque la révision portait sur des aspects de technique constitutionnelle ou qu'il y avait urgence » afin d'éviter la formule longue, lourde et coûteuse du référendum¹³⁸⁶. Malgré cela, la pratique a démontré que des révisions importantes ont été menées sans recourir aux citoyens¹³⁸⁷. De façon similaire, l'article 11 a été utilisé par deux fois, en 1962 et en 1969, pour proposer au référendum, sans examen préalable des assemblées, une révision constitutionnelle. Cette utilisation a été condamnée juridiquement par une partie importante de la doctrine, mais s'expliquait politiquement, puisqu'elle évitait qu'une seule chambre empêche, de façon temporaire ou définitive, une modification de la Constitution souhaitée par le peuple¹³⁸⁸.

Nonobstant ces dérives qui sont à mettre pour l'essentiel à la charge des élus, l'attitude des citoyens peut occasionnellement en constituer une autre. En effet, si le référendum cristallise la volonté du groupe, s'il offre une image exacte, celle-ci reste pourtant figée et partielle¹³⁸⁹. Dans un contexte de développement de l'abstention de masse, la portée de certaines réformes interroge, et le débat traditionnel au sein des assemblées parlementaires peut parfois apparaître comme un meilleur gage de légitimité puisqu'il favorise l'échange et la pondération des idées¹³⁹⁰. Un exemple, particulièrement illustratif, des risques liés au

¹³⁸⁵ ARDANT (P.), *op.cit.*, p.88.

¹³⁸⁶ *Ibidem*

¹³⁸⁷ Il convient de citer, par exemple, les révisions concernant la construction européenne, notamment celle du 25 janvier 1999 destinée à permettre la ratification du traité d'Amsterdam et les règles relatives à la libre circulation des personnes dans l'Union.

¹³⁸⁸ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, J.O., 16 février 1993, p.2549.

¹³⁸⁹ BURDEAU (G.), *Traité de Science Politique, op.cit.*, p.246.

¹³⁹⁰ Voir à propos de cette interrogation : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Les régimes politiques contemporains*, Tome II, P.U.F., juin 1985, p.334 : Dans ce contexte de vote populaire

référendum est donné par la France avec celui du 24 septembre 2000 sur le quinquennat présidentiel. Alors que cette modification importante de la Constitution a été approuvée par 72,91% des votants, 69,28% des inscrits n'ont pas pris part au vote, 16% des électeurs ont déposé un bulletin blanc ou nul et 27,09% des citoyens ont répondu « non » à la fin du septennat. Au final, ce changement constitutionnel majeur n'a été adopté que par huit millions de citoyens sur une population de plus de soixante millions de gouvernés. Dans de telles circonstances, lorsqu'elle est acquise par une si nette minorité, la décision ne semble pas plus légitime que celle qui aurait pu être débattue par le Congrès. Ce risque important a d'ailleurs incité plusieurs Etats à instaurer des quotas de participation pour garantir la légitimité des décisions soumises au référendum.

Au-delà de ces dérives, le référendum, en donnant le pouvoir au peuple, présente pourtant de nombreux aspects positifs. Le premier d'entre eux est de conforter l'idéal démocratique dans les sociétés représentatives même s'il existe des réticences quant à son utilisation. De façon générale, celles-ci proviennent principalement des élus qui préfèrent conserver le monopole du pouvoir. Cette méfiance vis-à-vis du peuple peut s'expliquer, en France par exemple, par le souvenir des référendums négatifs des 5 mai 1946 et 29 mai 2005. A deux reprises, le peuple a rejeté des projets de Constitution pourtant largement soutenus par les parlementaires¹³⁹¹. Les partis politiques n'apprécient guère non plus de voir les citoyens, par ce procédé, soustraits à leur emprise et à leurs directives. Obligés de s'engager dans la campagne référendaire, ils peuvent eux aussi subir le même désaveu que les représentants. Les réticences viennent également des formations de gauche qui estiment le référendum trop conservateur dans ses

lorsque l'abstention est importante, « la décision est alors acquise par une nette minorité est l'on voit mal en quoi elle serait plus légitime que si elle avait été adoptée par une assemblée parlementaire ».

¹³⁹¹ La difficulté posée par le référendum négatif de 2005 peut s'analyser à la lumière de l'étude de Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite*, où l'auteur décrit le problème des « questions implicites ». En effet, il montrait que le peuple pouvait répondre sur le contenu de la question mais aussi sur l'environnement de la question. En 2005, les Français n'ont pas seulement répondu sur le projet de Constitution pour l'Union européenne, mais également sur la construction, et la vision, de l'édifice réalisé depuis des décennies par leurs seuls représentants. En ce sens, J.-M. Denquin écrivait : « nous faisons observer que, dans la démocratie semi-directe, le peuple en tant que tel ne pose jamais les questions et que, par conséquent, on peut se demander si la volonté qui se manifeste à travers cette expression médiate est bien la sienne. Ce doute ne peut être exorcisé que si le peuple a, de quelque manière, la possibilité de sanctionner non seulement le contenu de la question posée, mais aussi le fait qu'on la lui pose, et qu'on la lui pose en ces termes. Cette question de la légitimité de la question n'est-elle pas l'objet d'une question toujours implicitement posée ? », DENQUIN (J.-M.), *op.cit.*, p.280.

résultats¹³⁹². Enfin, en France, il existe parallèlement une culture représentative du régime, héritage du serment du Jeu de Paume du 20 juin 1789, qui explique le peu d'empressement des représentants à laisser le peuple décider lui-même. Mais malgré cela, le référendum est utile pour résoudre certaines difficultés. Dans un contexte politique délicat, l'utilisation de ce procédé, les 8 janvier 1961 et 8 avril 1962, a permis de résoudre la douloureuse question de l'indépendance de l'Algérie.

Ainsi, par-delà les dérives qui peuvent être constatées sur le plan démocratique, des propositions sont avancées pour conforter et développer le référendum. Si leur objectif premier est naturellement d'enrayer ces vices, elles tendent aussi à permettre, à terme, une rénovation de ce procédé référendaire afin d'en faire un outil de participation efficace pour les citoyens.

b – Une technique démocratique à conforter

Tout en favorisant une participation maximale des citoyens, l'intérêt du référendum consiste aussi à produire « une décision parfaitement autonome par laquelle la volonté du peuple, s'ajoutant à celle des représentants, donne naissance à la loi » et permet d'accroître sa légitimité¹³⁹³.

En France, dans le but de conforter ce mécanisme de démocratie semi-directe, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution avait proposé, en 1993, plusieurs aménagements. Tout d'abord, celui-ci préconisait une extension du champ des matières pouvant faire l'objet d'un référendum. Cette dernière aurait principalement permis d'inclure, au sein de l'article 11, « les garanties fondamentales des libertés publiques », constituant ainsi, pour le comité, « une double avancée sur le terrain des droits de l'homme et sur celui de la participation des citoyens »¹³⁹⁴. De plus, dans le cas des référendums législatifs, il était

¹³⁹² CHANTEBOUT (B.), *op. cit.*, p.206 : « si les électeurs suisses ont toujours su repousser les initiatives réactionnaires ou xénophobes, ils furent quand même les derniers en Europe à admettre le vote des femmes et l'impôt sur le revenu ; ils se sont opposés avec constance à la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, à l'introduction de la TVA qui existe pourtant partout ailleurs en Europe, à la séparation des Eglises et de l'Etat, et à l'adhésion à la CEE [...]. En France même, le référendum de 1969 a sauvé le Sénat parce qu'il apparaissait comme le gage de la modération du pouvoir ».

¹³⁹³ GRAWITZ (M.), LECA (J.), *op. cit.*, p.171.

¹³⁹⁴ Rapport remis au Président de la République, le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la Révision de la Constitution, J.O, 16 février 1993, p.2549.

également envisagé qu'un contrôle préventif du Conseil constitutionnel puisse avoir lieu sur le projet de loi ou de traité avant que ne se tienne le référendum. Ces recommandations sont pourtant restées sans suite et n'ont pas donné lieu à une révision constitutionnelle¹³⁹⁵.

Parallèlement, en matière d'initiative référendaire, certains auteurs estiment qu'une réécriture de l'article 11 devrait émanciper « le gouvernement de l'autorité présidentielle, qui, à l'heure actuelle, dispose d'un droit de veto »¹³⁹⁶. Il est vrai, notamment en période de cohabitation, que le gouvernement pourrait avoir intérêt à recourir à cette technique de démocratie semi-directe, le peuple servant alors d'arbitre dans les cas de dissensions au sommet de l'Etat. D'autres pensent au contraire que « cette arme ne doit en aucun cas être mise à la disposition d'un organe constitutionnel, quel qu'il soit, et surtout pas de l'Exécutif, le Parlement n'ayant guère pour sa part l'intention d'en user »¹³⁹⁷. L'initiative pourrait alors, comme notamment en Suisse et aux Etats-Unis, être laissée aux seuls citoyens. Dans ce sens, en 1993, la Commission Vedel avait proposé l'institution d'un référendum d'initiative minoritaire. Pour autant, afin d'éviter « les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait », le procédé imaginé tendait à combiner l'initiative des citoyens à celle des parlementaires¹³⁹⁸. En effet, ces derniers restaient libres d'adopter le projet avant qu'il ne soit soumis au référendum. D'autre part, le comité avait également prévu que le Conseil constitutionnel puisse vérifier la conformité du projet de texte à la Constitution avant l'ouverture à la signature des citoyens.

Ainsi, de façon plus générale, afin de démocratiser les pratiques référendaires, les mécanismes d'initiative populaire pourraient être développés tant au plan local que national. Le peuple souverain demanderait alors légitimement à être consulté sur certains sujets et servirait parfois d'arbitre dans les débats politiques.

¹³⁹⁵ La révision constitutionnelle du 4 août 1995, qui a modifié l'article 11 de la Constitution, n'a pas pris en compte ces conclusions de la Commission Vedel.

¹³⁹⁶ ROUSSEAU (D.) (dir.), *op.cit.*, p.38.

¹³⁹⁷ CHANTEBOUT (B.), *op. cit.*, p.206 : « Lorsque cette arme est mise par la Constitution à la disposition d'un des protagonistes du jeu politique ou qu'il parvient à s'en emparer, il l'utilisera toujours, en choisissant à la fois le moment et le thème de la consultation et les termes des questions, pour abattre ses adversaires et légitimer son pouvoir. Si près de nous, de Gaulle a su n'en user qu'avec modération, on sait l'usage qu'en firent dans le passé les deux Napoléon, Hitler et Franco, en 1978 Pinochet, en 2002 Saddam Hussein ou en 2003 W. Poutine en Tchétchénie. Quand le référendum est ainsi utilisé pour détruire la démocratie, il devient le suprême du pouvoir ».

¹³⁹⁸ Rapport remis au Président de la République, le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la Révision de la Constitution, J.O, 16 février 1993, p.2549.

Par ailleurs, au plan de l'initiative des révisions constitutionnelles, le Comité Vedel recommandait aussi un assouplissement des conditions posées à l'article 89 de la Constitution. S'il souhaitait, d'un côté, que les propositions – comme les projets de révision – puissent faire l'objet pour leur adoption d'une double option du Président de la République entre le recours au référendum ou la réunion du Congrès, il proposait, d'un autre côté, qu'une chambre ne puisse plus, à elle seule, faire barrage à une révision, dans la mesure où l'une d'elles se prononcerait à la majorité des trois cinquièmes en faveur du projet ou de la proposition de révision¹³⁹⁹.

Mais, au-delà d'une ouverture du champ du référendum, afin que la décision relève pleinement des citoyens et que certaines des dérives que rencontrent les pratiques actuelles soient contrées, plusieurs aménagements au stade de la votation paraissent corrélativement nécessaires.

Parmi les réformes possibles, l'institution d'un quorum pour la participation des citoyens semble la mesure la plus souvent retenue. La fixation d'un taux de participation minimale permet de ne prendre en compte que les mesures sur lesquelles une majorité de la population a pu se prononcer et évite que « la décision puisse apparaître comme émanant d'une minorité »¹⁴⁰⁰. Garantir un niveau minimal de participation permet normalement « de considérer comme représentatif et valide le résultat obtenu »¹⁴⁰¹. Pour autant, s'il est conforté, l'idéal démocratique n'est pas atteint puisque les quorums fixés prennent seulement en compte les électeurs inscrits, et la décision finale reste prise à la majorité des suffrages exprimés et non à celle des électeurs. Pourtant, plusieurs Etats ont déjà retenu cette solution comme l'Italie, et plus récemment l'Allemagne et la France pour les référendums locaux. Dans un certain nombre de cas, des textes ont été repoussés faute d'une participation suffisante. En Italie, le quorum de 50% requis par la loi du 25 mai 1970 n'a pas été atteint lors de plusieurs référendums en 1990, 1997, 1999 et 2000. Bien que la majorité des votants se soit, le plus souvent, prononcée en faveur des projets de texte, ceux-ci sont restés sans effet¹⁴⁰². A l'inverse, en France, si tel avait été le cas au plan national, les référendums sur la

¹³⁹⁹ *Ibidem*, p.2551.

¹⁴⁰⁰ DELVOLLE (P.), *op.cit.*, p.15.

¹⁴⁰¹ COLUMBERG (D.), *op.cit.*

¹⁴⁰² RICCI (R.), *La pratique référendaire dans les démocraties constitutionnelles : le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie*, *op.cit.* : Il existe donc dans l'histoire référendaire italienne plusieurs exemples d'échec en raison d'une faible participation citoyenne. Les référendums sur la réglementation de la chasse et sur l'utilisation des pesticides, le 3 juin 1990, n'ont mobilisé en moyenne que 43% des électeurs. Le 15 juin 1997, la

Nouvelle-Calédonie de 1988 et sur le quinquennat présidentiel de 2000 n'auraient eu aucune valeur faute d'une participation suffisante, puisque celle-ci n'a été que de 37% pour le premier, et de 30,72% pour le second.

Au-delà de cette réforme, certains préconisent également de prendre en compte les votes blancs dans le calcul des suffrages exprimés, auquel cas la majorité requise pour l'adoption de la mesure objet de la question posée serait plus élevée. « Compte tenu du caractère binaire et simplificateur de la réponse, le vote blanc est préférable, à tout le moins, au refuge dans l'abstention »¹⁴⁰³.

De même, au sujet de la question soumise au vote et des réponses à lui apporter, il est parfois conseillé aussi que le référendum offre le choix entre plusieurs options. D'autres réponses que les seuls « oui » et « non » pourraient être proposées. L'exemple de la Suisse est à cet égard novateur, notamment en cas d'initiative populaire, puisque la collectivité peut soumettre le même jour au vote des citoyens un contre-projet. Par ailleurs, à l'instar du canton de Bâle-Ville, les électeurs pourraient être invités à choisir entre plusieurs alternatives. Le 26 juin 2002, « les électeurs ont été appelés à voter sur quatre [options de] sujets financiers concernant la baisse des impôts »¹⁴⁰⁴. Ces mesures étant accompagnées de contre-projets, les électeurs ont eu un large panel de propositions pour déterminer leur choix. Cette possibilité de réforme paraît d'ailleurs assez proche des pratiques de consultation rencontrées en France lorsque, comme cela a pu se produire dans le passé, des habitants, au niveau communal, ont

participation variait entre 30% et 30,3% des électeurs pour les sept questions soumises à référendum dont les thèmes étaient l'abolition de la clause de « Golden Share », l'objection de conscience, le libre accès des chasseurs aux propriétés privées, la carrière des magistrats, l'abolition de l'ordre des journalistes, les charges extra-judiciaires des magistrats et la suppression du Ministère des Politiques agricoles. Le 18 avril 1999, le référendum sur la suppression du scrutin proportionnel de liste pour l'attribution de 25% des sièges à la Chambre des Députés, avait davantage mobilisé, mais avec seulement une participation de 49,6% des inscrits, le seuil des 50% requis par la loi de 1970 n'a pas été atteint. Enfin, les référendums organisés le 21 mai 2000 marquent un retour à une très faible mobilisation de l'électorat, puisqu'en fonction des questions la participation varie de 31,9% à 32,5%, malgré des thèmes extrêmement divers dont les charges extra-judiciaires des magistrats, le remboursement des dépenses électorales, la suppression du scrutin proportionnel de liste pour l'attribution de 25% des sièges à la Chambre des Députés, les élections au Conseil supérieur de la magistrature, les licenciements, le versement des cotisations syndicales au moyen de retenues sur les indemnités versées par les organismes de prévoyance et la séparation des carrières des magistrats du Siègre et du Parquet.

¹⁴⁰³ ROUSSEAU (D.) (dir.), *op.cit.*, p.38.

¹⁴⁰⁴ PREMAT (C.), *op.cit.*, p.148.

été appelés à se prononcer sur la dénomination de leur village ou sur l'appellation des résidents de leur commune.

Toujours dans l'optique de rendre son caractère pleinement démocratique à la procédure référendaire, des aménagements pourraient intervenir au stade du débat. Si un tel effort était réalisé, il permettrait à la fois de mieux expliquer aux citoyens les conséquences du choix à faire, tout en protégeant du même coup leur liberté de vote¹⁴⁰⁵. Une meilleure qualité de l'information pour le public pourrait être recherchée « en répartissant, de manière égale, le temps d'antenne entre les réponses », en permettant qu'il y ait un débat, organisé publiquement, au sein des assemblées, locales ou nationales en fonction de l'échelon appelé à se prononcer¹⁴⁰⁶. Un mécanisme proche de celui qu'organise le 2^{ème} alinéa de l'article 11 de la Constitution française pourrait être institué pour chacune des collectivités qui ont la faculté de recourir à ce procédé : « lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

Aussi, même « si la décision populaire n'est ni issue d'un processus de législation filtré, ni le résultat d'un compromis au terme de débats », ce qui peut la rendre parfois suspecte, elle procède de la souveraineté du peuple¹⁴⁰⁷. Elle mérite à ce titre d'être protégée et garantie pour répondre au vœu de Robert Badinter qui, à l'occasion des débats sur la réforme envisagée en 1984, déclarait : « aussi longtemps que les libertés seront vivantes dans le cœur des citoyens, la liberté n'a rien à craindre dans la cité, c'est en enracinant le respect des libertés dans le cœur des citoyens que l'on fortifie la liberté et la démocratie »¹⁴⁰⁸.

Ainsi, eu égard à la pratique, il n'y a pas d'opposition stricte entre la démocratie représentative et l'utilisation de mécanismes de souveraineté populaire. Ces derniers en sont, au contraire, un complément utile qui assure un approfondissement certain – mais aussi nécessaire – de la démocratie représentative. Favorisant une implication plus importante et une participation soutenue des individus à la vie politique, ils se révèlent comme un gage de meilleure représentativité des attentes citoyennes.

Cependant, de façon corollaire, cet approfondissement doit également passer par un renouvellement du statut des représentants ; celui-ci devant garantir à la fois leurs droits afin

¹⁴⁰⁵ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.101.

¹⁴⁰⁶ ROUSSEAU (D.) (dir.), *op.cit.*, p.38

¹⁴⁰⁷ FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *op.cit.*, p.81.

¹⁴⁰⁸ Débats parlementaires, Sénat, J.O.R.F, 1984, p.2285.

de favoriser l'engagement politique, et développer aussi, en parallèle, leurs responsabilités afin que le pacte de confiance élus-électeurs soit assuré. Pour autant, comme la plupart des modalités d'association des citoyens paraissent, en pratique, plus facile à mettre en œuvre au plan local, et comme les échelons de proximité semblent constituer les niveaux pertinents d'engagement citoyen, l'étude se cantonnera principalement au renforcement du statut des élus locaux. Néanmoins, celui de leurs homologues au plan national, faisant déjà l'objet de garanties et de dispositions spécifiques, sera cependant envisagé dès lors que certaines situations pourraient être transposables aux niveaux inférieurs.

Section 2 – Le statut renouvelé du mandataire dans la démocratie représentative

Renforcer le statut des mandataires locaux désignés par les citoyens peut contribuer à l'approfondissement de la démocratie représentative. En effet, la contestation actuelle, que traverse la classe politique dans son ensemble, si elle n'incite pas les citoyens à s'engager dans l'action, est largement le fruit de responsabilités peu ou mal assumées aux yeux des électeurs. Dès lors, le renouvellement du statut des représentants doit s'orienter autour de deux types de thématiques, l'une tendant à rendre plus facile l'engagement politique (§1), l'autre à instaurer des mécanismes efficaces pour la mise en œuvre de la responsabilité politique (§2).

§1 – Un engagement politique facilité

Approfondir la démocratie représentative suppose, parallèlement aux actions visant un meilleur engagement des citoyens, de favoriser aussi l'exercice des mandats pour les élus. Les fonctions électives étant devenues de véritables charges pour leurs détenteurs, notamment au plan local, où l'engagement politique nécessite un investissement conséquent en matière de temps, de capacité et de responsabilités, des réformes à destination de ces représentants apparaissent aussi bien utiles qu'inévitables au risque de décourager un nombre croissant d'individus quant à la prise de responsabilité publique. L'aménagement d'un véritable statut des élus réhabilitant les fonctions électives (A), en même temps qu'une réflexion sur la question de la rotation des charges électives (B) seraient de nature à rendre plus facile l'engagement politique.

A – Des élus réhabilités par un véritable statut

Alors qu'une crise de confiance a considérablement dévalorisé la fonction électorale, notamment en raison des différents scandales qui ont affecté la classe politique au cours des dernières décennies, et que l'engagement politique suscite peu de vocation chez les citoyens, spécialement au niveau local, l'instauration d'un véritable statut pourrait permettre une réhabilitation de l' élu. Déjà, des fondements de statuts ont été adoptés dans les différents Etats étudiés (1) afin de valoriser un engagement difficile (2).

1 – Les premiers fondements d'un statut de l' élu

Les premières dispositions mises en œuvre dans le cadre d'un véritable statut de l' élu visent principalement deux catégories de mesures qui méritent d'être confortées. Elles entendent alternativement favoriser l'exercice des mandats (a) et assurer une sécurité relative à l' élu durant ses fonctions (b).

a – Des mesures favorisant l'exercice des mandats

La motivation principale à l'institution d'un statut de l' élu consiste à faciliter l'exercice des mandats. Les réticences rencontrées jusque-là s'expliquent notamment par une certaine « tradition de l'amateurisme républicain » et une « conception honorifique du mandat local »¹⁴⁰⁹. De façon plus générale, pour l'ensemble des Etats, « dans la théorie démocratique représentative traditionnelle, l'élection octroie à celui qui la gagne une « expertise », un savoir-faire [...]. Le suffrage universel confère une légitimité qui ne permet pas la remise en cause des capacités pour exercer les fonctions auxquelles les élus accèdent. Cette représentation entretient la mythologie démocratique qui veut que chacun puisse être élu, quelles que soient sa condition et sa situation »¹⁴¹⁰.

Toutefois, la complexité croissante des affaires publiques rend de plus en plus difficile l'exercice des fonctions électorales, l'élection, en elle-même, ne constitue plus, comme

¹⁴⁰⁹ RASERA (M.), *La démocratie locale*, LGDJ, Systèmes, Collectivités Locales, mars 2002, p.31 et VERPEAUX (M.), *op.cit.*, p.179.

¹⁴¹⁰ GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, La Documentation Française, Etudes et documents, mars 2006, p.130.

autrefois, un gage de compétences¹⁴¹¹. La responsabilité de la charge exige aujourd'hui une grande disponibilité et, parallèlement, un soutien financier. A défaut d'un solide statut de l'élu, le risque est de fausser la représentation et d'accentuer une dérive déjà persistante qui laisse prédominer dans les assemblées deux types de membres : les retraités et les fonctionnaires¹⁴¹². Pour ces derniers, il est plus facile de dégager du temps libre pour l'exercice des mandats, soit parce qu'ils ne sont plus en activité, soit parce que des aménagements spécifiques à la fonction publique offrent aux agents les moyens d'assumer, dans de meilleures conditions, leur engagement électif¹⁴¹³. Le statut de l'élu, par souci d'égalité, doit donc permettre à toutes les catégories sociales de participer plus directement à la gestion publique, et il est d'ailleurs particulièrement intéressant de constater à cet égard que les textes actuels ne visent principalement que les salariés. Aucune disposition particulière ne tend à faciliter aujourd'hui l'engagement politique aussi bien des artisans que des membres des professions libérales ou des chefs d'entreprise.

S'il existe déjà un certain nombre de dispositions qui peuvent en constituer les premières bases, il est pourtant regrettable que l'élu n'y ait pas été envisagé de façon globale¹⁴¹⁴. Les mesures adoptées établissent le plus souvent une distinction entre les mandats nationaux et locaux, et, à l'intérieur même de ces catégories, les élus ne bénéficient pas des mêmes droits¹⁴¹⁵.

¹⁴¹¹ MABILEAU (A.), *L'élu local : un nouveau professionnel de la République*, Pouvoirs, n°60, 1992 : « La professionnalisation des fonctions électives locales va à l'encontre de la mythologie de l'amateurisme républicain ».

¹⁴¹² ROUSSET (A.), in PUECH (J.), *Les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation*, Rapport de l'observatoire de la décentralisation, La Gazette des Communes, cahier détaché n°2, 14/1880, 2 avril 2007, p.225 : le Président de l'Association des Régions de France, M. Alain Rousset, explique d'ailleurs que « le problème de la sous représentation des actifs et des personnes du privé dans la classe politique concerne tout le monde : les élus bien sûr, les entrepreneurs et les syndicats. Tout le monde a un intérêt objectif à ce que la composition de nos assemblées évolue ».

¹⁴¹³ GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ?*, Pouvoirs, n°95, 2000, p.110.

¹⁴¹⁴ PUECH (J.), *op.cit.*, p.213-220 : « Les élus du suffrage universel direct, exerçant des fonctions exécutives, responsables devant leurs concitoyens, ont le sentiment que leur marge de manœuvre se réduit d'année en année [...]. Il serait préjudiciable de sous-estimer le malaise des élus locaux ou de ne pas accorder à cette question tout l'écho qu'elle mérite [...]. Souvent évoquée, insuffisamment considérée, la question délicate du statut de l'élu ne peut qu'alimenter la perplexité des responsables des collectivités locales et des maires en particulier, et plus encore pour les communes de moins de 3 500 habitants ».

¹⁴¹⁵ NAKIC (L.), *Statut de l'élu, le retour du serpent de mer*, Pouvoirs Locaux, n°48, 2001, p.5.

Pour remplir la mission confiée par les électeurs, un élu doit, en premier lieu, disposer de temps. En France, l'instauration des systèmes d'autorisation d'absence et de crédits d'heures a répondu partiellement à cette attente, mais ces deux mécanismes restent pour le moins limités. Le premier relève de la loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, et dispose que l'employeur est tenu de laisser à tout salarié membre d'une assemblée municipale le temps nécessaire pour se rendre et participer aux séances plénières du conseil, aux réunions des commissions, dont il est membre, et instituées par une délibération du conseil municipal, aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organisations où il a été désigné pour représenter la commune¹⁴¹⁶. De la sorte, seules certaines réunions sont concernées par ces dispositions bien que la fonction élective comporte pourtant d'autres aspects, telles, entre autres, les réunions de chantiers, la préparation et l'étude des dossiers ou les rencontres avec les citoyens. Par ailleurs, le mécanisme du crédit d'heures non rémunérées, prévu à l'article L2123-1 du Code général des collectivités territoriales, – qui ne s'appliquait initialement qu'aux exécutifs locaux – varie, à présent, en fonction de la nature du mandat et, dans le cas des élus municipaux, de la taille de la commune¹⁴¹⁷. Ce forfait

¹⁴¹⁶ Ces dispositions sont reprises à l'art.L2123-1 du Code général des collectivités territoriales, et étendues aux élus des conseils généraux et régionaux, respectivement aux articles L3123-1 et L4135-1 du même code.

RASERA (M.), *op. cit.*, pp.33-34 : « Cette autorisation d'absence n'est pas rémunérée par l'employeur ; elle peut être compensée par la collectivité territoriale qui la pratique peu. Demeurent alors privilégiés les élus qui restent rétribués pendant leur absence sur le lieu de travail ; ce sont essentiellement des fonctionnaires ou des salariés des grandes entreprises publiques ou privées intéressées de voir l'un des leurs participer à l'assemblée délibérante de la collectivité. Les fonctionnaires bénéficient de dispositions spécifiques qui leur permettent, selon les cas, de bénéficier d'une à deux journées et demie par semaine ou par mois, selon la taille de la collectivité ». ; voir également VERPEAUX (M.), *op.cit.*, p.181 : Si « la collectivité peut compenser la perte de revenus pour les élus ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, cette dernière possibilité a été étendue aux conseillers municipaux non salariés par la loi du 27 février 2002 ».

¹⁴¹⁷ RASERA (M.), *op.cit.*, p.34. Avec la loi du 3 février 1992, « le crédit d'heures est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal à l'équivalent de quatre fois cette durée pour les maires des communes de 10 000 habitants au moins et pour les adjoints au maire des communes de 30 000 habitants au moins, à l'équivalent de trois fois cette durée pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints des communes de 10 000 à 29 999 habitants, à l'équivalent d'une fois et demie cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints des communes de moins de 10 000 habitants, d'une fois cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60% de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30% de cette durée pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants ». Le seuil de

d'heures s'inspire des dispositions prévues par le code du Travail en faveur des représentants du personnel et des délégués syndicaux, il se cumule avec l'autorisation d'absence¹⁴¹⁸.

Chacun des Etats étudiés recourt à de telles dispositions minimales, à l'exception de l'Italie qui, par la loi du 3 août 1999, a institué un véritable statut de l'élu local¹⁴¹⁹. Dans les länder allemands, « les codes des communes et les codes d'arrondissements disposent, de façon très générale, qu'il ne doit pas être fait obstacle à l'exercice d'un mandat électif et que son titulaire doit bénéficier, de la part de son employeur, public ou privé, du temps libre nécessaire »¹⁴²⁰. De la même façon, en Grande-Bretagne, « l'article 50 de la loi de 1996 sur les droits du salarié dispose que les élus locaux qui sont salariés bénéficient, pour exercer leur mandat, d'autorisations d'absence d'une durée « raisonnable »¹⁴²¹. Les personnels de la fonction publique connaissent le même régime », avec l'article 2 du code de gestion de la fonction publique¹⁴²². Toutefois, tout comme l'absence de définition des obligations des employeurs, aucune disposition ne stipule un éventuel maintien de la rémunération. Seuls les systèmes en vigueur en Espagne et en Italie abordent avec précision ces absences. Elles sont considérées dans la péninsule ibérique comme « un devoir à caractère public auquel on ne peut pas se soustraire », et qui « sont sans effet sur la rémunération ; l'employeur pouvant déduire du salaire versé les indemnités perçues par son salarié en tant qu'élu ». Les représentants des

3 500 habitants a été supprimé par la loi relative à la démocratie de proximité, aujourd'hui l'ensemble des conseillers municipaux est donc susceptible de bénéficier de ce temps libre.

¹⁴¹⁸ Les salariés membres d'un conseil général (art. L3123-2 C.G.C.T) ou d'un conseil régional (art. L4135-2 C.G.C.T) bénéficient des mêmes mesures. Voir à ce sujet : Service des études juridiques, *La conciliation d'une activité professionnelle avec l'exercice d'un mandat électif local*, Sénat, octobre 2003, www.senat.fr/lc/lc127/lc127.html

¹⁴¹⁹ Conseil de l'Europe, *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de « monitoring »*, Editions du Conseil de l'Europe, Documents Comité des Ministres, CM/Monitor (2001) 3 révisé 2, 20 avril 2001, p.20.

¹⁴²⁰ Service des études juridiques, *op.cit.*, www.senat.fr/lc/lc127/lc127.html ; voir également GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *op.cit.*, p.120. : « En Allemagne, [...] les autorisations d'absence ne sont pas réservées à une catégorie particulière d'élus. Les codes des communes et les codes d'arrondissement des différents Länder instituent un droit, pour tout titulaire d'un mandat électif, à s'absenter pour exercer celui-ci sans en préciser les modalités ».

¹⁴²¹ GUERIN-LAVIGNOTTE Elodie, KERROUCHE Eric, *op.cit.*, p.124 : « En cas de conflit, ce sont les tribunaux concernés qui ont le pouvoir de déterminer quel temps peut effectivement être pris par l'employé. Tout le problème est bien entendu de savoir dans quelle mesure l'accomplissement de ces tâches est « raisonnable » au regard de l'activité de l'employeur, et c'est ce qui est apprécié en cas de litige ».

¹⁴²² Service des études juridiques, *op.cit.*, www.senat.fr/lc/lc127/lc127.html

communes et des provinces italiennes « ont le droit de disposer de tout le temps nécessaire pour remplir leurs fonctions et sont admis à prendre des congés spéciaux ou à s'absenter temporairement de leurs occupations ordinaires »¹⁴²³. Parallèlement, la législation transalpine prévoit le remboursement aux employeurs de l'équivalent horaire du temps que les salariés élus locaux ne consacrent pas à leur activité professionnelle du fait de l'exercice de leur mandat¹⁴²⁴.

En dehors de la gestion du temps, d'autres dispositions peuvent également entrer dans le champ d'un régime statutaire de l' élu. Parmi celles-ci, se trouve la possibilité de recevoir une formation. Au regard de la complexité accrue de la gestion publique, ce droit semble naturellement s'imposer de façon à donner aux élus les moyens d'exercer correctement leur mandat et d'être plus indépendants face aux experts. Pourtant, à l'heure actuelle, seule la France a véritablement mis en place des possibilités de formation. Dans les autres Etats, ce droit n'étant pas reconnu par la loi, certains dispositifs supplétifs ont été mis en place. Les principaux acteurs en la matière sont alors les collectivités locales elles-mêmes, les partis politiques ou les associations d'élus, « chacun pouvant agir isolément ou en complémentarité selon le pays considéré »¹⁴²⁵. Si le Code des Communes affirmait le droit à la formation des élus, il ne l'organisait pas pour autant. La loi du 3 février 1992 l'a donc aménagé ; les élus locaux peuvent, à présent, bénéficier d'une formation adaptée à leurs fonctions¹⁴²⁶. La loi du 27 février 2002 a allongé la durée du congé de six à dix-huit jours par mandat. La formation est prise en charge par la collectivité dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC. Même si ce droit constitue une dépense obligatoire pour les collectivités locales, il n'en reste pas moins limité par les crédits disponibles au budget¹⁴²⁷. La formation doit aussi être encadrée pour répondre précisément aux exigences et aux besoins de la gestion locale,

¹⁴²³ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Italie, op.cit.*, pp.19-20 et LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *op.cit.*, p.123 : En Italie, il est prévu que le temps accordé pour les autorisations d'absence soit rémunéré par l'employeur qui en demande ensuite le remboursement à la collectivité concernée.

¹⁴²⁴ PUECH (J.), *op.cit.*, p.229.

¹⁴²⁵ LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *op.cit.*, pp.127-128.

¹⁴²⁶ Le Titre II de la loi du 3 février 1992 a été inclus dans les articles L2123-12 et 13, L3123-10 et 11 et L4135-10 et 11 du code général des collectivités territoriales.

¹⁴²⁷ BENOIT (J.), *La consolidation du statut des élus locaux*, RFDA, 2003, p.271 : « D'une part, les moyens qui peuvent y être consacrés dépendent du montant total d'indemnités susceptibles d'être allouées, d'autre part, les petites communes n'ont pas les moyens d'affecter à la formation le maximum autorisé ».

elle ne constitue pas un droit à une formation personnelle pour l' élu¹⁴²⁸. Cependant, comme le souligne l' Association des petites villes de France, ce droit à la formation des élus n' est actuellement concevable que sur la durée d' un mandat et dans la limite de trois journées par an. Or, cette association d' élus précise qu' au regard de la complexification actuelle des politiques publiques, un droit d' accès à un cycle court de formation devient indispensable. Celui-ci permettrait aux élus – notamment à ceux qui accèdent pour la première fois à des fonctions électives – de pouvoir recevoir une formation intensive qui leur fournirait les moyens de mieux faire face à leurs nombreuses responsabilités¹⁴²⁹.

Par ailleurs, le versement d' indemnités entre aussi dans le cadre du statut. Même si la charge élective est considérée, à raison, dans la plupart des Etats comme une fonction bénévole, une indemnité suffisante doit pouvoir couvrir certains des frais que l' élu engage pour assumer son mandat ou certaines responsabilités qui lui échoient. Chaque Etat en a déjà d' ailleurs accepté le principe. De façon générale, en France, les indemnités varient selon les catégories d' élus et la population des communes, elles sont fixées par délibération de l' assemblée mais restent plafonnées. En revanche, la loi établit, pour les élus nationaux, départementaux et régionaux, un droit à une indemnité pour l' exercice de leur fonction. En Allemagne, excepté les indemnités prévues pour les parlementaires, une fonction élective est considérée comme une fonction non salariée assumée à titre bénévole, les « codes des communes et des arrondissements des différents Länder prévoient que les élus soient indemnisés pour le manque à gagner et les frais liés à l' exercice de leur mandat ». Outre-Manche, depuis la loi de 1972 sur l' administration locale, dont les dispositions sont complétées par la loi de 1989 sur l' administration locale et le logement, les élus « reçoivent plusieurs indemnités, dont certaines ne correspondent pourtant pas au remboursement de frais. Elles peuvent donc être considérées comme une rémunération »¹⁴³⁰. En Italie, en plus des indemnités accordées aux parlementaires, un régime particulier d' indemnités est réservé aux élus locaux. Les membres des exécutifs ainsi que les élus régionaux reçoivent un traitement mensuel dont le montant est déterminé en fonction de la population, les membres des assemblées délibérantes municipales

¹⁴²⁸ Toutefois, « le droit à la formation demeure largement sous-utilisé par les élus concernés, sous le prétexte, en général, du manque de temps dont ils disposent pour exercer leurs fonctions. Le temps consacré à la formation est perçue comme un luxe, surtout s' ils continuent d' exercer une activité professionnelle » : LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *op.cit.*, p.127.

¹⁴²⁹ PUECH (J.), *op.cit.*, p.229.

¹⁴³⁰ Service des Affaires européennes, *Le statut de l' élu local*, Sénat, octobre 1998, www.senat.fr/lc/lc43/lc43.html

et provinciales reçoivent un jeton de présence chaque fois qu'ils assistent aux réunions de leurs conseils¹⁴³¹. De son côté, la Suisse a opté pour un système identique à celui pratiqué en Italie¹⁴³². Toutefois, afin de moraliser la situation d'élus exerçant plusieurs fonctions électives, le cumul d'indemnités doit être limité. Le législateur français a fixé un plafond relativement conséquent. A ce titre, les élus ne peuvent percevoir pour l'ensemble de leurs mandats locaux ou nationaux un montant total d'indemnités supérieur à une fois et demie l'indemnité parlementaire ; l'excédent de l' élu cumulant est redistribué à d'autres élus appartenant à la même assemblée »¹⁴³³. A l'inverse de son homologue français, le législateur anglais a supprimé ce plafond en 1995. Toutefois, au regard des exigences diverses que revêtent les fonctions électives, certains aménagements complémentaires pourraient efficacement parfaire le statut de l' élu en matière d'indemnités. Tout d'abord, à l'instar de l'Allemagne, le statut pourrait mettre en place, notamment pour les différents exécutifs locaux et leurs adjoints, une « fonction élective territoriale » qui permettrait de les considérer comme de véritables salariés du secteur public dont le contrat couvrirait la période de leur mandat¹⁴³⁴. Dès lors, cette réforme nécessiterait que ces élus suspendent leur activité professionnelle dès leur entrée en fonction, et qu'ils disposent, corrélativement, au terme de leur engagement politique, d'une garantie de retour dans leur ancienne activité professionnelle, telle que prévue dans la loi de 1992 pour certains élus. Ensuite, pour les conseillers municipaux des villes de moins de 100 000 habitants – catégorie la moins prise en compte par les textes vigueur –, le système symbolique d'indemnité par jeton de présence, tel que le pratique l'Italie, pourrait compenser la plupart des frais engagés pour l'exercice du mandat. Par ailleurs, même s'il existe déjà certaines dispositions permettant de rémunérer des conseillers municipaux dans le cadre de délégations particulières, le modèle institué en Grande-Bretagne pourrait faire l'objet d'une transposition. En effet, par la loi de 1995, les collectivités britanniques ont été

¹⁴³¹ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Italie, op.cit.*, pp.19-20.

¹⁴³² Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Suisse, op.cit.*, p.15.

¹⁴³³ RASERA (M.), *op.cit.*, p.39

¹⁴³⁴ ROMAN (B.), *Lever le tabou de la professionnalisation*, Pouvoirs Locaux, 2002, p.39. En Allemagne, le maire et les adjoints, directement élus par la population, « ont le statut de fonctionnaire temporaire ou de contractuel pendant la durée de leur mandat. Ils suspendent alors leurs activités professionnelles antérieures et sont rémunérés par la ville, le montant de cette rémunération étant imposable en totalité et déterminé en fonction du nombre d'habitants de la commune visée » : GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ?*, *op.cit.*, p.106.

encouragées à procéder à des descriptions de poste pour chaque conseiller et à leur allouer des sommes à la journée – relativement faibles cependant – qui soient en rapport avec leurs responsabilités¹⁴³⁵. Cependant, la question se pose de savoir si les collectivités territoriales françaises pourraient prendre en charge ce coût supplémentaire de la démocratie. En effet, ces dernières mesures paraissent peut-être plus difficiles à mettre en place en France que dans la plupart des autres Etats, dans la mesure où l’Hexagone comprend encore quelques 500 000 élus locaux¹⁴³⁶.

Certaines autres dispositions ont également leur place afin de compléter efficacement le statut ; elles concernent principalement les droits d’information et de proposition. Dans la mesure où les exécutifs locaux disposent d’un poids considérable et qu’ils ne peuvent pas être renversés par les assemblées, à l’exception du conseil exécutif de l’assemblée de Corse et du président du conseil régional lorsque la procédure de l’article L4311-1-1 C.G.C.T, sur le vote du budget, est mise en œuvre, les élus doivent avoir la possibilité de se réunir en assemblée facilement pour pouvoir débattre. Il est nécessaire qu’ils soient prévenus individuellement dans des délais raisonnables pour organiser leur présence aux réunions. L’information ne doit pas se limiter à une convocation, l’ élu doit disposer d’éléments supplémentaires pour arrêter ses décisions et connaître les projets soumis à son approbation. En France, depuis la loi du 6 février 1992, il existe déjà certains aménagements en ce sens : convocation avec ordre du jour prédéfini, possibilité d’avoir accès aux dossiers avant la délibération, note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération¹⁴³⁷. Cependant, il est regrettable, tout d’abord, que cette dernière ne soit applicable que dans les communes de plus de 3 500 habitants et, ensuite, qu’elle reste une information somme toute assez sommaire. Mais les élus locaux de l’Hexagone restent cependant privilégiés au regard des droits de leurs collègues d’Outre-Rhin, où « l’information et la documentation sont fournies pour l’essentiel par les associations locales. Les partis politiques et, avant tout, les centres d’études locaux

¹⁴³⁵ *Ibidem*, p.107.

¹⁴³⁶ ROMAN (B.), *op.cit.*, p.39.

¹⁴³⁷ Les dispositions de la loi du 6 février 1992 relatives au droit d’information des élus ont été insérées dans le Code général des collectivités territoriales aux articles L2121-13 pour les conseillers municipaux, L3121-18 pour les conseillers généraux, L4132-17 pour les conseillers régionaux, L5211-26 pour les membres des EPCI, L5421-6 pour les membres des établissements publics de coopération interdépartementale et L5622-4 pour les membres des établissements de coopération interrégionale.

fournissent des informations aux représentants élus qui veulent s'informer des tâches à remplir ou de toute autre question de politique locale »¹⁴³⁸.

Ces premières bases de statut – même si elles ne sont pas contenues, à l'exception de l'Italie, dans un document global qui pourrait clarifier la situation des élus – restent des dispositions intéressantes pour faciliter l'exercice des mandats. Par ailleurs, le statut devrait également pouvoir assurer une certaine sécurité à l' élu, notamment au terme du mandat.

b – Des mesures assurant une sécurité relative à l' élu

Parmi les dispositions permettant d'assurer une sécurité relative à l' élu, certaines sont déjà effectives et généralisées à l'ensemble des mandats, d'autres, au contraire, ne s'appliquent encore qu'à certains élus.

Au sein des premières, peut figurer l'ensemble des dispositions garantissant au représentant une stabilité dans sa fonction. Désigné par le suffrage universel, l' élu est investi dans une charge pour une durée préétablie. De façon générale, la destitution est impossible, seul le suffrage populaire détient cette capacité. Même les cas de démission revêtent un certain formalisme et des limites. Au plan local, si l' élu choisit lui-même de mettre un terme à son mandat, la loi du 3 février 1992 dispose que sa démission doit être individuelle et formulée par écrit à destination de l'exécutif local¹⁴³⁹. Les cas de démission d'office, quant à eux, sont limitativement énumérés : ces révocations pures et simples interviennent soit en cas d'inéligibilités ou d'incompatibilités postérieures à l'élection, soit pour sanctionner le refus d'exercer une fonction dévolue par la loi¹⁴⁴⁰. Au plan national, les parlementaires, en dehors de la dissolution de leur chambre par le chef de l'Etat, bénéficient d'ailleurs de garanties comparables.

¹⁴³⁸ Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Allemagne*, Editions du Conseil de l'Europe, février 1999, p.21.

¹⁴³⁹ L2121-4, L3121-3, L4132-2 C.G.C.T.

¹⁴⁴⁰ BAGUENARD (J.), BECET (J-M.), *La démocratie locale*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, janvier 1995, p.63 : « Dans le premier cas, elle est décidée par le préfet lorsqu'elle concerne un conseiller municipal, par le conseil général quand il s'agit d'un conseiller général... Quelle que soit l'autorité décisionnelle, elle ne dispose que d'une compétence liée. Dans le second cas, c'est au préfet, et à lui seul, que revient la décision de saisir ou de ne pas saisir la juridiction administrative qui choisira ou non d'appliquer la sanction s'il estime que les conditions exigées par la loi sont ou non réunies ».

Le système des incompatibilités se rapproche de ces mesures de protection de l' élu. Celles-ci s'inscrivent dans une volonté de transparence et permettent d'éviter de « délicats conflits d'intérêt » et « obligent l' élu à choisir, dans un délai préétabli, entre sa fonction électorale et une autre fonction – électorale ou non – déclarée incompatible par la loi avec ce mandat »¹⁴⁴¹. Elles concernent principalement soit les fonctions d'autorité ou l'exercice de certaines professions amenées à intervenir sur la circonscription électorale, soit l'exercice simultané de deux mandats électoraux dans des collectivités de même nature¹⁴⁴².

D'autres mesures de protection peuvent être accordées aux élus mais restent encore particulièrement limitées. Certaines garanties professionnelles sont ainsi susceptibles de favoriser l'engagement public. L'exercice d'une fonction électorale, notamment exécutive, suppose une telle disponibilité que certains salariés peuvent se trouver en situation de devoir opter entre leurs responsabilités électorales et leur activité professionnelle. En 1992, le législateur français a introduit certaines dispositions en ce sens pour les élus locaux. Outre le maintien des droits sociaux pour la durée des autorisations d'absence et des crédits d'heures, elles concernent aussi « le renforcement des dispositions protectrices contre le licenciement ou le déclassement des élus, la possibilité pour les maires des communes de plus de 10 000 habitants, adjoints au maire des communes de plus de 30 000 habitants, présidents et vice-présidents de conseils généraux et régionaux d'interrompre leur activité professionnelle pour exercer à temps plein leur mandat, avec un droit de retour dans leur activité professionnelle »¹⁴⁴³. Il est regrettable que ces mesures ne soient pourtant pas plus étendues, la gestion locale étant un investissement conséquent même pour des collectivités de taille inférieure. En favorisant ces mécanismes, les élus seraient davantage présents sur le terrain à l'écoute des citoyens, cette recherche de la proximité serait d'ailleurs bénéfique à l'idéal

¹⁴⁴¹ *Ibidem*

¹⁴⁴² Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, fonctionnaires de corps actifs de police, inspecteurs et commissaires de police, militaires de carrières sont soumis à ces régimes d'incompatibilité. Ils peuvent se présenter et être élus dans une collectivité qui n'appartient pas au territoire sur lequel ils exercent leurs fonctions. Mais, en cas d'élection, ils devront choisir entre leur activité professionnelle et l'exercice de leur mandat électif.

De même, à titre d'exemples, certaines professions sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de conseiller général, il en va ainsi pour l'architecte départemental, de l'ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, d'employés de bureaux des préfectures ou des sous-préfectures. De façon générale, la plupart des agents salariés ou subventionnés par une collectivité ne peuvent pas se présenter pour siéger au conseil duquel ils dépendent.

¹⁴⁴³ RASERA (M.), *op.cit*, pp.34-35.

démocratique, puisque les électeurs percevraient mieux le sens de l'action engagée par leurs représentants. Seule l'Italie garantit véritablement une situation stable pour les élus à l'expiration de leur mandat. Le système italien prévoit que « l'élu peut être mis, à sa demande, par son employeur, en congé non rémunéré, cette période étant considérée comme service effectivement fait, de sorte qu'il retrouve en principe son emploi au terme de son mandat »¹⁴⁴⁴. Quelques avancées, accordant une certaine sécurité à l'élu en fin de mandat, pourraient donc venir compléter utilement leur statut et prendre notamment la forme d'un droit à une reconversion professionnelle, d'une validation des acquis de l'expérience d'une charge électorale, d'une intégration facilitée dans la fonction publique territoriale ou d'une meilleure prise en compte de l'exercice de mandats électoraux dans le calcul des retraites¹⁴⁴⁵. De façon générale, malgré l'aspect positif de ces dispositions pour les démocraties, seuls les parlementaires nationaux, excepté les dispositions précitées, se sont aménagés de véritables garanties. A leur égard, le code du Travail prévoit que les députés ou sénateurs puissent demander la suspension de leur contrat de travail jusqu'à expiration de leur mandat. Ils retrouvent leur emploi ou un emploi analogue dans les deux mois suivant l'avis adressé à l'employeur. En cas de changements de techniques ou de méthodes de travail, ils bénéficient d'une réadaptation professionnelle. Après un renouvellement de mandat, l'ancien parlementaire ne bénéficie plus cependant que d'une priorité à l'embauche. Par ailleurs, les députés se sont également aménagés un régime dégressif de garanties de ressources, pouvant être accordé pendant cinq années après la fin de la législature¹⁴⁴⁶. Suite à la décision du bureau de l'Assemblée nationale de février 2006, « le pourcentage de l'indemnité parlementaire pris en compte pour le calcul de l'allocation est dégressif dans le temps ; 100% de l'indemnité parlementaire de base pendant les six premiers mois, 70% pendant le deuxième

¹⁴⁴⁴ Conseil de l'Europe, *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de « monitoring »*, *op.cit.*, p.20.

¹⁴⁴⁵ PUECH (J.), *op.cit.*, pp.222 et 224. L'Association des petites villes de France a proposé en ce sens de « faciliter les passerelles entre vie politique et vie professionnelle », estimant que dans une société où la mobilité des emplois s'accroît, l'activité d'élu local doit pouvoir s'inscrire comme une étape dans un parcours professionnel évolutif, au risque sinon d'en exclure des pans entiers du monde professionnel. C'est pourquoi nous devons œuvrer pour la mise en place de véritables formations de validations des acquis à l'issue du mandat ainsi que pour la création d'un fonds d'aide à la création d'entreprise destiné aux élus sortants », p.229.

¹⁴⁴⁶ Voir notamment sur ce point le site Internet de l'Assemblée nationale, où la décision du Bureau de l'Assemblée nationale de 2007 qui permet aux anciens députés ayant perdu leur mandat de maintenir une rémunération pendant cinq ans : www.assemblee-nationale.fr/comnaissance/indemnite.asp#alloc

semestre, 60% pendant le troisième, 50% pendant le quatrième, puis 5% de moins chaque semestre pendant les six derniers semestres ». Ainsi, bien que non renouvelés dans leur fonction par les électeurs, les députés se sont aménagés un statut tout à fait privilégié qu'aucun autre élu, notamment au plan local, ne peut espérer bien que sa situation personnelle puisse être tout aussi précaire¹⁴⁴⁷.

Pour autant, ce régime particulier accordé aux députés français ne constitue pas une exception. La plupart des Etats étudiés ont institué de telles indemnités transitoires bien qu'elles ne soient pas toujours aussi favorables aux intéressés. En Allemagne, la loi du 21 février 1996 sur le statut des membres du Bundestag en prévoit le versement pour tous ceux qui ont siégé au moins un an à la Chambre basse. Chaque année de présence donne ensuite droit à un mois d'indemnité. Son versement ne peut excéder dix-huit mois et, à partir du deuxième mois, si l'ancien député dispose d'autres revenus, celle-ci est réduite à concurrence du montant de ces revenus. En Italie, les parlementaires bénéficient d'une « indemnité de fin de mandat » à la Chambre et d'une « indemnité de solidarité » au Sénat ; celles-ci s'élèvent à 80% de la dernière indemnité parlementaire perçue et le versement varie en fonction de la durée du mandat effectué. Au Royaume-Uni, une résolution de la Chambre des Communes de mai 1991 stipule que les anciens députés bénéficient d'une indemnité de départ, versée en une seule fois. Elle est versée aussi bien à ceux qui ne se représentent pas qu'aux candidats non réélus. Son montant est exprimé en pourcentage de l'indemnité parlementaire annuelle et varie entre 50 et 100 en fonction, d'une part, de l'âge de l'intéressé quand il quitte l'assemblée et, d'autre part, du nombre d'années pendant lesquelles il a siégé. Par ailleurs, il est expressément stipulé que « les fonctionnaires ne retrouvent pas leur poste à la fin de leur mandat. Ils ont en effet l'obligation de donner leur démission de la fonction publique lors de leur entrée à la Chambre des Communes s'ils sont ouvriers ou travailleurs manuels, et avant même de se porter candidat aux élections législatives s'ils appartiennent aux autres catégories de fonctionnaires »¹⁴⁴⁸. Tous les parlementaires étrangers ne semblent donc pas aussi favorisés que les députés français. L'Espagne, par exemple, ne prévoit aucun versement

¹⁴⁴⁷ Il est à noter que les sénateurs ne bénéficient pas d'un régime aussi favorable en cas de non-renouvellement de leur mandat, ces dispositions ne concernent donc exclusivement que les anciens députés.

¹⁴⁴⁸ Service des Affaires Européennes, *Le retour des anciens parlementaires à la vie professionnelle*, Sénat, octobre 1998, www.senat.fr/lc/lc39/lc39.html ; voir également Etudes de législation comparée, *Fonctions publiques et mandats électifs dans l'Union Européenne*, Assemblée nationale, mai 2006, www.assemblee-nat.net/europe/comparaisons/2005-030_incompatibilite_mandats_fonctionnaires_ue.asp

transitoire en fin de mandat, l'ancien parlementaire détient juste l'assurance de retrouver son emploi, même lorsqu'il n'est pas fonctionnaire.

Par ailleurs, le versement de telles indemnités n'est pas sans soulever quelques interrogations quant à leur justification. Les indemnités parlementaires n'étant pas considérées comme des salaires, celles versées après le non-renouvellement du mandat ne peuvent pas être assimilées à une allocation chômage. De plus, si elles se justifient au cours de la fonction, il est plus difficile de comprendre pourquoi, alors que les électeurs ont retiré leur confiance à ces anciens parlementaires, ils puissent encore bénéficier de telles indemnités prélevées sur les fonds publics. Elles sont d'autant plus surprenantes que seuls les députés peuvent y prétendre en France, un tel versement pourrait éventuellement être légitimé s'il était accordé à l'ensemble des élus nationaux et locaux dans le cadre d'un statut commun. Si des indemnités d'exercice, des garanties professionnelles ou des pensions de retraite peuvent entrer dans le cadre d'un statut de l'élu, ces rétributions heurtent l'idéal démocratique autant parce que la charge électorale est conçue comme une fonction bénévole qu'en raison de la quasi remise en cause du vote des citoyens par ces versements post-mandat. Expliquer qu'une telle indemnité est motivée par les services rendus à l'Etat par le représentant déchu est peu recevable. Si l'indemnité parlementaire peut jouer ce rôle durant le mandat, en tout état de cause sa perception, au-delà d'une très courte période après la fin de la législature, n'est pas le signe d'un grand « sens de l'Etat » de la part de ces politiciens. En tout état de cause, cette situation est très éloignée de l'esprit de Montaigne qui écrivait : « la charge du maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer ni gain autre que l'honneur »¹⁴⁴⁹. A suivre cette pensée et à n'en pas douter, les représentants, dont l'image est affaiblie par de nombreux scandales financiers, trouveraient aux yeux de leurs concitoyens une nouvelle légitimité, ceux-ci verraient en eux des individus dévoués au service de l'Etat et de l'intérêt général.

Outre ces difficultés, il n'en est pas moins logique d'accorder des garanties aux citoyens qui acceptent d'assumer une charge publique, d'autant qu'une fonction électorale n'est pas sans décourager certains d'entre eux en raison des responsabilités qui pèsent sur eux. Pour cela, le statut de l'élu doit aussi prendre en compte parallèlement ces problèmes de responsabilités personnelles.

¹⁴⁴⁹ RASERA (M.), *op.cit.*, p.39.

2 – Un engagement difficile

Chaque fonction électorale se présente comme une tâche attirante, captivante et intéressante à relever, pourtant celle du maire mérite, plus qu'aucune autre, de retenir ici l'attention. Sa qualité d'exécutif local, aux pouvoirs relativement étendus, fait de lui le premier personnage public réellement accessible dans l'espace politique. Mais, parallèlement, cette fonction électorale locale exige d'assumer, peut-être plus que les autres, une grande diversité de responsabilités¹⁴⁵⁰. Malgré cela, à l'inverse de certains Etats, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou même l'Italie, ce sont les maires qui disposent des conditions statutaires – et souvent aussi de l'assistance technique – les moins favorables pour l'exercice de leur mandat. Dès lors, celui-ci constitue une charge complexe (a), et pour laquelle la responsabilité pénale paraît souvent très lourde (b).

a – Un mandat complexe

De façon générale, pour l'ensemble des Etats étudiés, si la commune représente « la première ligne des institutions publiques », ses élus bénéficient « d'une compétence à caractère général au point de pouvoir étendre leur action à toutes les compétences qui n'étant pas explicitement attribuées à d'autres institutions, concernent les intérêts » de leur collectivité¹⁴⁵¹. Pour ces raisons, les maires sont les premiers acteurs de proximité à exercer un véritable pouvoir et méritent, à ce titre, au regard de leur statut « extrêmement précaire » et de leurs « très lourdes difficultés à concilier mandat, activité professionnelle et vie personnelle », de retenir plus particulièrement l'attention dans le cadre de cette étude liée à l'exercice des fonctions électorales¹⁴⁵².

En effet, en France, mais comme pour la plupart de ses homologues étrangers, le maire, « clé de voûte du système de gouvernement municipal, est seul chargé de l'administration de la commune, chef des services municipaux, interlocuteur privilégié avec la population et avec

¹⁴⁵⁰ PUECH (J.), *op.cit.*, p.229 : « Les responsabilités qu'exerce le maire sont sans commune mesure avec celles qu'il assumait trente ans plus tôt. Les deux vagues de décentralisation (1982 et 2004), comme l'émergence des intercommunalités ou des territoires de projet (Pays) font désormais des maires les pilotes d'une action publique complexe, exigeante, soucieuse de répondre à des demandes sociales toujours croissantes et de promouvoir l'image d'un territoire dans un contexte de plus en plus concurrentiel ».

¹⁴⁵¹ VANDELLI (L.), *La cellule de base de toutes les démocraties*, *op.cit.*, p.6.

¹⁴⁵² PUECH (J.), *op.cit.*, p.229.

les décideurs et autorités extérieures à la commune, il est responsable de l'ensemble des services publics. Par la responsabilité qu'il exerce dans les diverses structures politiques et administratives locales, le maire assume, en même temps qu'une fonction de cohérence, un pouvoir omniprésent »¹⁴⁵³. A la fois représentant d'une entité décentralisée, comme le sont les présidents des conseils généraux ou régionaux, le maire français est également le premier représentant de l'Etat au plan local. Ce double statut le rend responsable devant les citoyens, pour la gestion de la commune, mais aussi devant le préfet, représentant déconcentré de l'Etat, lorsqu'il exerce des missions d'administration générale, et devant le Procureur de la République lorsqu'il exerce des attributions judiciaires, en tant qu'officier de l'état civil ou de police judiciaire¹⁴⁵⁴. Il ne faut pas négliger par ailleurs sa lourde responsabilité devant la Chambre régionale des comptes en tant qu'ordonnateur des dépenses.

Pourtant, malgré ces responsabilités, l'aspect valorisant de cette charge se manifeste par la sympathie et la confiance qu'apportent les électeurs à cette fonction locale. Si les taux de participation aux élections municipales le confirment et restent, généralement, nettement meilleurs que pour les autres scrutins nationaux et locaux, cet avantage a été confirmé par 76% des Français qui se déclaraient intéressés par les scrutins des 11 et 18 mars 2001¹⁴⁵⁵. En 1995, les études d'alors avaient montré « qu'au moins la moitié des électeurs désignait d'abord une personnalité (et plaçaient au premier rang les « qualités morales du candidat ») et le tiers seulement considérait ce scrutin comme une élection politique »¹⁴⁵⁶.

Dans le cas de la France, en raison de la taille peu importante de la plupart des communes, ces élus entretiennent des relations privilégiées, souvent personnelles et de proximité, avec bon nombre de leurs concitoyens¹⁴⁵⁷. En tant que premier interlocuteur, le maire doit être avant tout un « écouteur public »¹⁴⁵⁸ ; c'est à lui en priorité que les administrés veulent avoir à faire, même si ses adjoints sont tout à fait aptes à régler la majorité de leurs difficultés. En recevant

¹⁴⁵³ RASERA (M.), *op.cit.*, p.57.

¹⁴⁵⁴ Pour ces diverses missions, voir les articles L2122-27 à L2122-34 du Code Général des Collectivités Territoriales qui concernent notamment l'organisations des élections politiques et professionnelles, les délivrances de documents et d'autorisations administratives, les mesures de sécurité générale, etc.

¹⁴⁵⁵ Sondage Ipsos/Le Monde publié le 30 janvier 2001.

¹⁴⁵⁶ MABILEAU (A.), *De la monarchie municipale à la Française*, Pouvoirs n°73, *La démocratie municipale*, Seuil, avril 1995, p.11.

¹⁴⁵⁷ Il faut souligner que sur près les 36 600 communes de l'Hexagone, il en existe 34 812 de moins de 5 000 habitants.

¹⁴⁵⁸ LACHAUME (J-F.), *Maire de village*, Pouvoirs n°73, *La démocratie municipale*, Seuil, avril 1995, p.21.

et en écoutant personnellement les doléances de chacun, sa fonction lui permet d'avoir une médiation efficace et importante dans la gestion des problèmes communaux quotidiens. A l'inverse, dans les grandes villes, si les citoyens ont peu d'occasion de rencontrer leur élu personnellement, ce dernier n'en demeure pas moins un personnage familier qu'ils connaissent à travers les images quotidiennes de la télévision ou des articles de presse¹⁴⁵⁹.

Mandat valorisant mais difficile aussi, parce que l'opinion publique considère que sa tâche ne consiste pas seulement à appliquer des règles de droit ou de diriger l'action communale. Le citoyen compte également sur lui « lorsqu'il a un projet à mettre en œuvre à titre personnel ou à travers une association, lorsqu'il s'agit de se faire sponsoriser pour une épreuve sportive ou de mettre en place une action sociale ou culturelle »¹⁴⁶⁰. Outre son rôle officiel de gestionnaire, les citoyens attendent, avant toute chose, que le maire accorde du temps aussi bien à sa commune qu'à ses habitants. A ce titre, s'il doit être disponible pour les réunions et autres travaux lui incombant en tant qu'élu local, il doit être simultanément un homme de terrain, ouvert aux rapports humains, et un acteur de terrain. A la différence des représentants des grandes villes, un maire de campagne n'a donc pas seulement un rôle purement administratif, il doit savoir aussi concilier ses tâches d'élu et de représentant de l'Etat avec celle d'homme de proximité pour des activités qui n'entrent pas dans ses fonctions institutionnelles. Si ce rôle est passionnant, il est aussi prenant et nécessite un investissement conséquent en heures au service des citoyens que les statuts de l'élu ne mesurent pas suffisamment. Cet engagement, même s'il est parfois favorisé par les textes, est, dès lors, souvent relevé par des retraités ou des fonctionnaires qui peuvent libérer du temps plus facilement que d'autres, excepté dans les cas où, comme en Allemagne, les élus ont la qualité de fonctionnaires locaux¹⁴⁶¹.

Si la question du temps constitue une difficulté pour les élus, elle n'en est pas moins une véritable attente des électeurs. En ce sens, lors de la dernière campagne municipale de 2001, l'étude d'un institut de sondages a révélé que 55% des personnes interrogées souhaitaient avoir un maire qui s'occupe des affaires de la commune à temps plein sans aucun partage avec des responsabilités nationales¹⁴⁶². Ce résultat n'est pas sans conforter les partisans du non-cumul des mandats qui estiment que, dans un souci d'efficacité, une fonction électorale ne

¹⁴⁵⁹ VANDELLI (L.), *op.cit.*, p.9.

¹⁴⁶⁰ RASERA (M.), *op.cit.*, pp.62-63.

¹⁴⁶¹ *Cf.supra*

¹⁴⁶² COURTOIS (G.), *Municipales : les Français veulent des maires à plein temps*, Le Monde, 30 janvier 2001.

se partage pas avec une autre. Au niveau local, de nombreux maires occupent un emploi dans le secteur privé et doivent gérer à la fois leur travail personnel et leur mandat ; aussi, l'activité professionnelle, au regard du temps dont il faut disposer pour assumer pleinement une fonction électorale, peut-elle constituer un frein à l'engagement politique.

Cette attente des citoyens à l'égard du maire peut s'expliquer par le fait que c'est à lui que revient la décision ultime puisqu'il est soumis à la sanction de l'élection. D'ailleurs, pour ces raisons, les administrés ne s'y trompent pas et préfèrent avoir un contact direct avec lui, plutôt qu'avec l'un de ses délégués, adjoints ou conseillers, qui avant d'arrêter une décision importante devrait de toute façon s'en référer à lui. La recherche de ce contact privilégié est un signe fort qui constitue, aux yeux des électeurs, un gage d'efficacité et de rapidité.

Dès lors, le pouvoir municipal s'incarne surtout dans la personne de son détenteur. Cette situation a d'ailleurs été qualifiée de « monarchie municipale » ou de « présidentialisme municipal » par de nombreux commentateurs¹⁴⁶³. Si le maire s'identifie à sa commune, ce phénomène n'est absolument pas nouveau, même à l'échelon des grandes villes où de nombreux cas, à travers l'histoire du XX^{ème} siècle, de « fiefs d'édiles municipaux pourraient être cités »¹⁴⁶⁴. Il existe une certaine personnification du maire avec sa commune qui s'inscrit « dans des rapports et un sentiment de proximité que secrètent sa présence, les relations individuelles ou de connaissances avec ses administrés »¹⁴⁶⁵. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas spécifique à la France, il est même parfois amplifié par le système lui-même, comme en Allemagne et en Italie, où l'élection directe du maire le favorise¹⁴⁶⁶. En Italie, par exemple, « c'est en instituant l'élection directe des maires que le système local a dépassé une tradition partitocratique, caractérisée par une faible transparence, une dilution des responsabilités,

¹⁴⁶³ Voir notamment : MABILEAU (A.), *op.cit.* ; RASERA (M.), *op.cit.*, p.54 ; VANDELLI (L.), *op.cit.*, p.14.

¹⁴⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁴⁶⁵ MABILEAU (A.), *op.cit.*, p.11. D'autres notent également que ce phénomène trouve sa source, au delà de la légitimité charismatique de certains élus, dans la professionnalisation de la fonction électorale, dans la mesure où son exercice suppose aujourd'hui du temps et des compétences, sur ce point voir POULET-GIBOT-LECLERC (N.), *op.cit.*, www.unilim.fr/prospeur/fr/europa/activites/colloques/2001/objectif.htm

¹⁴⁶⁶ C'est d'ailleurs sur ces bases qu'en France le débat sur l'élection directe des présidents des établissements de coopération intercommunale a été reporté. Voir Rapport d'information n°48 (2006-2007) de M. Philippe DALLIER fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 30 octobre 2006, <http://senat.fr/rap/r06-048/r06-048.html> : « le gouvernement souhaite prendre le temps de réfléchir aux pistes de réformes possibles et n'envisage aucun projet législatif avant les élections de 2008 ». Sur l'élection directe des exécutifs locaux, voir HOFFMANN-MARTINOT, *Grandes métropoles : la démocratie volatile ?*, Pouvoirs Locaux, n°46, 2000, p.99.

introduisant un lien inédit entre gouvernement de la cité et choix direct des citoyens »¹⁴⁶⁷. De manière semblable, en France, cette personnification du pouvoir local – ainsi d’ailleurs que certaines des particularités du mandat du maire – caractérisera très probablement à l’avenir le mandat des présidents de structures intercommunales, même si pour l’heure, sous la pression des élus et du Sénat, le débat sur leur élection directe a été reporté¹⁴⁶⁸. Outre celle-ci, qui leur garantira une forte légitimité, le mandat s’accompagnera de pouvoirs croissants quant à l’action locale. De même, dans les années à venir, si la décentralisation devait connaître le développement que certains souhaitent lui voir prendre – à l’instar de la régionalisation mise en place en Italie – cette personnification du pouvoir jouera aussi en faveur des présidents de région tant en raison du renforcement de leurs pouvoirs que de leur éventuelle élection directe¹⁴⁶⁹. En effet, cette fonction a déjà connu une revalorisation importante ces dernières années, mais pourrait être encore confortée si, comme le préconisent certains, l’exécutif de la région n’était plus confondu avec les fonctions de président du conseil régional, s’il se voyait reconnaître – comme les maires et les présidents de conseil général, un pouvoir de police administrative, et s’il se voyait doté d’un pouvoir réglementaire¹⁴⁷⁰. Même si cela n’est pas encore le cas actuellement, certains indices laissent cependant à penser que peu à peu les régions françaises connaîtront un système d’administration qui se rapprochera du modèle italien¹⁴⁷¹.

¹⁴⁶⁷ VANDELLI (L.), *op.cit.*, p.14 : « Un équilibre solide entre leader, partis et électeurs s’est établi où ces derniers ont conquis les moyens de déterminer directement qui (et avec quel programme) est appelé à gouverner la commune durant tout le mandat »

¹⁴⁶⁸ Sur l’élection du président des structures intercommunales, cf. *supra*, le développement sur l’ouverture des mandats au niveau local.

¹⁴⁶⁹ PASQUIER (R.), *Quel avenir pour les régions françaises ?*, Pouvoirs Locaux, n°70, III-2006, pp.139-140 ; MERLAND (G.), *op.cit.*, pp.149-150.

¹⁴⁷⁰ *Ibidem* : « Depuis la loi du 7 mars 1998, les candidats à l’élection à la fonction de président de conseil régional doivent obligatoirement communiquer aux conseillers régionaux une déclaration dans laquelle ils indiquent leurs engagements politiques, économiques et sociaux ». Par ailleurs, « la réforme du mode de scrutin réalisée par la loi du 11 avril 2003 a abouti à ce que, nonobstant le recours à des sections départementales pour élire les conseillers régionaux, chaque électeur ait connaissance de la tête de liste qui briguera légitimement la présidence de la région ».

¹⁴⁷¹ Le rapport Mauroy d’octobre 2000 plaide déjà pour un renforcement du pouvoir régional. De même, lors des Assises des Libertés Locales, plusieurs régions ont exprimé le souhait d’expérimenter de nouvelles compétences. L’Acte II de la décentralisation a, quant à lui, consolidé le pouvoir régional en matière de développement économique, de formation professionnelle et de gestion des lycées. Par ailleurs, il existe déjà des précédents dans le sens d’un renforcement du pouvoir régional, notamment avec les systèmes d’organisation mis

Ainsi, si les mandats locaux – principalement pour l’instant celui du maire – s’avèrent difficiles à assumer pleinement au regard des attentes citoyennes, ils restent pourtant valorisants sur le plan humain. Mais ils constituent aussi un engagement courageux aux regards des responsabilités importantes et pesantes qu’encourt tout élu local.

b – Des responsabilités importantes mais pénalement pesantes

Outre l’aspect non négligeable de la responsabilité politique des détenteurs de mandats devant leurs électeurs, la responsabilité pénale est la plus redoutée des élus, et spécialement des maires en matière d’infraction non-intentionnelle. En effet, ce phénomène de pénalisation de la vie publique s’inscrit dans un mouvement plus général de pénalisation de la société.

La multiplication des risques et des accidents liés à la révolution industrielle est à l’origine de ce sentiment selon lequel tout évènement doit avoir une cause. Au-delà de la volonté de la victime d’identifier le coupable, l’opinion publique n’accepte plus la fatalité, ce qui conduit naturellement à rechercher un responsable, voire même un bouc émissaire.

Cette tendance « se traduit par une inflation législative : entre 1984 et septembre 1999, 278 lois et 665 décrets ont prévu de nouvelles sanctions pénales »¹⁴⁷². De son côté, la décentralisation qui, en instaurant dans de nombreux domaines un transfert du pouvoir de décision de l’Etat vers les autorités locales, a doté celles-ci de responsabilités et de pouvoirs très importants concentrés entre les mains d’un nombre restreint de personnes. Ces deux phénomènes – multiplications des textes répressifs et décentralisation – ont considérablement étendu le champ de contrôle du juge. En 1999, 10 029 infractions étaient en vigueur contre 8 805 dix ans plus tôt¹⁴⁷³.

Dans ces circonstances, les mises en cause pénale des décideurs publics se sont succédé. Responsables des décisions qu’ils sont amenés à prendre dans l’exercice de leur fonction, des élus ont été également condamnés pour des délits non-intentionnels. Ces sanctions constituent d’ailleurs « le symbole de la désacralisation des fonctions » électives, et notamment de celle des maires, pour lesquels, en comparaison avec les autres élus locaux ou nationaux, la

en place dans les territoires d’outre-mer et en Corse. Ainsi, dans cette dernière, le parlementarisme régional est déjà organisé puisque la collectivité territoriale fonctionne avec, d’un côté, une assemblée et son président, et, d’un autre côté, un conseil exécutif et son président, responsables devant l’assemblée de Corse.

¹⁴⁷² CHABOCHE (A.), SERGEANT (L.), *Loi du 10 juillet 2000 sur les délits non-intentionnels*, Université Paris II, octobre 2001, <http://www.u-paris2.fr/dea-sdd/travaux/respbt.pdf>

¹⁴⁷³ *Ibidem*

responsabilité est la plus fréquemment recherchée¹⁴⁷⁴. Ce mouvement de pénalisation des maires en matière de responsabilité pour des faits non-intentionnels s'est amorcé en 1970, par la condamnation du maire de Saint-Laurent-du-Port suite à l'affaire de l'incendie du dancing, le « Cinq-Sept »¹⁴⁷⁵. Les années 1990 ont connu un regain du phénomène avec, par exemple, les mises en cause d'édiles locaux suite à la chute d'un portique de basket-ball en 1991, à l'effondrement d'une tribune dans le stade de Furiani en Haute-Corse ou aux inondations de Vaison-la-Romaine en 1992, aux incendies des thermes de Barbotan ou de l'hôpital psychiatrique de Bruz en 1993, aux noyades de la rivière du Drac en 1995 ou à la chute d'un élève sur l'île d'Ouessant lors d'une sortie scolaire en 1999¹⁴⁷⁶.

S'ils acceptent d'assumer pleinement leur responsabilité pénale pour les actes qu'ils commettent, les maires – comme tous les décideurs publics – redoutent à l'inverse d'être mis en cause pour des délits de type non-intentionnels. Pourtant, les exemples de condamnations sont multiples. Une fois, leur responsabilité est recherchée quand une cage de football mal fixée tombe et blesse un joueur, une autre fois, l'absence d'affichage indiquant qu'il est dangereux de s'approcher d'une falaise est la cause de leur condamnation, alors que le défaut de bon sens de la victime pourrait être aussi bien mis en avant¹⁴⁷⁷.

Lors des Etats Généraux du Nord-Pas-de-Calais, le 9 septembre 1999, le Président du Sénat soulignait qu'à la suite de telles mises en cause, une étude révélait que 51% des élus interrogés n'envisageaient pas de se représenter aux élections municipales de 2001. Face à cette résignation avérée des élus, M. Poncelet soulignait que « cette crise des vocations municipales est d'autant plus inquiétante pour notre démocratie et nos institutions républicaines, qu'elle intervient dans un contexte déjà caractérisé par la montée de l'abstention. Dès lors, il n'est pas excessif de redouter qu'au niveau local, notre société

¹⁴⁷⁴ PRADEL (J.), *De la véritable portée de la loi du 10 juillet 2000 sur la définition des délits non-intentionnels*, Dalloz, 31 août 2000, pp.437-439.

¹⁴⁷⁵ Crim., 14 mars 1974, bull. n°115.

¹⁴⁷⁶ STEINLE-FEUEBACH (M-F.), *La responsabilité pénale en cas de catastrophe (au regard des procès de Bruz et de Barbotan) ou la fausse nouveauté de la loi n°93-393 du 13 mai 1996*, J.C.P, 22 octobre 1997, pp.435-441

¹⁴⁷⁷ Voir Tribunal correctionnel de Brest, 2 novembre 1999, où un adolescent, en sortie scolaire, chute d'une falaise et se tue : « il appartenait au maire de porter à la connaissance du public le danger que présentait la circulation en bordure de côte [...]. Cette omission coupable est en relation directe avec l'accident dans la mesure où un affichage des dangers aurait manifestement dissuadé les enseignants d'aborder un tel itinéraire ».

s'achemine vers une démocratie fantôme, c'est-à-dire une démocratie sans électeurs et sans élus »¹⁴⁷⁸.

Si une première réforme avait été introduite par la loi du 13 mai 1996, elle n'est cependant pas apparue suffisamment protectrice. Elle visait simplement à imposer aux juges d'apprécier *in concreto* (et non plus *in abstracto*, comme le prévoyait la jurisprudence) les infractions non intentionnelles et de tenir compte des moyens et des compétences dont disposait l'auteur de la faute¹⁴⁷⁹.

Dans ce contexte, au regard des responsabilités éventuelles, et parfois tout à fait imprévisibles, qu'ils pourraient encourir par la suite, certains maires ont un peu perdu de leur dynamisme dans la réalisation de projets nouveaux, d'autres, au contraire, ont, purement et simplement, choisi de ne pas se représenter.

Face à l'omniprésence du risque pénal et pour renforcer la démocratie, le législateur a été conduit à intervenir de nouveau. La loi du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non-intentionnels a modifié l'article 121-3 alinéa 4 du code pénal qui dispose à présent que « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ». Par ces nouvelles dispositions, le législateur a essayé de trouver un juste équilibre entre le risque de déresponsabilisation et la pénalisation excessive de la société, ainsi « l' élu doit, pour être mis en cause pénalement, avoir conscience d'exposer autrui à un risque dramatique »¹⁴⁸⁰. Pour

¹⁴⁷⁸ Intervention de M. Christian Poncelet, Président du Sénat, aux Etats Généraux du Nord-Pas-de-Calais, 9 septembre 1999 ; voir également VERPEAUX (M.), *op.cit.*, p.182 : « Cette protection est sans doute nécessaire pour éviter la fuite des élus devant certaines fonctions particulièrement exposées, principalement des maires, du fait de la diversité des domaines d'intervention de la commune, et pour ne pas entraîner la paralysie du fonctionnement des collectivités ».

¹⁴⁷⁹ BENOIT (J.), *La responsabilité pénale des élus locaux pour imprudence ou négligence après la loi du 13 mai 1996*, Dalloz, 28 janvier 1999 ; PONTIER (J-M.), *La responsabilité pénale des élus locaux*, La Revue Administrative, n°293, septembre-octobre 1996 ; BROSSARD (P.), *La responsabilité pénale des élus locaux et des fonctionnaires*, AJDA, 20 janvier 1998.

¹⁴⁸⁰ PUECH (J.), *op.cit.*, p.229 ; voir également SALVAGE (P.), *La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000, retour vers l'imprudence pénale*, J.C.P., 20 décembre 2000, pp.2327-2332 ; PRADEL (J.), *op.cit.*, pp.437-439 ; LE GUNEHEC (F.), *Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels*,

autant, la jurisprudence tend encore à rendre, quasi-systématiquement, le maire responsable¹⁴⁸¹

Toutefois, dans la mesure où il n'existe toujours pas d'immunité générale pour les délits non-intentionnels, l'engagement de l' élu n'en reste pas moins courageux, difficile et pesant. Cependant, au regard de certains exemples étrangers, la responsabilité des maires Français semble pourtant être médiane. Leurs homologues allemands ne bénéficient pas d'une telle protection et en l'absence de prescriptions spécifiques, les élus locaux peuvent être mis en examen pour négligence. De façon générale, le droit allemand n'évoque pas leur cas, « tout au plus leur qualité de dépositaire de l'autorité publique justifie t-elle que les juges usent de leur pouvoir d'appréciation pour les sanctionner plus sévèrement ». Par ailleurs, Outre-Rhin, le code pénal ignore la responsabilité pénale des personnes morales, le maire, représentant légal de la commune, peut donc voir sa propre responsabilité pénale mise en cause lorsque la commune commet une infraction¹⁴⁸².

A l'inverse, en Grande-Bretagne, la tradition d'immunité des élus locaux a été confortée par la loi. La responsabilité des collectivités locales anglaises si elle est recherchée sur le terrain civil, en application de la notion de responsabilité extracontractuelle, ne l'est pas sur le terrain pénal. En théorie, il reste que la responsabilité des élus locaux pourraient être engagée à titre individuel puisqu'elle est distincte de celle des collectivités. Néanmoins, celle-ci n'a jamais

J.C.P, 28 septembre 2000, pp.1510-1513 ; RUET (C.), *La responsabilité pénale pour faute d'imprudence après la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels*, Revue de Droit Pénal, 2001, pp.4-9.

¹⁴⁸¹ Voir notamment Cour de Cassation, Chambre criminelle, 5 septembre 2000, Revue de Droit Pénal, décembre 2000, p.12, note M. Véron, Gaz.Pal. 21-22 mars 2001, pp.29-31, note J. Guigue, JCP, 4 avril 2001, pp.716-718, note J-Y. Chevalier.

Certains maires ont ainsi été considérés comme « acteur indirect », et donc responsables pénalement, pour ne pas s'être assurés de la stabilité d'une buse ayant, en se déplaçant, écrasé un enfant dans une aire communale de jeu (Cr.Cass, crim., 20 mars 2001, Bull.n°75) ; pour avoir pris un arrêté d'ouverture d'une station de ski, sans vérifier le respect des règles de balisage (Cr.Cass, crim., 9 octobre 2001, Bull.n°204) ; pour ne pas s'être assurés de la stabilité d'une cage de buts mobiles dont la barre transversale avait un enfant (Cr.Cass, crim., 4 juin 2002, Bull.n°127) ; pour ne pas avoir pris de mesures de sécurité suffisantes lors du défilé d'une fanfare municipale (Cr.Cass, crim., 18 juin 2002, Bull.n°138). Voir sur ce sujet DESPORTES (F.), *La responsabilité pénale en matière d'infraction non intentionnelle*, Rapport annuel 2002 de la Cour de Cassation, La Documentation Française, 2003.

¹⁴⁸² Service des Affaires Européennes, *La responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non-intentionnels*, Sénat, décembre 1999, www.senat.fr/lc/lc66/lc66.html

été véritablement recherchée, et les élus jouissent en principe d'une immunité contre tout type de responsabilité. De plus, déjà exclue en matière de santé publique dès la fin du XIX^{ème} siècle, l'immunité en matière de responsabilité pénale des élus a été étendue par la loi de 1976 sur les collectivités locales afin de « couvrir les actes se rapportant à l'exécution de toutes les lois »¹⁴⁸³.

Ainsi, au regard de l'exemple du maire, si le statut de l' élu abordait, de façon plus complète et plus précise, l'ensemble des problèmes soulevés par l'exercice des fonctions électives, l'engagement politique se trouverait facilité, ce qui ne serait pas sans favoriser un certain approfondissement de la démocratie représentative. Par ailleurs, dans ce même souci, la recherche d'une meilleure rotation des charges électives apporterait pareillement des bénéfices manifestes à cet idéal.

B – La question de la rotation des charges électives

Bien que principalement cantonnée jusque là aux élus locaux, l'étude du statut – au regard de la question de la rotation des charges électives qui soulève un problème général quant à la vitalité démocratique du système – doit prendre en compte ici aussi bien les élus locaux que nationaux. La rotation des charges soulève, dans les faits, deux types de difficultés. L'une est directement relative à la durée d'élection (1), les mandats ne devant être ni trop courts, pour permettre aux élus de mener à bien leur action, ni trop longs, afin que des élections régulières puissent apporter un jugement sur l'action des représentants. Une seconde difficulté est liée au problème des mandats, le non-cumul permettant à une diversité de citoyens d'accéder plus facilement aux charges électives (2).

1 – La durée d'élection

La durée d'élection se présente également sous deux aspects ; tout d'abord, celui de la durée réelle des mandats (a), et, ensuite, celui du problème du renouvellement limité ou non des fonctions électives (b).

¹⁴⁸³ *Ibidem*

a – La durée des mandats

La durée des mandats est l'un des éléments à évoquer dans le cadre d'une amélioration de la rotation des charges électives dans un système démocratique. En optant pour des mandats de courte durée, les élus sont tenus de revenir plus souvent devant leurs électeurs pour rendre compte de leur action et pour permettre à la démocratie de trouver un nouvel élan à travers les débats engendrés par les scrutins. Les citoyens peuvent alors aussi bien confirmer leurs représentants que les démettre. Cela conduit ces derniers à développer une certaine éthique de la responsabilité, notamment au regard des engagements pris et qui ont été déterminants lors de leur élection.

Par ailleurs, outre la sélection des titulaires des fonctions électives, l'élection « légitime le pouvoir et crée chez ceux qui ont désigné un sentiment d'obligation et d'engagement envers ceux qu'ils ont désignés »¹⁴⁸⁴. Cependant, cette adhésion des citoyens est fluctuante, au fur et à mesure que le mandat s'écoule, de nouvelles attentes ou difficultés peuvent émerger et l'élu peut ne plus être représentatif de l'électorat. Aussi est-il important que la durée des mandats ne soit pas excessive afin de pouvoir prendre en compte le plus régulièrement possible les demandes et aspirations citoyennes. « La répétition de l'élection est, en fait, un des facteurs décisifs qui poussent les gouvernants à tenir compte de l'opinion publique dans leurs décisions. Le gouvernement représentatif ne repose pas seulement sur l'élection des gouvernants, mais sur leur élection à intervalles réguliers »¹⁴⁸⁵.

Malgré les récentes réformes sur la durée des mandats, la France reste, parmi les Etats envisagés, le pays où les mandats électifs sont, de façon générale, les plus longs¹⁴⁸⁶. Exceptée l'élection du chef de l'Etat, la comparaison étant difficile puisque seul le président Français est élu au suffrage universel direct et dispose de pouvoirs importants, au niveau national, les parlementaires de l'Hexagone sont élus pour les mandats les plus longs. En effet, les membres de la Chambre basse sont élus pour cinq ans comme en Italie et en Grande-Bretagne (mais le recours fréquent à la dissolution empêche généralement les députés anglais de siéger toute la

¹⁴⁸⁴ MANIN (B.), *op.cit.*, p.116.

¹⁴⁸⁵ *Ibidem*, p.223.

¹⁴⁸⁶ Deux réformes ont modifié la durée des mandats du président de la République (de sept à cinq ans) et des sénateurs (de neuf à six ans) : voir Loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, JO n°229, 3 octobre 2000, p.15 582 et Loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, JO n°175, 31 juillet 2003, p.13 016.

durée théorique du mandat), contre quatre ans en Allemagne et en Suisse. Par ailleurs, malgré la réforme de la durée du mandat des sénateurs, qui a été ramené à six ans au lieu de neuf ans, les membres de la Chambre haute française conservent le mandat le plus long.

Au plan local, avec l'harmonisation des mandats à six ans pour les conseillers municipaux, généraux et régionaux, la France est l'Etat où la durée d'élection est la plus longue, l'Italie et l'Allemagne l'ayant fixé à cinq ans, la Suisse et la Grande-Bretagne à quatre ans¹⁴⁸⁷.

Cependant, la question de la durée des mandats a été posée dans les débats politiques français ; tout d'abord, lors de la réforme du mandat présidentiel qui a établi le quinquennat, puis, plus récemment, en 2003, lors de la réduction du mandat des sénateurs de neuf à six ans. Dès 1993, le rapport de la Commission Vedel soulignait que le septennat présidentiel ne répondait plus aux exigences des démocraties modernes. Il se justifiait à l'époque du général de Gaulle dans la mesure où celui-ci avait fréquemment recours au référendum pour s'assurer de l'adhésion du peuple.

En octobre 2005, la durée des mandats a de nouveau fait débat lorsque le gouvernement a proposé de reporter d'un an le renouvellement des sénateurs dont le mandat se terminait en septembre 2007, afin d'éviter une succession d'élections cette année là¹⁴⁸⁸. Toutefois, « l'allongement du mandat de tous [les sénateurs] est apparu comme le seul moyen de ne fâcher personne ». Alors que la réforme de 2003 tendait à diminuer la durée de ce mandat, les sénateurs ont « décidé de reporter d'un an l'ensemble des renouvellements suivants. Non seulement les sénateurs élus en 1998 devraient n'être renouvelés qu'en 2008, au terme de dix ans de mandat, mais il en serait de même pour ceux qui devaient être renouvelés en 2010 et ceux qui avaient été élus en 2004 pour une durée de neuf ans »¹⁴⁸⁹. Cette décision n'a pas manqué de susciter des réactions puisqu'elle conduit à reconnaître une durée de mandat deux fois supérieure à celle des mandats du Président de la République et des députés.

Malgré cela, au-delà de ces aléas, réduire la durée des fonctions électives n'est pas sans soulever aussi quelques difficultés. Au plan local notamment, il est toujours long et laborieux

¹⁴⁸⁷ En Allemagne, la durée des mandats locaux peut varier de quatre à six ans, la fixation relève de la compétence des länder. La plupart de ceux-ci ont opté pour une durée de cinq ans, excepté la Bavière (six ans) et le Land de Hesse (quatre ans) ; voir Service des affaires européennes, *La durée des mandats électifs*, Sénat, octobre 2000, www.senat.fr/lc/lc76/lc76.html

¹⁴⁸⁸ En effet, au cours de l'année 2007, les élections municipales, cantonales, présidentielles, législatives et sénatoriales devaient être organisées.

¹⁴⁸⁹ ROGER (P.), *Des députés de la majorité veulent s'opposer à l'allongement du mandat des sénateurs à dix ans*, Le Monde, 28 octobre 2005.

d'élaborer les dossiers nécessaires à la mise en œuvre des projets. Outre le strict suivi des pesantes procédures des marchés publics, il ne faut pas négliger le fait que rassembler les fonds utiles à un aménagement, particulièrement en cas d'investissements conséquents, dépend en grande partie de l'octroi de subventions. Pour cette raison, les élus locaux ne disposent pas toujours du temps suffisant pour faire aboutir leurs desseins en l'espace d'un mandat. Nonobstant cette contrainte, il pourrait être intéressant de simplifier tout de même l'enchaînement des échéances électorales par une démarche tendant à regrouper les élections. Mais, outre la difficulté soulevée par la longueur des mandats, la durée d'élection pose aussi problème en raison du caractère systématiquement renouvelable des charges électives.

b – Le renouvellement des mandats

Afin de favoriser la rotation des charges électives, les règles de l'Antiquité fixaient un certain nombre d'interdits : il était notamment impossible d'exercer plus d'une fois la même magistrature attribuée par le sort, ou d'être conseiller plus de deux fois dans sa vie. Cet état de fait impliquait « de trouver chaque année plusieurs centaines d'individus pour remplir ces fonctions »¹⁴⁹⁰.

Les systèmes démocratiques contemporains semblent avoir très largement occulté ce principe de rotation dans leur organisation. Parmi les Etats étudiés, peu de fonctions connaissent une limite en matière de rééligibilité : le président fédéral allemand, élu pour cinq ans, n'est rééligible qu'une fois ; le président de la Confédération helvétique ne peut ni voir son mandat renouvelé ni être élu vice-président ; et la loi italienne du 25 mars 1993 interdit la réélection du maire ou du président du conseil provincial lorsqu'ils ont déjà assumé deux mandats consécutifs.

Toutefois, limiter le nombre de mandats possibles pour une fonction peut également mettre en conflit deux principes fondamentaux de l'idéal démocratique : celui de souveraineté du peuple et celui de rotation. Le premier sous-entend que les citoyens sont libres de choisir ceux à qui sont confiées les charges publiques, et « la liberté d'élire est aussi la liberté de réélire ». Mettre en place le second consiste « à limiter la liberté de choix des électeurs en décidant que certains citoyens ne peuvent pas être élus parce qu'ils ont déjà été élus dans le passé »¹⁴⁹¹. Pour garantir la rotation, après les quatre mandats successifs du Président Franklin Delano

¹⁴⁹⁰ MANIN (B.), *op.cit.*, p.47.

¹⁴⁹¹ *Ibidem*, pp.48-49.

Roosevelt de 1932 à 1945, les Etats-Unis ont fait ce choix avec le 22^{ème} amendement en 1951. Ce texte dispose que « nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois, et quiconque aura rempli la fonction de président, pendant plus de deux ans d'un mandat pour lequel quelque autre personne était nommée président, ne pourra être élu à la fonction de président plus d'une fois ».

Cette limitation constitue l'un des éléments qui favorise le renouvellement du personnel politique. Le cumul des mandats dans le temps (notamment pour les charges exécutives) tend à une personnalisation du pouvoir, de laquelle se dégage inévitablement une certaine élite locale. Certains n'ont d'ailleurs pas hésité à qualifier cette situation de « sacre des notables »¹⁴⁹², de « césarisme local »¹⁴⁹³ ou encore de « République des fiefs »¹⁴⁹⁴. Celle-ci n'est d'ailleurs pas sans danger puisqu'elle peut aboutir à une certaine mise en place de pratiques clientélistes auxquelles il est difficile d'échapper. Dans la mesure où l'objectif premier, sinon l'unique, de l'élu est de se maintenir au pouvoir, toute son énergie peut se trouver consacrée à satisfaire les revendications particulières afin de se constituer un réseau d'obligés et non à la poursuite d'objectifs à long terme qui sont politiquement et électoralement moins porteurs. De même, après plusieurs mandats dans un même poste, si les idées neuves se font plus rares, la routine s'installe elle aussi dans la gestion quotidienne.

En France, notamment pour l'élection présidentielle, plusieurs propositions ont été formulées pour favoriser une meilleure rotation¹⁴⁹⁵. En septembre 1973, le gouvernement a déposé un projet de loi constitutionnelle qui réduisait la durée de ce mandat à cinq ans et ne permettait qu'un seul renouvellement. Cette initiative a été abandonnée en raison de la faible majorité dégagée dans les Chambres, celle-ci ne permettait pas la ratification à la majorité des trois cinquièmes en cas de réunion du Congrès. A partir de 1981, le Président Mitterrand a lancé plusieurs pistes de réflexion en la matière, défendant tour à tour le septennat non renouvelable, le mandat de 5 ou de 6 ans. Malgré cela, la Commission Vedel, créée le 2 décembre 1992, n'a pas retenu l'éventualité d'une limitation du renouvellement du mandat

¹⁴⁹² RONDIN (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

¹⁴⁹³ SADLAN (P.), *La démocratie locale à l'âge du village planétaire*, in CROZIER (M.) et TROSA (S.), *La décentralisation, réforme de l'Etat*, Paris, Editions Pouvoirs Locaux, 1992, pp.55-58.

¹⁴⁹⁴ MENY (Y.), *La République des fiefs*, Pouvoirs, n°60, 1992.

¹⁴⁹⁵ En France, plusieurs Constitutions ont déjà prévu des cas de non-renouvellement, telles les Constitutions de 1791 et de 1795 qui disposaient que « les membres du corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature », ou encore celle de la IV^{ème} République, dont l'article 29 prévoyait que le Président de la République n'était rééligible qu'une fois.

présidentiel soulignant qu'une telle mesure heurterait le principe de souveraineté du peuple¹⁴⁹⁶. Cette question a été à nouveau abordée en 2000 à l'occasion des débats relatifs à la réforme constitutionnelle sur le quinquennat présidentiel, sans pour autant être suivie d'effets. Durant l'été 2005, Nicolas Sarkozy, alors Président de l'UMP, a relancé l'idée en estimant que « deux mandats consécutifs pour le chef de l'Etat » était « une règle démocratique intelligente et appropriée. L'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernement européens a retenu cette règle pour le président de l'Union européenne [...], deux quinquennats correspondent au rythme d'une démocratie moderne »¹⁴⁹⁷. Les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 se sont tour à tour engagés dans ce débat. Pour Nicolas Sarkozy et François Bayrou, le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une fois, figurait expressément parmi leurs propositions, tandis que pour Ségolène Royal, si la candidate s'y était également déclarée favorable au cours de ses débats participatifs, la mesure ne fut pas reprise dans son pacte présidentiel¹⁴⁹⁸. De son côté, le président du Front National faisait figurer parmi ses engagements celui de « rétablir la durée du mandat présidentiel à sept ans non renouvelable »¹⁴⁹⁹. Elu Président de la République, Nicolas Sarkozy, souhaitant mettre en œuvre ses engagements de campagne et estimant « que l'énergie que l'on met à durer, on ne la met pas à agir », a saisi de cette question la Commission Balladur chargée de la modernisation et du rééquilibrage des institutions¹⁵⁰⁰.

Si un certain consensus dans le milieu politique semble possible quant à la limitation du nombre des mandats du Président de la République, il ne semble pas y en avoir pour autant

¹⁴⁹⁶ www.vie-publique.fr

¹⁴⁹⁷ SARKOZY (N.), *Comment réformer les institutions ? Cinq dirigeants s'expriment*, Le Monde, 14 juillet 2005, voir également MONTVALON (de) (J-B.), *M. Sarkozy pour une présidence limitée à deux mandats*, Le Monde, 9 septembre 2005.

¹⁴⁹⁸ Voir le programme de Nicolas Sarkozy, *Une démocratie irréprochable* in *Ensemble, tout devient possible*, p.5 : « Je limiterai à deux le nombre de mandats de Président de la République », www.u-m-p.org ; l'article 6 du projet de Constitution d'une VIème République de François Bayrou : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, il ne peut exercer plus de deux mandats successifs », www.udf.org ; le site de Ségolène Royal, www.desirsdavenir.org, où la proposition figure dans un dossier « le quinquennat ne sera renouvelable qu'une fois », mais qui n'est pas reprise parmi les 100 propositions du pacte présidentiel.

¹⁴⁹⁹ Voir le chapitre intitulé « *Fonction publique et institutions* » du programme du candidat du Front National : www.lepen2007.fr

¹⁵⁰⁰ Voir sur ce point les allocutions du Président Sarkozy du 12 juillet 2007, à Epinal, sur la démocratie irréprochable, et celle du 18 juillet 2007 lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage de la Vème République : www.elysee.fr

concernant les autres fonctions électives tant nationales que locales. Pourtant, limiter le nombre de mandats successifs pour un même charge élective ne signifie pas une mise à la retraite des élus concernés, leur savoir-faire pourrait être utilisé à d'autres échelons. Les mandats étant relativement complémentaires, en avoir exercé un pourrait constituer une aide précieuse pour en exercer un autre.

Favoriser ainsi la rotation des charges électives tendrait incontestablement à faciliter l'engagement politique, une telle innovation pourrait d'ailleurs s'inscrire et s'adjoindre à une réforme plus générale sur le non-cumul des mandats.

2 – Le non-cumul des mandats

Le non-cumul des mandats pourrait être un moyen efficace pour faciliter l'engagement politique. Cette limitation obligerait à faire entrer en politique, et ce à chaque renouvellement, de nombreux et nouveaux citoyens, favorisant assurément ainsi un renouvellement des idées. Pourtant, s'il existe déjà certaines prémices (a), des justifications intéressantes vont parallèlement dans le sens du non-cumul (b).

a – Des prémices

Depuis plusieurs décennies, la question du cumul des mandats électoraux fait débat. Mais, de façon générale, si des élus sont conscients que « le cumul produit une certaine confiscation de la fonction représentative et introduit un enchevêtrement trouble d'intérêts divergents, voire contradictoires », les élus n'y paraissent pas particulièrement favorables et semblent plutôt soucieux de leur situation personnelle en cas d'échec électoral¹⁵⁰¹.

En France, le cumul, et plus spécialement celui du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales, est une pratique fréquente, « bien que presque unanimement considérée par la doctrine comme la tare majeure de notre système politique »¹⁵⁰². Pourtant, même si cette spécificité française est souvent dénoncée et qu'elle fasse fréquemment l'objet de

¹⁵⁰¹ BAGUENARD (J.), BECET (J-M.), *op.cit.*, p.69.

¹⁵⁰² CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.491; voir également le numéro spécial de la Revue de Droit Public, *Cumul des mandats*, n°6, 1997 et GUETTIER (C.), AJDA, 2000, pp.427 et suiv.; ROBBE (F.), *Inéligibilités et incompatibilités*, in DEBARD (T.), ROBBE (F.) (dir.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, L'Harmattan, 2005, pp.153 et suiv.

propositions électorales, son éradication complète ne semble pas pour autant d'actualité, même si certains candidats à l'élection présidentielle de 2007 se sont déclarés favorables à une nouvelle législation sur le non-cumul des mandats¹⁵⁰³. Les parlementaires ont jusque-là seulement consenti à y apporter quelques limites avec les lois du 30 décembre 1985 et du 5 avril 2000, sans renoncer cependant au cumul du mandat parlementaire avec une fonction élective locale.

La loi organique de 1985, applicable seulement trois ans plus tard, stipulait que le mandat de député ou de sénateur ne pouvait être associé qu'avec un seul mandat de représentant français au Parlement européen, de conseiller général, de conseiller régional ou de conseiller de Paris, de maire d'une commune de 20 000 habitants, d'adjoints au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus¹⁵⁰⁴. De son côté, la loi ordinaire interdisait le cumul de plus de deux mandats locaux figurant dans la liste précédente ainsi que celui des fonctions de président de conseil général et de conseil régional.

Malgré cette première avancée législative, à la veille de l'adoption de la nouvelle législation d'avril 2000, on dénombrait encore, parmi les députés, 171 maires, trois présidents de conseils généraux et quatre présidents de conseils régionaux. De même, comme exemple significatif d'une poursuite évidente de la pratique du cumul, parmi les 26 présidents de conseils régionaux en 1998, il y avait seulement trois présidents n'exerçant aucune autre fonction élective, contre 16 titulaires de mandats municipaux dont 12 maires, cinq conseillers généraux, un membre du Parlement européen, dix députés¹⁵⁰⁵.

¹⁵⁰³ La proposition n°69 du pacte présidentiel de Ségolène Royal prévoit le non cumul des mandats pour l'ensemble des parlementaires ; l'article 27 du projet de Constitution de François Bayrou dispose que « le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat électif », cependant les sénateurs pourraient continuer à exercer un mandat d'élu local. A l'inverse, Jean-Marie Le Pen et Nicolas Sarkozy se prononce contre une quelconque limitation. Voir notamment ROGER (P.), *Cumul des mandats, l'exception française*, Le Monde, 22 février 2007.

¹⁵⁰⁴ L.O. 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires, J.O. du 31 décembre 1985, p.15503. L'article 6 dispose que les mandats électoraux ou les fonctions électives acquis antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi peuvent être poursuivis jusqu'à leur terme, quel qu'en soit le nombre. Ces dispositions sont insérées à l'article L.O.141 du code électoral.

¹⁵⁰⁵ ROMAN (B.), *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, n°909, Assemblée nationale, 25 mai 1998, www.assemblee-nationale.fr/rapports/r0909.asp#Topofpage. De son côté, Bernard Chantebout (*op.cit.*, p.491), relève que « dans la Xème législature (1993-1997), 523 députés – soit 91% de l'effectif total – exerçaient un

Face à cet état de fait, les lois du 5 avril 2000 ont essayé de limiter à nouveau cette pratique¹⁵⁰⁶. L'article 3 de la loi organique interdit le cumul de mandats de parlementaire national avec plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris et conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. L'article 22 de la même loi prohibe le cumul du mandat parlementaire avec celui de représentant au Parlement européen ; il interdit également à ce dernier de posséder plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal. La loi ordinaire interdit, quant à elle, à tout élu de cumuler plus de deux des mandats électoraux suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris et conseiller municipal. Le législateur a préféré maintenir un certain statut quo, la réforme n'a pas eu la portée « qui était souhaitée par beaucoup »¹⁵⁰⁷. Outre le fait que la loi maintienne la possibilité d'être détenteur de deux mandats, elle admet toujours le cumul entre un mandat parlementaire et un mandat local, et favorise donc encore la confusion entre le local et le national. Par ailleurs, le maintien du seuil de 3 500 habitants conduit à ce que les règles du cumul ne s'appliquent pas à 34 000 maires. Enfin, il convient aussi de relever que « les présidences des institutions intercommunales – qui ont souvent plus d'importance que les fonctions de maire – ne sont pas visées par ces lois de limitation des cumuls »¹⁵⁰⁸.

Les règles établies en 1985 et 2000 ne devraient pas connaître de modifications substantielles au cours du quinquennat qui a débuté en 2007, Nicolas Sarkozy n'étant, lui-même, pas favorable à la règle du non-cumul¹⁵⁰⁹. Bien au contraire, la règle tacite fixée en 1997 par

second mandat. La proportion était de 85% dans la XIème et est restée à ce chiffre dans la suivante. Il en est de même au Sénat. Sur une longue période, le phénomène du cumul s'est beaucoup amplifié sous la Vème République : en 1958, le nombre d'élus locaux parmi les députés ne dépassait pas 63% ; il atteignait déjà 75% en 1973 ».

¹⁵⁰⁶ L.O. 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, J.O. n°82 du 6 avril 2000, p.5238. L'article 18 dispose que « tout parlementaire qui se trouve, à la date de publication de la présente loi, dans l'un des cas d'incompatibilité qu'elle institue doit faire cesser cette incompatibilité au plus tard lors du renouvellement de son mandat parlementaire ».

¹⁵⁰⁷ RASERA (M.), *op.cit.*, p.60.

¹⁵⁰⁸ CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.492.

¹⁵⁰⁹ Il faut ici rappeler qu'avant d'être élu Président de la République, Nicolas Sarkozy cumulait les fonctions de ministre de l'Intérieur, président du conseil général des Hauts-de-Seine et également président de l'UMP.

La question du cumul des mandats n'était d'ailleurs pas abordée dans son programme et dans ses engagements de campagne.

Lionel Jospin, et plus ou moins reprise depuis, dans les gouvernements Raffarin et Villepin, interdisant de cumuler un porte-feuille ministériel avec un mandat local, n'a pas été reconduite dans le gouvernement Fillon¹⁵¹⁰. De façon proche, dans sa lettre de mission à la Commission Balladur, Nicolas Sarkozy a même demandé que la Constitution permette de facto aux ministres et secrétaires d'Etat, lorsqu'ils quittent leurs fonctions gouvernementales, de pouvoir retrouver leur siège de parlementaire¹⁵¹¹.

Au regard des expériences étrangères, la situation réservée aux élus français reste pourtant, malgré la réforme de 2000, très favorable. Dans les Etats étudiés, il ressort que le non-cumul des mandats est davantage le fruit d'une pratique traditionnelle des classes politiques que le résultat de textes législatifs.

En Allemagne, s'il n'est pas formellement interdit d'être député au Bundestag et, en même temps, membre d'un Landtag, cette situation apparaît cependant peu compatible avec les principes déduits de la Loi fondamentale et des constitutions des Länder en raison de l'indépendance de la sphère de compétences de l'Etat fédéral et de celle des Länder. Dans la pratique, quelques cas de cumuls peuvent être relevés correspondant majoritairement à des situations transitoires de quelques mois. De même, aucune règle n'interdit le cumul d'un mandat au Bundestag ou au Bundesrat avec celui détenu au sein d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil municipal. Les députés renoncent le plus souvent d'eux-mêmes à leur mandat local. Seule la loi du 16 juin 1978 établit une incompatibilité entre une fonction ministérielle dans un Land et celle de représentant au Parlement européen, l'accession au gouvernement entraîne de facto la perte du mandat européen. Toutefois, même si les cas sont rares depuis 1979, le cumul entre la qualité de membre du Parlement européen et membre du Bundestag n'est pas formellement interdit.

¹⁵¹⁰ MONTVALLON (de) (J-B.), *Les ministres ne s'interdisent plus d'être maires*, Le Monde, 23 mai 2007. Dans le gouvernement de François Fillon plusieurs personnalités ont donc conservé leur fonction exécutive locale, notamment Eric Woerth, ministre du budget et maire de Chantilly ; Hervé Morin, ministre de la Défense et maire d'Epaignes ; Xavier Darcos, ministre de l'Education et maire de Périgueux ; Eric Besson, secrétaire d'Etat à la Prospective et maire de Donzère ; et, avant de démissionner après son échec aux élections législatives de juin 2007, Alain Juppé, ministre d'Etat en charge de l'écologie et du développement durable, était également resté maire de Bordeaux.

¹⁵¹¹ Voir sur ce point l'allocution du Chef de l'Etat, lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, du 18 juillet 2007, www.elysee.fr

En Grande-Bretagne, la loi de 1975, dite *House of Commons Disqualification Act*, détermine les cas d'incompatibilités entre les mandats. Au regard de ce texte, les membres de la Chambre des Communes peuvent être représentants au Parlement européen. Toutefois, les partis s'efforcent d'eux-mêmes de limiter ce cumul¹⁵¹². S'il n'y a pas de règles quant à l'incompatibilité entre les mandats nationaux et locaux, l'usage veut qu'il n'y ait pas cumul des mandats, de sorte qu'il y ait une véritable séparation entre le personnel politique national et local. Ainsi, il pouvait être relevé que, « si 80 des membres de la Chambre des Communes étaient également conseillers locaux au moment de leur élection le 1^{er} mai 1997, ce nombre s'est trouvé en constante diminution au gré des démissions ou de l'expiration des mandats »¹⁵¹³.

En Italie, concernant le cumul des mandats électifs nationaux, la Constitution prévoit expressément une incompatibilité entre les fonctions présidentielle et parlementaire (art.84), une incompatibilité entre la qualité de membre de la Chambre des députés et celle de membre du Sénat (art.65). Aucune disposition n'interdit la possibilité d'être à la fois membre d'une assemblée parlementaire et représentant au Parlement européen. Seule la loi du 24 janvier 1979 rend incompatible la fonction de député européen avec celles de président ou d'assesseur d'une Junte régionale. En matière de cumul des mandats nationaux et locaux, la loi et le décret du 30 mars 1957 disposent que le mandat parlementaire est incompatible avec les mandats locaux suivants : conseiller régional, président d'une Junte régionale, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants. Enfin, pour les mandats locaux, la loi du 23 avril 1981 pose les limites suivantes : impossibilité d'appartenir à deux conseils régionaux, deux conseils provinciaux ou deux conseils municipaux à la fois et « incompatibilité entre, d'une part, le mandat de conseiller régional, et d'autre part, les mandats de président ou de vice-président d'une Junte provinciale, de maire et de maire-adjoint des communes de la région où le mandat de conseiller régional est exercé »¹⁵¹⁴.

Tant en France qu'à l'étranger, malgré les situations particulières à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne, les démocraties sont encore loin du principe « un mandat, un homme ». Il faut considérer pourtant l'ensemble de ces dispositions comme des prémices à l'instauration

¹⁵¹² En 1998, seul trois membres de la Chambre des Communes étaient également parlementaires européens.

¹⁵¹³ ROMAN (B.), *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, op.cit.*

¹⁵¹⁴ *Ibidem*

d'un véritable principe de non-cumul, dont les justifications, par ailleurs, ne manquent pas de conforter l'idéal démocratique.

b – Des justifications

Si la question du cumul des mandats n'entre pas expressément dans le champ du statut de l'élu, elle en reste cependant proche puisque assumer plusieurs fonctions électives permet, en l'absence d'une véritable protection statutaire, de garantir aux « cumulards » une situation plus confortable en cas de défaite électorale¹⁵¹⁵. De ce point de vue, outre le versement de plusieurs d'indemnités – phénomène non dénué d'intérêts – le cumul constitue un filet de sécurité efficace pour les hommes politiques déçus.

Cette situation n'est pas pour autant sans soulever de difficultés, principalement quant à l'idéal démocratique, et semble constituer par ailleurs une exception française.

Le cumul se vérifie aussi bien verticalement, lorsque les parlementaires nationaux disposent en même temps d'un ou plusieurs mandats locaux, qu'horizontalement, quand les élus occupent plusieurs fonctions électives de même niveau.

Cet état de fait n'offre au final aux électeurs que « des élus pressés, surmenés, sollicités de toutes parts, accablés par le poids de leur charge, soumis à la dictature du temps »¹⁵¹⁶. Ecartelés entre des obligations simultanées et hétérogènes, les élus sont contraints « de déléguer certaines d'entre elles à leur entourage, ce qui équivaut à confier à des mandataires non élus une responsabilité électorale qu'ils n'ont pas »¹⁵¹⁷. La démocratie se trouve par ce biais fondamentalement détournée et dénaturée puisque les élus ne sont pas en mesure de faire face à leurs obligations. Au Parlement, députés et sénateurs, afin d'être présents dans leurs circonscriptions, sont tentés de délaissier les hémicycles où leur action est moins visible pour leurs électeurs. A l'échelon local, les cabinets ou les services se substituent aux « cumulards » locaux qui ne peuvent être présents que de façon partielle et ponctuelle, ce qui tend à rendre

¹⁵¹⁵ GELARD (P.), *Remarques impertinentes sur l'électeur, l'élection et l'élu*, in AMELLER (M.), *op.cit.*, p.71.

¹⁵¹⁶ ROMAN Bernard, *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, *op.cit.*

¹⁵¹⁷ BAGUENARD (J.), BECET (J-M.), *op.cit.*, p.69. Voir également CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.491 : « le cumul des fonctions publiques électives réduit numériquement la classe politiques à quelques centaines de personnalités qui s'en remettent à des technocrates pour l'examen des dossiers ; il engendre l'absentéisme et favorise la corruption ».

difficile la maîtrise de toutes les arcanes de la gestion quotidienne des collectivités dans lesquelles ils siègent.

Parallèlement, le cumul des mandats s'oppose à la rotation des charges électives en favorisant, au contraire, la concentration du pouvoir entre les mains de quelques privilégiés, phénomène qui peut conduire à une représentation de type oligarchique. D'ailleurs, il n'est qu'à constater que les principales réserves, quant à une loi anti-cumul, sont le fait des principaux intéressés, puisqu'il ne faut pas perdre de vue que neuf parlementaires sur dix conservent encore un mandat local¹⁵¹⁸. Cette forte présence d'élus locaux peut constituer un obstacle à la modernisation de la vie politique nationale et locale qui passe nécessairement par un renouvellement et un accroissement du personnel politique. Si les cumulants avancent systématiquement la rhétorique de la proximité pour expliquer leur situation, d'autres, à l'inverse, dénoncent « cette invocation qui permet aux élus de se rendre indispensables » et qui engendre une « image de leader proche qui permet d'établir et de consolider une sorte de clientélisme personnel avec les habitants ». De plus, « l'élus n'est en interaction fréquente qu'avec les citoyens les plus mobilisés et actifs politiquement, soit un nombre assez restreint d'individus »¹⁵¹⁹.

Dans ces circonstances, le cumul engendre des conflits d'intérêts inacceptables entre les échelons locaux et nationaux puisqu'un député ou un sénateur, pourtant représentant de la Nation toute entière, devra aussi faire prévaloir au Parlement une multitude de revendications particulières liées à l'exercice de son ou ses mandats locaux. A l'inverse, il rencontrera aussi des difficultés au plan local lorsque des mesures, adoptées dans son assemblée, contreviendront aux intérêts de sa collectivité. Outre le fait que les élus manquent de temps pour remplir correctement leurs fonctions électives ou que le cumul ne favorise pas le renouvellement du personnel politique, détenir plusieurs mandats nuit à la démocratie en

¹⁵¹⁸ MARREL (G.), *Le cumul des mandats contre la démocratie locale*, Pouvoirs Locaux, n°62, II/2004, pp.122-127 Voir également CHANTEBOUT (B.), *op.cit.*, p.491 : « Le prétexte invoqué par les différents Gouvernements pour différer sans cesse une réforme radicale est que la loi organique sur la limitation du cumul des mandats requiert l'accord du Sénat et que celui-ci, en tant que représentant des collectivités territoriales, est favorable à son maintien. Mais ce prétexte ne doit pas faire illusion : outre qu'il est possible de prévoir un régime d'incompatibilité différent pour les députés et les sénateurs, il est possible de faire adopter les lois organiques par référendum. En fait, la solution passe par un réexamen global du statut des élus dans le cadre de la décentralisation ».

¹⁵¹⁹ LEFEBVRE (R.), *La proximité : de la rhétorique aux pratiques*, Pouvoirs Locaux, n°62, II/2004, pp.108-113.

produisant inévitablement une confusion aussi bien des pouvoirs que des responsabilités de chacun.

Mais au-delà de la gêne que représente le cumul des mandats pour le fonctionnement de la démocratie, il semble que ce phénomène soit largement constitutif d'une exception française. En effet, le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, présenté sous la XIème législature, démontre l'évolution croissante de cette pratique dans l'Hexagone. Le nombre de députés « ayant un mandat local était au plus de 35,7% sous la IIIème République (1936) et 42% sous la IVème. Depuis 1958, il se situe entre 64 et 74% et se stabilise au-dessus de 70% depuis 1973. En 1956, les députés-maires représentaient 27% des élus à l'Assemblée nationale, 49% en 1958 et 55,3% en 1998 ». De même, 219 députés détenaient, en plus de leur mandat de parlementaire, deux autres mandats locaux. Le Sénat est dans une situation tout à fait identique puisqu'en 1998 il comprenait toujours 47% de maires parmi ses élus. Au même moment, seulement 54 députés sur 577 et 69 sénateurs sur 319 ne détenaient aucun autre mandat¹⁵²⁰. Malgré l'adoption des lois organique et ordinaire du 5 avril 2000 relatives à une nouvelle limitation du cumul des mandats qui modifiait les lois du 30 décembre 1985, cette pratique se poursuit. En 2004, 116 sénateurs sont maires (dont certains de villes importantes telles Marseille, Lyon, Nice, Perpignan, Pau ou Nevers), 113 sont conseillers généraux, dont 30 sont présidents de l'exécutif départemental, 21 sont conseillers régionaux, dont 3 sont présidents de Conseil régional. Seulement 85 sénateurs sur 321 ne détiennent aucun mandat local. A l'Assemblée nationale, 6 régions et 16 départements sont présidées par des députés et 274 maires sont titulaires d'un mandat de député, dont 9 maires de communes de plus de 100 000 habitants »¹⁵²¹. Par ailleurs, « on compte encore 12% de parlementaires-maires-conseillers généraux¹⁵²².

Aucun autre Etat, parmi les pays envisagés, ne laisse apparaître une telle situation. En Grande-Bretagne, à la Chambre des Communes, trois députés seulement sont membres du Parlement européen et 80 sont titulaires de charges électives dans les conseils locaux. En Italie, en 1998, sur les 630 députés il n'y avait que six membres du Parlement européen, 12 conseillers provinciaux, 23 maires et 71 conseillers municipaux. En Allemagne, le cumul est

¹⁵²⁰ ROMAN (B.), *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, *op.cit.*

¹⁵²¹ VERPEAUX (M.), *op.cit.*, pp.97-98.

¹⁵²² MARREL (G.), *L'élus et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat Republicain en France du milieu du XIXème siècle au milieu du XXème siècle*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 2003, p.523.

découragé tant par la pratique politique que sur le plan financier. La plupart des assemblées régionales plafonnent ou suspendent les indemnités versées à leurs membres en cas de cumul¹⁵²³.

Partant de ces constats, une réforme favorisant l'égalité – selon le principe « un homme, un mandat » -, et la transparence – en ne permettant pas aux élus de cumuler trop de revenus publics – permettrait de redonner un dynamisme et une ouverture certaine à la vie politique en introduisant de nouveaux élus. Dans une démocratie représentative moderne, le peuple doit pouvoir véritablement sanctionner l' élu qui n'assume pas correctement sa charge, sans que celui-ci puisse disposer d'autres « mandats de sécurité ». En facilitant ainsi la lisibilité de l'action politique, l'image d'hommes politiques responsables n'en sera que confortée. Limiter à leur seul mandat national les parlementaires, permettrait à n'en pas douter de revaloriser cette institution en limitant considérablement les cas d'absentéisme. Cette mesure pourrait être mise en place dans la pratique en prohibant simplement, au sein des assemblées, le vote par délégation. De même, concernant les mécanismes de décentralisation, au regard des compétences et des ressources transférées aux collectivités locales, les élus disposeraient du temps nécessaire pour assumer véritablement leur charge.

Cependant, si l'adoption de mesures permettant de faciliter l'engagement en politique doit constituer la part essentielle d'un véritable statut de l' élu, ce dernier doit également prendre en compte les mesures liées à la responsabilité, notamment politique, et en faciliter l'application.

§2 – Des responsabilités politiques assumées

Au-delà des divers aménagements visant à faciliter l'exercice des mandats, le renouvellement du statut du mandataire politique repose aussi sur une meilleure responsabilisation de l' élu. Dans un système de démocratie représentative, assumer ses responsabilités d' élu suppose que le représentant remette en jeu, de façon régulière, son mandat ; cette reddition de comptes constitue le mécanisme classique de la responsabilité politique (B).

Cependant, celle-ci peut également être aménagée tout au long du mandat, et elle tend, de fait, à l'évaluation des politiques publiques menées par les élus (A).

¹⁵²³ ROMAN Bernard, *op.cit.*

A – L'évaluation des politiques publiques

Le développement des mécanismes d'évaluation accroît la responsabilisation de l'élu tout au long de son mandat. Par ce procédé, celui-ci accepte que la pertinence de ses choix soit éventuellement remise en cause ou que ceux-ci soient réadaptés en fonction du bilan de l'évaluation.

L'évaluation, en ce qu'elle recherche transparence, efficacité et performance dans les résultats politiques, contribue donc à la responsabilisation politique. Si de nouvelles dimensions sont envisageables (2), il est auparavant important d'étudier la nature de ce mécanisme (1).

1 – La nature de l'évaluation

L'évaluation relève des techniques du management public puisqu'elle a pour vocation d'améliorer l'action et l'efficacité des politiques publiques¹⁵²⁴. Dès lors, elle est un moyen d'expertise probant en matière de gestion publique dans la mesure où elle fournit des pistes expérimentées pour des réformes futures. Ainsi, après avoir démontré son intérêt (a), il importera de s'intéresser aux principales instances d'évaluation existantes (b).

a – L'intérêt de l'évaluation

Dans le cadre représentatif, l'évaluation naturelle de l'action des élus se réalise avec l'élection. Les citoyens peuvent accorder un nouveau mandat à leurs représentants s'ils sont satisfaits de leur action, ou, au contraire, en choisir d'autres en cas d'échec. La non-reconduction du mandat constitue donc la responsabilité politique principale des gouvernants. Cependant, il existe aussi une autre forme d'évaluation. Cette dernière, technique de management public, a l'avantage de fournir aux élus des informations sur l'efficacité de leurs actions et permet, si cela est nécessaire, d'ajuster ou d'abandonner une politique qui ne donne pas pleinement satisfaction. Le développement de la méthode de l'évaluation des politiques publiques contribue à l'émergence d'une culture de la performance, en même temps qu'il s'inscrit « dans le double mouvement de complexification croissante des politiques publiques

¹⁵²⁴ De façon générale, le management public s'entend comme l'ensemble des moyens permettant la mise en œuvre des processus d'organisation, de pilotage et de contrôle des organismes publics dans le but d'une amélioration de leurs compétences.

et de la recherche d'approfondissement de la démocratie »¹⁵²⁵. La quête de performance actuelle modifie en profondeur la conception et la pratique de la gestion, puisqu'elle finalise l'action publique en mettant l'accent sur ses résultats. Par ce biais, elle « rapproche, chez les élus, deux types de responsabilités, politique et gestionnaire » – faisant d'eux de véritables managers –, et introduit donc, dans le champ de la gestion publique, un principe de transparence et de responsabilité¹⁵²⁶.

L'évaluation des politiques engagées par les élus consiste à « mesurer l'efficacité et l'efficience en comparant les résultats avec, respectivement, les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre »¹⁵²⁷. En France, elle trouve son fondement dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui stipule que tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et notamment d'en « suivre l'emploi ».

Pour cela, l'évaluation doit répondre à trois questions : l'adéquation des résultats aux finalités recherchées, l'efficacité et le sens de l'action publique. Elle a vocation à « porter une appréciation sur l'efficacité d'un programme, d'une politique ou, tout simplement, d'une action, à la suite de la recherche de leurs effets réels au regard des objectifs affichés ou implicites et des moyens mis en œuvre ». Elle conduit à l'abandon des politiques inefficaces et coûteuses, « si leurs conséquences s'avèrent comporter plus de points négatifs que positifs, ou être d'un coût trop élevé par rapport aux résultats »¹⁵²⁸.

Pour être efficace, l'évaluation doit quasiment être comparable à une méthode scientifique d'analyse. Elle doit s'entourer « de garanties tenant à l'indépendance et à la compétence des évaluateurs, à la transparence des méthodes utilisées et au pluralisme des instances d'évaluation »¹⁵²⁹. La présence d'experts est alors une nécessité puisque les élus ne peuvent pas, à eux seuls, être juges et parties.

Toutefois, si cette technique est intéressante en matière de responsabilité, elle pose parallèlement un certain nombre de difficultés. En effet, elle soulève notamment le problème de l'étude de la pertinence des politiques publiques dans le champ d'application de

¹⁵²⁵ RIGAUD (D.), *Ne pas oublier les élus locaux !*, Pouvoirs Locaux, n°57, 2003.

¹⁵²⁶ LAMARQUE (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ?*, Cahiers Français, janvier-février 2004.

¹⁵²⁷ ISAIA (H.), *Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence*, Revue Française de Finances Publiques, mars 2003.

¹⁵²⁸ MEHAIGNERIE (P.), *op.cit.*

¹⁵²⁹ ISAIA (H.), *op. cit.*

l'évaluation. Cette difficulté touche au jugement de la décision politique qui ne relève pourtant, en démocratie représentative, que des seuls citoyens au moment où ils déposent leur bulletin dans l'urne électorale.

De plus, les responsables politiques acceptent difficilement de se sentir observés par des experts dépourvus de légitimité politique et se méfient généralement de l'évaluation « tant la contrainte de réélection est présente dans leurs plans de carrière »¹⁵³⁰.

Dans le même sens, l'évaluation de politiques sectorielles peut soulever aussi certaines difficultés. En appréciant seulement une partie d'une politique globale, les experts ne disposent pas toujours de tous les éléments pour apprécier facilement les orientations d'une action plus générale imaginée par des élus. Leur analyse peut, dans ce cas, ne pas prendre en compte « la cohérence d'ensemble alors que de celle-ci peut ressortir la justification des choix à évaluer » même si ceux-ci n'atteignent pas toujours les effets escomptés¹⁵³¹.

Pour éviter ce genre de difficultés, une distinction des rôles de chacun s'impose et nécessite de séparer clairement les choix politiques des mécanismes d'évaluation. Les experts interviennent « pour fournir des compétences et non la décision elle-même ». Leur participation aux travaux d'évaluation « a une fonction de légitimation scientifique des décisions publiques qui doit se combiner avec la légitimité politique sur laquelle elles sont fondées, c'est-à-dire l'élection »¹⁵³². L'évaluation, laissant aux choix souverains des élus les orientations politiques, ne doit porter seulement que « sur les effets de ces politiques, sur leurs résultats au regard des objectifs qu'elles se fixaient » initialement¹⁵³³.

Par ailleurs, le moment où se déroule l'évaluation n'est pas toujours opportun. Dans le cas de la France, l'évaluation a été largement conçue jusqu'à présent comme un examen a posteriori des politiques publiques. Si cette procédure devrait permettre de corriger en cours d'action les effets négatifs, ou trop onéreux, d'une politique, les mécanismes actuels empêchent toute intervention puisque la mesure de l'efficacité arrive en fin de processus. A l'heure actuelle, cette technique a donc peut d'effet sur les politiques évaluées, elle permet principalement une application des résultats dans le cadre de futures politiques.

¹⁵³⁰ *Ibidem.* : D'ailleurs, « pour échapper à ce risque, certains d'entre eux tentent d'obtenir des évaluations plus ou moins « manipulées » dont les résultats ne feront que confirmer la pertinence de leurs choix, facilitant ainsi leur réélection ».

¹⁵³¹ *Ibidem*

¹⁵³² *Ibidem*

¹⁵³³ ROUSSET (A.), *La régionalisation a besoin de l'évaluation*, Pouvoirs Locaux II, n°57, 2003.

Toutefois, puisqu'elle conduit à la recherche de l'expertise, de la performance et d'une certaine éthique de la responsabilité, cette méthode peut constituer un moyen pertinent pour rétablir la confiance dans les élus et pour réhabiliter ainsi l'action publique. Aussi, est-il intéressant d'étudier parallèlement les instances déjà mises en place dans la plupart des Etats envisagés.

b – Les principales instances de l'évaluation

De façon générale, l'évaluation est un procédé récent de gestion publique, cependant plusieurs Etats y recourent à présent depuis quelques décennies. Son développement s'est principalement réalisé au plan national sous la forme de commissions spécialement instituées, même s'il existe de plus en plus d'initiatives en ce sens au plan local.

Pour la France, la première expérience d'évaluation a consisté en la rationalisation des choix budgétaires. Par arrêté du 13 mai 1968, le ministre de l'Economie et des Finances créait une équipe de travail dont l'objectif était de développer « une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de systèmes et de coût-efficacité »¹⁵³⁴. Les avantages et les coûts de chaque action administrative faisaient alors l'objet d'une évaluation. La RCB a donné lieu à plusieurs initiatives, notamment l'établissement d'une nouvelle série de documents budgétaires (les « blancs ») qui tentaient de rapprocher les coûts des programmes d'action et les objectifs assignés à ceux-ci. Mais, « malgré le caractère légitime et cohérent de la démarche engagée, la tentative de rationalisation des choix budgétaires a été pratiquement abandonnée au début des années 1980 [...]. L'objectif de crédibilité des finances publiques a été progressivement perdu de vue au point que tous les budgets de l'Etat ont été présentés et exécutés » par la suite « avec un déficit, même les meilleures années de conjoncture économique, comme 1989 et 1990, et que les comptes des administrations publiques ont été en 1993 parmi les plus mauvais de notre histoire économique »¹⁵³⁵. Ensuite, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public a fait figurer parmi ses objectifs le devoir d'évaluation des politiques publiques. De nombreux dispositifs, plus ou moins élaborés, ont été mis en place

¹⁵³⁴ BOURDIN (J.), *op.cit.*, www.senat.fr/rap/r00-203/r00-203.html

¹⁵³⁵ *Ibidem*, voir également ISAIA (H.), *op. cit.* : « cette expérience a échoué en partie à cause de l'absence de réforme majeure de la procédure budgétaire et parce que l'approche strictement économique retenue ne permettait pas d'avoir une vision globale de l'impact des politiques concernées ».

notamment dans la plupart des administrations déconcentrées de l'Etat (Directions régionales de l'Equipeement, Directions régionales pour l'environnement et la nature, Secrétariats généraux des affaires régionales, etc.). Parallèlement, plusieurs instances, composées uniquement d'élus, ont été conjointement créées par le Parlement : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques (1984), l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (1996), puis après sa suppression dans un relatif consensus, la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (1999) et le Comité d'évaluation des politiques publiques du Sénat (2000)¹⁵³⁶. Il existe aussi parallèlement des instances d'évaluation extérieures au pouvoir politique, mais qui lui restent liées puisqu'elles contribuent à l'amélioration des décisions¹⁵³⁷. De nombreuses institutions participent ainsi à l'évaluation des politiques publiques. Cette situation peut d'ailleurs constituer une spécificité française en matière d'organisation, au regard des exemples fournis par les autres Etats étudiés. Cependant, en dehors des cas où ces instances ont mal fonctionné¹⁵³⁸, il faut aussi admettre qu'elles ont plutôt été envisagées jusqu'alors comme des aides à la gestion des hommes politiques que comme de véritables organes d'évaluation.

¹⁵³⁶ Ces deux dernières instances sont des structures sans texte mais consacrées cependant, d'une certaine façon, par les articles 57 et 59 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de Finances.

¹⁵³⁷ De nombreuses instances au service du Gouvernement peuvent entrer dans cette catégorie : le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1946), le Conseil scientifique de l'évaluation, le Comité interministériel de l'évaluation et le Fonds national de développement de l'évaluation (tous les trois créés en 1990), le Service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat du Commissariat général du Plan, le Conseil des impôts (1971) chargé d'évaluer la législation fiscale, le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (1985), le Comité d'évaluation de la recherche, etc. L'INSEE et la Direction de la prévision du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie peuvent également procéder en interne à des études d'évaluation. Peuvent également s'ajouter à cette liste les dispositifs d'évaluation des contrats de plan et des fonds structurels européens, placés auprès du Président du Conseil régional et du Préfet de région. Au plan national, le Commissaire au Plan préside l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan.

¹⁵³⁸ Sur la période 1996-2000, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques n'a publié que quatre rapports et l'Office parlementaire d'évaluation de la législation seulement deux. La composition bicamérale de ces organes n'a pas facilité le fonctionnement, notamment avec la cohabitation qui a été une source importante de blocages.

En matière d'évaluation de la législation, deux modalités sont envisageables. Une première consiste à évaluer la législation avant son adoption au Parlement ; une seconde, plus développée, permet, au contraire, d'apprécier a posteriori les effets de la loi.

Tous les Etats ont ainsi mis en place un système d'évaluation de l'opportunité des lois. En Allemagne, durant la phase d'élaboration, les projets de loi sont confrontés à un questionnaire très détaillé qui détermine si la création d'une nouvelle norme, tant législative que réglementaire, constitue la meilleure solution au problème qui se pose¹⁵³⁹. Cette technique oblige à établir l'opportunité du texte au regard d'une dizaine de points portant, entre autres, « sur la situation initiale, aussi bien sur le plan juridique que pratique, les besoins exprimés, les lacunes constatées, les buts à atteindre, les alternatives possibles, leurs avantages et leurs inconvénients, leurs conséquences pour tous et dans tous les domaines, la nécessité d'une intervention fédérale ». La jurisprudence dégagée par le Tribunal de Karlsruhe place d'ailleurs l'évaluation des effets de la législation au rang des techniques juridiques de la protection des droits fondamentaux de la personne¹⁵⁴⁰. En ce sens, dans son arrêt sur l'interruption volontaire de grossesse, le juge constitutionnel a prescrit que soient inscrits dans le texte en cause « les données nécessaires à l'évaluation des effets produits par la loi »¹⁵⁴¹.

Le système anglais relève d'un concept différent. Les projets de lois sont rédigés par des juristes spécialisés qui suivent les différentes étapes de l'élaboration des textes jusqu'à leur adoption. Il est donc possible de « considérer comme un outil d'évaluation le processus même de rédaction des projets de lois puisque le monopole des rédacteurs garantit l'homogénéité formelle des lois et leur qualité juridique »¹⁵⁴². Ensuite, en cas de nécessité, la Law

¹⁵³⁹ Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, op.cit.*, pp.311-312.

¹⁵⁴⁰ Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *Kalkar*, 1978, BverGE, 49, 89.

¹⁵⁴¹ Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *Interruption volontaire de grossesse*, 1993, BverGE, 88, 203.

¹⁵⁴² *Rapport sur l'évaluation de la législation*, Sénat, LC7, octobre 1995, www.senat.fr/lc/lc7/lc7.html ; voir également Conseil d'Etat, *op.cit.*, pp.306-309 : L'évaluation accompagnant l'élaboration des lois est scindée en quatre phases :

- « l'évaluation initiale des options, risques, coûts et avantages éventuels pour les catégories affectées et les raisons pour lesquelles une option autre que la réglementation est jugée insuffisante,
- l'évaluation partielle qui préfigure la structure fondamentale de l'évaluation intégrale, en fournissant une étude plus approfondie des risques, coûts et avantages pour les catégories affectées,
- l'évaluation intégrale qui détaille tous les domaines couverts par l'analyse d'impact de la réglementation, notamment les conclusions de la procédure de consultation mise en œuvre,
- l'évaluation finale nécessairement approuvée et signée par le ministre compétent » : Conseil d'Etat, *op.cit.*, p.308.

Commission, créée en 1965 pour codifier, moderniser, réviser et simplifier le droit, joue un rôle important en matière de simplification du droit¹⁵⁴³.

A l'inverse de leurs homologues allemand et anglais, les mesures prises en Suisse et en Italie sont d'une bien plus faible efficacité. Le gouvernement suisse doit accompagner les projets de loi, qu'il transmet au Parlement, de renseignements divers sur le modèle du questionnaire allemand, mais « ces exigences sont respectées plus sur le plan formel qu'au fond »¹⁵⁴⁴. De même, l'Office de coordination de l'initiative législative et de l'activité normative du gouvernement italien n'a pas dans les faits rempli sa mission consistant à signaler les incohérences et antinomies relatives aux divers secteurs législatifs.

Comme pour l'opportunité des lois, tous les Etats ont mis parallèlement en place un système d'évaluation des effets de la loi. Même si elles sont encore peu fréquentes, les clauses d'évaluation sont utilisées par tous les Etats étudiés, excepté le Royaume-Uni. Apparues dans les années 1970, elles prescrivent l'examen des effets des lois à l'expiration d'un certain délai et, le cas échéant, la modification des lois qui ne produiraient pas les effets attendus. Elles se sont surtout développées en Allemagne où la Cour constitutionnelle impose au législateur de corriger ses textes si les prévisions qui les avaient justifiées se révèlent inexactes par la suite. De son côté, la technique de la législation expérimentale, qui consiste à rendre caduque une loi à l'échéance d'un délai donné et qui suppose l'évaluation de ses effets pendant sa période de validité, est moins répandue ; seules l'Allemagne et la Suisse l'utilisent mais peu¹⁵⁴⁵. Au Royaume-Uni, si de nombreux travaux sont réalisés sur le contrôle des effets de la loi, tant par des instituts publics ou privés, il n'existe pas véritablement d'instance nationale d'évaluation. En Italie, les informations recueillies par les observatoires chargés de suivre l'application d'une nouvelle norme n'ont pas été utilisées, jusqu'à présent, de manière satisfaisante par le Parlement qui semble « davantage intéressé par le retentissement médiatique de l'adoption des lois que soucieux de la qualité et de l'adéquation de la législation »¹⁵⁴⁶.

En France, au regard de ces expériences étrangères, le Conseil d'Etat a consacré une part importante de son rapport public 2006 à la question de l'évaluation de la législation, en vue de

¹⁵⁴³ *Rapport sur l'évaluation de la législation*, Sénat, LC7, octobre 1995 : Au Royaume-Uni, « chaque loi d'abrogation permet l'abrogation de plusieurs lois ainsi que de centaines de dispositions législatives éparpillées. Le parlement adopte une telle loi environ tous les trois ans. En revanche, il adopte plusieurs lois de consolidation chaque année ».

¹⁵⁴⁴ *Ibidem*

¹⁵⁴⁵ Sur la législation expérimentale, voir *supra*

¹⁵⁴⁶ *Ibidem*

favoriser une meilleure lisibilité et une sécurité renforcée pour le citoyen. Devant l'insuffisance des mécanismes actuels, celui-ci propose d'introduire quelques règles simples sur le modèle de certains partenaires européens. Pour cela, dans le cadre d'une loi organique, il préconise tout d'abord de mettre en place un véritable système d'études d'impact, ou d'études d'options pour les textes les plus simples, antérieurement à l'élaboration des lois¹⁵⁴⁷. Ensuite, il recommande d'instituer au moins une séance par an en présence du Premier ministre, devant chacune des assemblées, pour rendre compte de l'application des lois votées au cours des législatures précédentes. De même, sur la base de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 relative à la simplification du droit, le Conseil d'Etat juge opportun que soit présenté au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée dans les six mois¹⁵⁴⁸.

S'il n'a pas véritablement repris ces propositions en matière d'évaluation, le gouvernement conduit par François Fillon, dans le but de mettre en œuvre la « démocratie irréprochable » voulue par le Président de la République, s'est engagé à introduire plus de clarté dans l'action politique, à accroître la liberté de gestion et à s'orienter vers la culture du résultat. Pour cela, outre la nomination d'Eric Besson au poste de secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, le gouvernement a lancé, le 10 juillet 2007, une révision générale des politiques publiques dont l'objectif est de s'interroger « sur les fins de toute action publique » et « sur la question de la légitimité de toutes les dépenses publiques »¹⁵⁴⁹. En ce sens, Eric Besson a précisé que cette révision avait pour objectif de « rendre compte aux Français de l'usage qui est fait de leurs contributions » afin de renforcer « la légitimité de l'action publique » ; elle repose sur le principe selon lequel « ce qui ne sert plus suffisamment les Français ne doit plus être fait ; ce qui est utile, mais pourrait coûter moins cher, doit être

¹⁵⁴⁷ Sur les difficultés liées aux études d'impact existante voir DUPRAT (J-P.), L'évaluation et la prise en compte des préjudices résultant des dysfonctionnements des politiques publiques et des fraudes, colloque Sciences juridiques de l'économie ? Un défi pour les économistes et juristes européens !, Paris, Sorbonne, 23 mars 2001

¹⁵⁴⁸ Conseil d'Etat, *op.cit.*, pp.313-323.

¹⁵⁴⁹ *Allocution de François Fillon, Premier ministre, lors de la réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques*, Centre International des Conférences Kléber, Paris, 10 juillet 2007, www.premier-ministre.gouv.fr

fait autrement »¹⁵⁵⁰. Douze équipes d'audit, composées de personnes issues des inspections générales interministérielles et ministérielles et du secteur privé, sont chargées de travailler en partenariat avec les ministères pour identifier les leviers de réformes adéquats¹⁵⁵¹. Les propositions de réforme élaborées par les équipes d'audit seront examinées par le comité de suivi de la révision générale des politiques publiques, avant que les grandes décisions de réformes ne soient prises, puis décidées, en mai 2008, par le Conseil de modernisation des politiques publiques, réuni autour du Président de la République. Chaque ministre sera ensuite chargé de mettre en œuvre ces réformes dans son ministère sur la période 2009-2011.

Au regard de ces expériences, tant en France qu'à l'étranger, la recherche de l'évaluation de la législation semble véritablement constituer une préoccupation grandissante dans l'ensemble des Etats étudiés. Malgré les lacunes rencontrées par les principales instances existantes, l'évaluation présente un intérêt certain, mais nécessite peut être une redéfinition sous l'angle de nouvelles dimensions.

2 – Les nouvelles dimensions possibles de l'évaluation

Cette méthode, favorisant la responsabilisation des choix et des hommes politiques, pourrait recouvrir de nouvelles dimensions. Pour cela, la procédure devrait être consolidée (a) et plus ouverte (b).

¹⁵⁵⁰ *Allocution d'Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques*, Centre International des Conférences Kléber, Paris, 10 juillet 2007, www.minefi.gouv.fr/performance/presse/doc/DP_RGPP_discoursrevuedeprogrammesBesson.pdf.

La révision générale des politiques publiques a donc pour ambition de revoir l'ensemble des missions de l'Etat pour adapter les administrations aux besoins des citoyens ; elle vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'Etat, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Elle consiste « à passer au crible les dépenses de l'Etat à partir d'un questionnement simple basé sur sept questions : Que faisons nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ? » : Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *La révision générale des politiques publiques*, 30 juillet 2007, www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique231.html

¹⁵⁵¹ Seront ainsi passés en revue l'ensemble de l'appareil productif de l'Etat mais aussi, pour la première fois, six grandes politiques d'intervention pour lesquelles l'Etat intervient aux côtés d'autres partenaires : famille, santé et assurance maladie, développement des entreprises, ville et logements, emploi et formation professionnelle, politique de solidarité.

a – Une procédure à consolider

Au regard des imperfections rencontrées, une redéfinition de cette méthode d'appréciation semble possible sous l'angle de deux points fondamentaux. Le premier consiste à identifier les acteurs les plus aptes à contribuer à la réussite de ce procédé ; le second tend à mieux définir les missions qui doivent être dévolues à l'évaluation des politiques publiques.

Tout d'abord, par principe, les élus, dans le fonctionnement normal des sociétés démocratiques, ont pour mission de décider des orientations politiques et les experts, de leur côté, doivent apprécier les effets et les performances des politiques engagées par les représentants des citoyens. Dans cette optique, l'évaluation doit donc distinguer l'évaluateur du décideur, à l'instar de la séparation de l'ordonnateur et du comptable dans la gestion administrative. Lorsqu'il est question d'identifier les acteurs de l'évaluation, deux orientations sont imaginables : l'une confiant cette procédure à un pluralisme de partenaires, l'autre, au contraire, serait le fait d'une seule institution publique ou privée.

La première possibilité est intéressante, sur le plan démocratique, puisqu'elle permettrait à différents types d'intervenants de participer à l'évaluation¹⁵⁵². Ce groupe se composerait d'élus qui apporteraient éventuellement les motivations de leurs décisions et qui seraient à même de défendre les intérêts de leurs choix face à des résultats non escomptés. D'autre part, des experts offriraient, après une analyse précise de la situation, leurs compétences scientifiques pour aider les élus à prendre la meilleure décision possible et réajuster éventuellement la politique sujette à l'évaluation. Par ailleurs, des usagers ou des personnes visées par l'action publique évaluée pourraient également prendre part à cette appréciation afin de faire ressortir les possibles lacunes ou imperfections ressenties par les destinataires des mesures politiques. Enfin, les agents chargés de son exécution pourraient faire ressortir les difficultés concernant l'application pratique de l'action évaluée. La participation de cette diversité d'acteurs à l'évaluation donnerait « à celle-ci plus de légitimité, plus de force ». Aussi, en parvenant à ce résultat, « l'obligation de corriger la politique évaluée serait encore

¹⁵⁵² Cette possibilité est d'ailleurs celle arrêtée par le gouvernement Fillon pour la révision générale des politiques publiques lancée en juillet 2007, dont les douze équipes d'audit sont composées de personnes issues des inspections générales interministérielles et ministérielles et du secteur privé. Dans son allocution, du 10 juillet 2007, le Premier Ministre a également rappelé la nécessité d'associer très étroitement les fonctionnaires à cette procédure, déclarant qu'il avait « la conviction que la révision générale échouera inmanquablement si elle se fait sans les fonctionnaires ».

plus forte »¹⁵⁵³. Ce compromis permettrait, dans le même temps, de lutter contre une éventuelle dérive techniciste de cette procédure et de favoriser, parallèlement, la participation des élus – qui restent de façon générale en retrait et méfiants quand il s’agit de porter un jugement sur leur action. Par cette association des élus, le bilan ne serait plus seulement rendu en fin de parcours à l’occasion des élections, et cela ne manquerait pas de favoriser les réajustements nécessaires durant la phase d’application des politiques.

A l’opposé, certains préfèrent envisager « un pôle d’évaluation véritablement indépendant du pouvoir politique »¹⁵⁵⁴. Aux vues des difficultés rencontrées par les instances créées par chaque Parlement, tant en France qu’à l’étranger, notamment en période de cohabitation, il pourrait être opportun « de rendre l’évaluation incontestable, en créant une autorité administrative indépendante, équidistante de l’exécutif et du Parlement »¹⁵⁵⁵. Par ailleurs, des organismes purement privés ou des institutions de recherche, même s’ils sont déjà présents dans ce domaine, peuvent contribuer efficacement à cette indépendance de l’évaluation en alliant, en plus, la transparence et la compétence des évaluateurs, sans tomber pour autant dans une dérive techniciste.

Si dans cette tentative de redéfinition, la recherche des meilleurs acteurs possibles pour dégager une évaluation de qualité est cruciale, il est également utile de définir les missions dévolues à l’évaluation. La première de celles-ci consiste à mesurer l’efficacité et l’efficience d’une politique en comparant les résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre. L’évaluation ne doit pas être considérée comme un jugement de l’activité des élus, mais, au contraire, elle doit les aider à apprécier eux-mêmes leur action. Elle doit fournir aux élus des informations explicites concernant les causes de la non atteinte des objectifs poursuivis en aval mais également des propositions de réajustements.

Par ailleurs, ce processus d’évaluation devrait avoir pour mission d’analyser toutes les phases de la politique à apprécier. Il pourrait s’engager dès la phase d’élaboration, comme l’y invite le rapport public du Conseil d’Etat de 2006, même si le projet peut être sensiblement modifié lors des débats parlementaires¹⁵⁵⁶. Dans ce cas, les discussions au sein des assemblées pourraient cependant se fonder sur ces analyses. A cet égard, les systèmes anglais et allemands présentent des aspects particulièrement intéressants. En premier lieu, la méthode

¹⁵⁵³ ROUSSET (A.), *op.cit.*

¹⁵⁵⁴ ISAIA (H.), *op.cit.*

¹⁵⁵⁵ www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/offices-parlementaires.shtml

¹⁵⁵⁶ Cf. *supra*, paragraphe précédent.

britannique de rédaction des projets de lois, qui consiste à confier cette phase à des agents spécialisés, constitue un gage de qualité du texte puisque son aspect juridique est mis en totale adéquation avec la volonté politique¹⁵⁵⁷. En second lieu, la méthode allemande, qui comprend la confrontation des projets législatifs et réglementaires avec un questionnaire d'évaluation, tend aussi à la recherche de l'efficacité puisqu'elle permet de démontrer que la création d'une nouvelle norme correspond à la meilleure solution pour répondre à un problème donné. Dans cette phase préparatoire, pourrait ainsi être abordée l'évaluation de la législation et des politiques publiques, et, avec de nécessaires adaptations, une extension au plan local ne paraît pas utopique.

Ensuite, au cours de la phase d'application, l'évaluation doit avoir pour mission de vérifier les effets produits par l'action publique. Cela favoriserait, en cas de nécessité, le recadrage de l'action, voir son abandon si celle-ci se révèle trop inefficace ou trop onéreuse. Les systèmes actuellement institués en France ne le permettent pas, l'évaluation n'étant, de façon générale, conçue que comme un examen a posteriori. Enfin, la phase après exécution ne doit pas être négligée. Elle devrait, si possible d'ailleurs, donner lieu à publication afin d'éviter que des stratégies, expérimentées et inefficaces, ne soient reconduites ailleurs.

L'évaluation, en alliant souci de la performance, volonté de transparence et responsabilités pour les élus, se présente donc comme un moyen efficace pour contribuer à la réhabilitation de la classe politique. Même s'il est vrai que cette procédure diffère du fonctionnement normal des démocraties représentatives, où le jugement de l'action n'est porté directement que par les citoyens avec l'élection, elle favorise malgré cela le débat, c'est-à-dire l'un des principes fondamentaux de la démocratie. Comme le soulignait un directeur de l'U.N.E.S.C.O., « la démocratie n'est pas seulement une procédure électorale et une forme de gouvernement mais aussi un mode de vie »¹⁵⁵⁸. Aussi, ne serait-il pas inintéressant d'ouvrir l'évaluation en vue de la rendre plus efficace encore.

¹⁵⁵⁷ Toutefois, cette méthode présente également des limites puisque le projet préparé peut être considérablement revu, voire complètement modifié, durant la phase de discussion dans les assemblées parlementaires. Elle n'en reste pas pour autant inintéressante dans la mesure où, mieux préparé et mieux ciblé en amont, le texte présenté à la discussion susciterait peut être moins de confrontations puisqu'il reposerait sur des bases juridiques solides et répondrait à attente scrupuleusement analysée au cours de la phase d'élaboration.

¹⁵⁵⁸ MAYOR (F.), in HERMET (G.), *Culture et démocratie*, UNESCO, Albin Michel, 1993, p.27.

b – Une volonté d'ouvrir l'évaluation

L'adaptation de la démocratie au monde contemporain, nécessitant le passage d'un système de décision imposée à un système de décision négociée, afin de donner plus de transparence à la vie publique, incite à ouvrir l'évaluation. Ce procédé, s'il se déroule avec les citoyens, peut d'ailleurs contribuer à rendre la démocratie plus participative.

Déjà, un certain nombre de textes organise l'évaluation au plan local en collaboration étroite avec les habitants. Telle est, entre autres, l'orientation de la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 qui prévoient notamment d'associer les habitants « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ». De même, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, en prévoyant la création obligatoire de conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants, favorise la participation des citoyens par le biais de ces instances, puisqu'elle permet de les « associer à la définition et à l'évaluation des actions menées au titre des politiques de la ville »¹⁵⁵⁹. L'évaluation est aussi aménagée dans des domaines plus vastes. La loi du 25 juin 1999 indique à cet égard que la politique d'aménagement du territoire « associe les citoyens à son élaboration et à sa mise en œuvre ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent ». Au regard de ces quelques exemples de législation, apparaît bien une volonté d'ouvrir l'évaluation en donnant une place prépondérante aux citoyens et non plus aux seuls experts et hommes politiques.

Cette pratique de l'évaluation externalisée vers les citoyens se vérifie également au niveau régional. Les élus d'Aquitaine ont opté pour une solution originale qui a consisté à confier la présidence des instances d'évaluation, organisées dans le cadre du Contrat de Plan, à des personnalités indépendantes : le directeur de l'entreprise Turbomeca dans le cas du transfert de technologies, le PDG d'un grand groupe touristique dans le cas du tourisme littoral ou encore un économiste des transports. Les résultats de cette ouverture de l'évaluation ont donné « un effet très positif sur la qualité du travail effectué et sur la dynamique des partenaires du Contrat de Plan Etat-Région réunis dans les instances : cela a permis de sortir des « jeux d'acteurs » habituels, de dépassionner la réflexion, de mieux « lever la tête » en quelque sorte »¹⁵⁶⁰. De même, au niveau des communes, si les conseils de quartier peuvent jouer un rôle essentiel dans les mécanismes de l'évaluation, certaines villes n'hésitent pas à

¹⁵⁵⁹ ISAIA (H.), *op.cit.* ; voir également VERPEAUX (M.), *op.cit.*, p.201.

¹⁵⁶⁰ ROUSSET (A.), *op.cit.*.

confier cette mission à d'autres entités représentatives des citoyens. La ville d'Angers a ainsi eu pour objectif « de faire participer les usagers à l'évaluation de l'action publique »¹⁵⁶¹. A présent, les élus, en lien avec un comité d'usager, analysent et retiennent des projets de développement social. Tous les chantiers engagés par le centre communal d'actions sociales font ensuite l'objet d'un partage d'informations et sont suivis par des référents issus tant de l'équipe municipale que du comité d'usagers. Ces deux adaptations au plan local permettent de montrer l'efficacité de la méthode et constituent des exemples intéressants à pérenniser dans la gestion publique.

Le modèle des jurys de citoyens berlinois – créés en 2001 et mis en place dans plusieurs quartiers défavorisés de la ville-Land – se rapprochent de ces exemples et laissent entrevoir une ouverture possible des procédures d'évaluation¹⁵⁶². Ces entités se composent de jurés dont 51% au moins sont tirés au sort parmi les habitants et les autres désignés parmi les « forces vives » du quartier. Si leur objectif est de répartir des fonds entre différents projets sélectionnés par le jury, les membres sont ensuite appelés à en suivre le développement et à en contrôler sa réalisation. En fin de parcours, le jury procède à une évaluation en fonction des objectifs présentés par les initiateurs lors de la phase de pré-sélection¹⁵⁶³. Bien que limité, l'exemple allemand recueille des critiques largement positives : « c'est indéniablement sur le terrain de l'expertise et de la veille citoyenne que se situe l'un des enjeux essentiels du progrès démocratique »¹⁵⁶⁴. En France, le modèle berlinois a fortement inspiré la proposition de la candidate socialiste à l'élection présidentielle de 2007, tendant à introduire la démocratie participative dans les collectivités publiques et, particulièrement, en créant des jurys de citoyens¹⁵⁶⁵. La vocation de ces entités aurait été d'évaluer « les politiques publiques, par rapport à la satisfaction des besoins, ou par rapport au juste diagnostic des difficultés qui se posent, non pas dans un sens de sanction, mais pour améliorer les choses »¹⁵⁶⁶. D'après Mme. Royal, ces jurys, tirés au sort, auraient été un outil d'évaluation, une aide au pilotage, à

¹⁵⁶¹ CARRE (H.), *Nous voulons faire participer les usagers à l'évaluation de l'action publique*, Directions, juin 2004.

¹⁵⁶² JACOB (A.), *Expérience concrète à Berlin, souhait à Barcelone*, Le Monde, 27 octobre 2006.

¹⁵⁶³ KOEHL (E.), SINTOMER (Y.), *op.cit.*.

¹⁵⁶⁴ ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie*, *op.cit.*.

¹⁵⁶⁵ *Les 100 propositions du « pacte présidentiel » de Ségolène Royal*, Le Monde, 11 février 2007 : proposition n°73 visant à introduire la démocratie participative dans toutes les collectivités publiques.

¹⁵⁶⁶ MANDRAUD (I.), *Mme. Royal propose une « surveillance populaire » de l'action des élus*, Le Monde, 23 octobre 2006.

l'enrichissement de l'action publique et au travail des élus, et non un instrument punitif ou coercitif. La candidate, affirmant que « les Français sentent bien que les processus de décision ne sont plus adaptés aux temps modernes », semblait essayer de vouloir associer « ceux qui se sentent déconnectés des affaires publiques en leur proposant de venir participer à des jurys de citoyens qui comparent les promesses avec les résultats »¹⁵⁶⁷. Pourtant, l'institution éventuelle de cette modalité de démocratie participative n'a pas manqué de susciter de vives critiques. Tout d'abord, certains ont souligné que cette proposition portait une grave atteinte à la théorie classique de la démocratie représentative ; cette mise sous contrôle de l'action des élus ne pouvait que contribuer à une certaine paralysie du système : la menace étant « que, dans le cadre politique, les jurys de citoyens deviennent très rapidement des tribunaux populaires. La seule démocratie qui fonctionne, c'est celle qui est basée sur le suffrage universel et qui fonctionne à échéance fixée par la loi »¹⁵⁶⁸. Dans le même sens, des auteurs, à l'instar de Pierre Rosanvallon, estimaient que cette démocratie sous surveillance ne visait qu'à « compenser l'érosion de la confiance par une organisation de la défiance »¹⁵⁶⁹. D'autres, enfin, se sont inquiétés des modalités de désignation des jurés, le tirage au sort étant considéré comme un procédé trop éloigné des mécanismes classiques de la démocratie représentative¹⁵⁷⁰. Ces critiques ne sont ni surprenantes, ni nouvelles. En effet, les démocraties contemporaines ne reconnaissent une légitimité dans la décision qu'aux seuls représentants élus par les citoyens ainsi qu'au peuple souverain dans le cadre des

¹⁵⁶⁷ MANDRAUD (I.), *Ségolène Royal entend convoquer une Constituante*, Le Monde, 21 mars 2007 ; *Les propositions de Ségolène Royal troublent la Gauche et réjouissent la Droite*, Le Monde, 24 octobre 2006.

¹⁵⁶⁸ GALLO (M.), *Cela me rappelle la Révolution culturelle de Mao*, Le Figaro, 23 octobre 2006 ; RIDET (P.), *Jurys citoyens : l'U.M.P évoque Mao et Pétain*, Le Monde, 26 octobre 2006.

¹⁵⁶⁹ COURTOIS (G.), *La démocratie sous-surveillance*, Le Monde, 27 octobre 2006.

¹⁵⁷⁰ *Les jurys de citoyens proposés par Mme. Royal font « reculer la démocratie », martèle l'UMP*, Le Monde, 23 octobre 2006 ; GALLO (M.), *op.cit.* ; *Les propos de Ségolène Royal troublent la Gauche et réjouissent la Droite*, Le Monde, 24 octobre 2006 : Selon la porte-parole de l'UMP, « on ne peut pas substituer au suffrage universel le tirage au sort. Je crois que c'est démagogique et je crois que c'est populiste ». A l'inverse, certains auteurs, tel Bernard Manin, estime que « le tirage au sort s'accorde avec le principe que les démocraties chérissent par-dessus tout, l'égalité, qui donne une chance « raisonnable » à chacun d'exercer une fonction publique. Le peuple élit les meilleurs, mais l'éminence qu'il sélectionne n'est pas nécessairement le produit exclusif du talent et de l'effort personnel » : MANIN (B.), *op.cit.*, pp.100-101.

référendums. Les jurys de citoyens – bien que dépourvus de tout pouvoir de sanction – par le mécanisme du tirage au sort, ne reflétaient qu’une légitimité partielle face à celle des élus¹⁵⁷¹. Cependant, de façon générale, même si l’évaluation, dont les mécanismes permettent d’associer les citoyens, n’en est qu’à ses prémices, les textes législatifs comme la pratique des acteurs politiques, qui n’essaient peut être de n’en retirer que davantage de légitimité, en font une nouvelle modalité de gestion pouvant allier transparence et efficacité. Toutefois, si l’évaluation peut être le signe d’une responsabilité assumée par les représentants dans leur gestion, il existe parallèlement des mécanismes de reddition de comptes propre à juger l’action des élus.

B – La responsabilité politique des représentants

Dans le système représentatif classique, les représentants assument leur responsabilité politique lors de la reddition de comptes en fin de mandat via les renouvellements électoraux (1). Toutefois, certains exemples étrangers montrent qu’il peut exister aussi, le plus souvent à l’initiative des citoyens, des formes de reddition de compte en cours de mandat (2).

1 – La reddition de compte en fin de mandat

Le processus électif, dans les démocraties étudiées, permet d’affirmer deux principes essentiels dans la vie politique : d’un côté, celui de l’indépendance des élus que procure le mandat représentatif (a), et, d’un autre, celui du contrôle qu’exercent, à chaque élection, les citoyens sur leurs représentants (b).

a – Un principe : le mandat représentatif et l’indépendance des élus

Dans les démocraties représentatives, si l’élection est la source de légitimité du pouvoir, elle procure, dans le même temps, aux gouvernants, une indépendance quasi-totale dans leur action, leur mandat étant représentatif et non impératif.

¹⁵⁷¹ Cependant, l’idée de surveillance populaire des élus, lancée par Ségolène Royal le 22 octobre 2006, bien que critiquée, a été reprise dans le rapport sur la réforme des institutions qui a été remis à la candidate socialiste, en février 2007, par le sénateur Jean-Pierre Bel, qui envisage la création de jurys de citoyens, tirés au sort, chargés, avec les parlementaires d’évaluer les lois : MANDRAUD (I.), *Les jurys citoyens reviennent dans le programme de Ségolène Royal*, Le Monde, 9 février 2007.

Dans chacun des Etats étudiés, le mandat représentatif confère aux élus un pouvoir discrétionnaire de décision. Ces derniers ne sont en aucune façon tenus par des instructions précises qu'ils auraient pu recevoir de leur électorat. Cette indépendance est parfaitement définie par Condorcet lorsqu'il expose que : « mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes, l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui »¹⁵⁷².

Cette conception du mandat se justifie également par le fait que les candidats, « en se proposant comme gouvernants, [...] savent qu'ils devront faire face à l'imprévisible, ils n'ont donc pas intérêt à se lier [...] par avance sur un programme détaillé »¹⁵⁷³.

Toutefois, si les élus conservaient leur indépendance sans s'être engagés préalablement sur des objectifs précis, les citoyens connaissent tout de même les principaux axes de leur politique future à travers les programmes textuellement définis par les partis politiques. En effet, partant du principe que les candidats se reconnaissent quasi systématiquement dans l'idéologie d'une famille politique, ces entités partisanes organisent leur propre vision de la société dans des programmes politiques. Au regard des arguments avancés, les citoyens choisissent alors leurs représentants en fonction de leur appartenance politique, et ces derniers conservent toute liberté d'action pour mettre en œuvre, une fois élus, les orientations politiques de leur parti. Néanmoins, cette pratique s'est peu à peu altérée et n'illustre plus aujourd'hui l'indépendance des gouvernants de la même façon ; « à présent, la stratégie électorale des candidats et des partis repose sur la construction d'images assez vagues, dans lesquelles la personnalité des leaders occupe une place prééminente, plutôt que sur la promesse de politiques déterminées »¹⁵⁷⁴.

Ce principe d'indépendance des gouvernants doit cependant faire face à une limite relativement contraignante que constitue la pression de l'opinion publique. « Des fractions du peuple, voire le peuple tout entier, peuvent à tout moment rappeler aux représentants qu'ils ne sont pas le peuple et qu'il est prudent de tenir compte de ces voix qui se font entendre en dehors des palais gouvernementaux, la liberté de l'opinion publique forme ainsi un contrepoids à l'indépendance des gouvernants »¹⁵⁷⁵. Néanmoins dans le cadre des mandats

¹⁵⁷² CONDORCET, cité par GICQUEL (J.), *op.cit.*, p.114.

¹⁵⁷³ MANIN (B.), *op.cit.*, p.282.

¹⁵⁷⁴ *Ibidem*, p.247.

¹⁵⁷⁵ *Ibidem*, p.306.

représentatifs, le peuple n'engendre pas directement les décisions publiques, il « désigne seulement ceux dont les volontés deviendront les décisions publiques »¹⁵⁷⁶.

Dans ces modèles, la souveraineté du peuple ne s'illustre véritablement qu'au cours des élections. Ce moment constitue « l'élément démocratique fondamental du lien représentatif. Aujourd'hui comme hier », en parallèle à l'indépendance, « la représentation comporte ce moment souverain où le peuple rend son verdict sur les actions passées des gouvernants »¹⁵⁷⁷. Dans ce contexte, la reddition de comptes apporte une atténuation certaine au principe d'indépendance des élus.

b – Un principe atténué par le contrôle électoral

De façon traditionnelle, la seule possibilité de contrôle, reconnue au peuple souverain, sur les gouvernants, réside dans l'élection. Pour que les citoyens puissent juger efficacement l'action de leurs représentants, les élections doivent avoir lieu à intervalles réguliers et leur caractère répété doit permettre aux électeurs de faire l'épreuve des critères dont ils s'étaient servis lors de l'élection précédente pour aboutir à la sélection de leurs gouvernants.

La reddition de comptes est un procédé démocratique ancien dont les sources remontent à la période antique. Athènes avait élaboré un calendrier de reddition de comptes – *euthynai* – extrêmement strict qui favorisait la rotation du personnel politique. En effet, alors que la plupart des magistratures étaient renouvelables tous les ans, les citoyens, pour accéder à une nouvelle, devaient avoir procédé à une reddition de comptes pour l'exercice de leur précédente charge. De facto, ce système empêchait qu'un individu soit magistrat deux années de suite.

Le procédé électif reste conçu aujourd'hui dans cet esprit et permet au peuple de confirmer ou de démettre ses représentants. Nonobstant, l'élection comporte parallèlement des aspects négatifs qui viennent altérer les effets de la reddition de comptes. Tout d'abord, certains auteurs soulignent que « le peuple élit les meilleurs, mais l'éminence qu'il sélectionne n'est pas nécessairement le produit exclusif du talent et de l'effort personnel », d'autres éléments que la compétence et les qualités du candidat interfèrent dans le choix électoral¹⁵⁷⁸. De plus, un jugement objectif est difficile à porter puisque les programmes et promesses électorales,

¹⁵⁷⁶ SCHUMPETER (J.), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, pp.329-330.

¹⁵⁷⁷ MANIN (B.), *op.cit.*, p.301.

¹⁵⁷⁸ *Ibidem*.

pourtant déterminants dans le choix de l'élu, ne sont pas légalement contraignants. Ce mécanisme de contrôle des gouvernants se trouve également perverti par le fait que les électeurs ne se déplacent plus systématiquement pour voter, la croissance quasi constante de l'abstention ne cesse d'ailleurs d'amplifier cette dérive et démontre que « l'électeur a le sentiment que ses choix électoraux n'ont plus de réelle influence »¹⁵⁷⁹. De même, se pose le problème du jugement de l'action des gouvernants dans des systèmes où l'électeur ne connaît plus exactement les compétences des représentants qu'il élit, les niveaux exacts de leurs responsabilités et l'étendue de leur pouvoir, en raison de la multiplication des centres de décision »¹⁵⁸⁰.

Dans ce contexte, les procédures d'évaluation des politiques et choix publics pourraient apporter aux citoyens des clés intéressantes pour juger l'action des hommes politiques qu'ils nomment bien souvent en fonction d'autres considérations que leur efficacité ou leurs compétences. La reddition de comptes en fin de mandat retrouverait son sens initial et se rapprocherait de l'esprit démocratique antique. Néanmoins, d'autres mécanismes pourraient permettre de suivre et de juger l'action des hommes politiques tout au long de leur mandat.

2 – La reddition de comptes en cours de mandat

La reddition de comptes en cours de mandat est un procédé de responsabilisation des élus tout à fait exceptionnel, voire marginal, puisque peu d'Etats l'ont organisé dans le cadre représentatif. Cependant, quelques exemples sont à relever dans la mesure où ils incitent les élus à toujours plus de responsabilités politiques. Il en va ainsi du droit d'interpellation (a) et des diverses procédures de révocation (b).

a – Le droit d'interpellation

De façon générale, les séances des assemblées délibérantes, tant au plan national que local, sont ouvertes au public, mais, aucun droit à participation n'est accordé aux citoyens, ceux-ci se déplacent donc peu pour suivre ces débats. Pour cela, certains auteurs proposent d'accorder

¹⁵⁷⁹ AMELLER (M.), *op.cit.*, pp.69-70

¹⁵⁸⁰ *Ibidem.*

un droit d'interpellation aux électeurs, ce qui leur permettrait une meilleure appropriation de la politique et une intervention plus efficace dans le débat public¹⁵⁸¹.

Dès lors, l'institution d'une telle faculté constituerait un moyen intéressant pour favoriser la mobilisation du public dans le suivi des dossiers, notamment au plan local, et permettrait parallèlement aux citoyens de mieux contrôler l'action de leurs élus.

Cette reconnaissance pourrait facilement s'organiser au plan local selon deux modalités. La première pourrait prendre la forme d'un droit de saisine de l'assemblée délibérante. Les citoyens présenteraient sous forme de pétition une question relevant de la compétence de l'instance saisie, et cette dernière serait obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée afin qu'un débat soit organisé¹⁵⁸². Au regard du principe de libre administration des collectivités locales, la mise en place de ce droit pourrait être organisée par le règlement intérieur des assemblées délibérantes qui fixerait les conditions de la saisine et les règles concernant le débat. Jusqu'à présent, cette technique est peu utilisée, et « les rares expériences méritent d'être relevées : ainsi, les habitants de Concarneau bénéficient depuis 2001 de la faculté de saisir le conseil municipal pour qu'un débat soit organisé ; il suffit qu'un pour cent d'entre eux demande l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée locale pour obtenir satisfaction »¹⁵⁸³. Pour faciliter son utilisation, les tenants de ce procédé préconisent que le seuil minimal d'électeurs inscrits, signataires de la pétition, soit assez faible et se situe autour de 10%¹⁵⁸⁴.

La seconde modalité consisterait plutôt à instituer un véritable droit d'interpellation des élus. L'Etat où cette technique est la plus développée est la Belgique, où la plupart des communes ont introduit cette possibilité dans leur règlement intérieur. A Bruxelles, le droit d'interpellation vise à favoriser à la fois l'information et l'expression directe des citoyens sur des questions d'intérêt local, et constitue, parallèlement, un moyen efficace pour attirer l'attention des responsables politiques sur les questions à prendre en considération. Les prescriptions, quant aux conditions de recevabilité, sont relativement souples. La demande doit émaner d'une personne, âgée de 16 ans révolus, inscrite aux registres de la population de

¹⁵⁸¹ Sur cette proposition, voir RICHARD (P.), *Le temps des citoyens, pour une démocratie décentralisée*, PUF, Politique d'aujourd'hui, avril 1995, p.129 ; RASERA (M.), *op.cit.*, p.162-163 ; PLANTROU (N.), *La scène locale, voie royale pour la démocratie participative ?*, Pouvoirs locaux n°62, III/2004, p.152.

¹⁵⁸² Cette modalité de participation, envisagée ici comme un moyen de reddition de comptes en cours de mandat pour l'élu, est à rapprocher du droit de pétition décrit précédemment, p.441.

¹⁵⁸³ RASERA (M.), *op.cit.*, p.162-163.

¹⁵⁸⁴ PLANTROU Nicolas, *op.cit.*, p.152.

la ville, et être contresignée par vingt habitants de la commune. Par ailleurs, elle doit parvenir au bourgmestre au moins quinze jours avant la séance du conseil, mentionner les nom, prénom et adresse du demandeur, être libellée clairement et comporter un résumé de l'interpellation. Si la question répond aux conditions de recevabilité, le demandeur dispose alors de cinq minutes pour développer son argumentation au Conseil, puis de deux minutes pour éventuellement réagir à la réponse qui lui a été donnée¹⁵⁸⁵. Puisque les conditions de recevabilité sont librement fixées par les règlements intérieurs de chaque commune, celles-ci peuvent sensiblement varier de l'une à l'autre.

La commune belge de Verviers a institué, par exemple, un temps d'interpellation « avant l'ouverture de la séance proprement dite du Conseil Communal », en présence des membres de cette assemblée. Les habitants de la commune, âgés de 18 ans accomplis, disposent alors de trente minutes maximum pour interroger leurs élus. Pour cela, ils doivent être inscrits aux registres de population ou des étrangers depuis au moins six mois avant l'introduction de leur demande. L'interpellation doit être présentée, au plus tard, vingt jours avant la séance du Conseil communal et porter sur une question d'intérêt local¹⁵⁸⁶.

Cependant, mettre en place aussi bien l'une ou l'autre de ces modalités, proches des modalités de démocratie directe, revient à modifier profondément le concept classique de démocratie représentative. Particulièrement au niveau local, les élus ne paraissent pas favorables à l'utilisation de ces procédés ; ils préfèrent continuer à maîtriser le débat public, la préparation et l'adoption des décisions publiques et refusent le plus souvent de voir les citoyens avoir un rôle décisionnel. Néanmoins, en renforçant la responsabilité des élus, ces mécanismes permettraient aux citoyens de mieux contrôler l'action de ceux-ci et ce, durant l'exercice du mandat. La démocratie y gagnerait en efficacité puisque des réajustements seraient possibles en cours de mandat en fonction des attentes citoyennes et non plus seulement à l'occasion des élections. Par ailleurs, ces droits d'interpellation ou de saisine favoriseraient aussi le suivi et l'intérêt des populations pour les enjeux locaux.

¹⁵⁸⁵ Voir site internet de la ville de Bruxelles : www.brucity.be/artdet.cfm?id=1029&nLanguage=1

¹⁵⁸⁶ www.verviers.be/site_ville/admin_comm/vie_politique/interpellation/interpel.html, voir également quelques exemples d'autres communes belges qui fixent des conditions similaires dans l'octroi d'un droit d'interpellation : www.herve.be/nouveau/vie_politique/interpellation.htm; www.charleroi.be; www.tubize.be/interconseil.htm; www.LaLouviere.be/VieAdministrative/Conseil/conseilDroit.htm

Mais, parallèlement, en matière de reddition de compte en cours de mandat, la procédure de révocation peut constituer une autre possibilité pour obliger les élus à assumer pleinement leurs responsabilités et leurs engagements.

b – La procédure de révocation

Dans les démocraties représentatives traditionnelles, la reddition de comptes en cours de mandat pour un élu n'est pas une procédure naturelle. En effet, celle-ci n'est habituellement envisagée et organisée qu'au terme du mandat ; les citoyens, a posteriori et au regard de l'action entreprise par leur représentant, peuvent alors choisir de le maintenir en fonction ou, au contraire, de ne pas reconduire son mandat.

Instituer une faculté de révocation des élus durant l'exercice du mandat tend à donner à celui-ci un caractère impératif contraire aux principes classiques de la démocratie représentative. Ce procédé se rapproche de la théorie rousseauiste du mandat impératif qui n'implique pas seulement que l'élu se conforme aux directives de ses électeurs, mais également que ceux-ci disposent d'un pouvoir de sanction si celui-là ne remplit pas correctement son mandat. La révocation est donc un instrument qui tient compte du principe selon lequel les représentants ne sont que les délégués des électeurs et qu'ils sont moralement obligés de tenir compte des préférences de ces derniers. Elle permet aussi d'atténuer le caractère prépondérant de l'élection en accentuant la responsabilité des gouvernants.

Pourtant, l'institution de cette technique permettrait à la fois de donner une nouvelle crédibilité aux élus et de développer leurs responsabilités. Depuis plusieurs décennies, partis et classe politiques sont contestés : en France, 76% des citoyens ne font pas confiance aux hommes politiques, 85% estiment qu'ils se préoccupent surtout de leur carrière, 59% les jugent trop électoralistes, 62% les imaginent coupés de la vie quotidienne et 53% les déclarent incompetents¹⁵⁸⁷. Au regard de cette crise de confiance, l'institution d'une procédure de révocation des élus en cours de mandat pourrait avoir des effets bénéfiques puisqu'elle obligerait les représentants à être plus à l'écoute des revendications citoyennes et parallèlement à réaliser les engagements pris au moment de leur élection. Avec une telle possibilité, la surenchère politique et les arguties électoralistes devraient disparaître progressivement des campagnes électorales au profit de moyens d'actions moins utopiques et réalisables ; sinon, une fois élu, le représentant pourrait se voir destituer à tout moment s'il ne

¹⁵⁸⁷ 76% des Français ne font pas confiance aux hommes politiques, Le Monde, 10 octobre 2005.

tenait pas effectivement ses promesses électorales. De façon évidente, les élus n'apparaissent pas favorables à une telle pratique puisqu'elle entraînerait une responsabilisation accrue de leurs propos et des situations, somme toute, moins confortables en raison de leurs obligations. Malgré cela, certains Etats ont opté pour ce moyen de démocratie directe dans le cadre d'une organisation représentative. Deux types de mécanisme ont ainsi été institués en fonction de l'initiative de la procédure. Aux Etats-Unis, la procédure de *recall* est prévue dans les constitutions de 26 Etats fédérés. En Californie notamment, il est nécessaire de recueillir par pétition les signatures de 12% des votants du dernier scrutin. Après cela, un référendum portant sur la destitution de l'élus mis en cause est organisé. Le 7 octobre 2003, ce procédé a abouti à la révocation du gouverneur Gray Davis, élu moins d'un an auparavant, et à l'élection anticipée à cette fonction de l'acteur Arnold Schwarzenegger. En Allemagne, « tous les länder qui installèrent l'élection directe du maire et du Landrat ont, simultanément, adopté la procédure de destitution par référendum »¹⁵⁸⁸. L'initiative de cette procédure revient généralement au conseil, mais la décision de révocation est prise par les électeurs à l'occasion d'un référendum local. « Cette procédure plébiscitaire n'est pas une simple menace puisque dans le Land de Brandebourg, entre 1993 et 1998, vingt et une procédures ont été instituées dont douze ont donné lieu à un référendum. Sur ces douze référendums, sept ont conduit à une révocation du maire »¹⁵⁸⁹. En Suisse, une « sorte de droit de dissolution populaire » est prévue au niveau des cantons¹⁵⁹⁰. Leur parlement peut être dissous sur votation à la demande de 12 000 citoyens à Berne, de 5 000 à Lucerne, Argovie et Thurgovie, de 4 000 à Soleure, de 1 500 à Bâle-Campagne et de 1 000 à Schaffhouse. De même, les gouvernements cantonaux peuvent être destitués par le peuple sur la demande des citoyens dans les cantons de Berne, Uri, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie et du Tessin¹⁵⁹¹. Toutefois, cette faculté offerte aux citoyens suisses est à nuancer puisque ceux-ci ne l'exercent quasiment jamais. Certains Etats

¹⁵⁸⁸ WOLLMAN (H.), *Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ?*, in Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille, Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie, *op.cit.*, p.113 : « sauf les länder Bade-Wurtemberg et Bavière, ce qui semble frappant puisque ces deux länder, étant les seuls à avoir, après 1945, introduit l'élection directe des maires, ont refusé jusqu'ici d'adopter la procédure de destitution ». En Brandebourg et Saxe, le droit d'initiative est accordé à la fois aux conseils élus et à la population locale.

¹⁵⁸⁹ PREMAT (C.), *op.cit.*, p.147.

¹⁵⁹⁰ TURPIN Dominique, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.261.

¹⁵⁹¹ Pour ces six cantons, voir leurs constitutions sur le site internet de la Confédération helvétique : www.admin.ch

qui ont accédé récemment à la démocratie ont aussi institué ce mécanisme, c'est le cas notamment de la Roumanie qui prévoit une procédure de destitution des maires. Pour ce faire, certaines conditions sont fixées : 25% des citoyens de la commune doivent proposer la révocation et 50% au moins des électeurs doivent participer au référendum.

Toutefois, si la révocation peut avoir des effets positifs dans une optique de reconquête de crédibilité des hommes politiques, il convient aussi de préciser les principales difficultés liées à sa pratique. Ainsi, s'il est vrai que l'ensemble des citoyens concernés est appelé aux urnes lorsque la procédure de *recall* aboutit, il n'en demeure pas moins vrai que la remise en cause du mandat de l'élus contesté reste le fait d'une minorité agissante. De plus, concernant l'action politique, l'élus doit savoir qu'il dispose d'un nombre d'années déterminées pour mener à bien les réformes pour lesquelles il a été choisi.

Conclusion

Si la démocratie se développe à travers le monde, elle fait face aujourd'hui, dans le même temps, à un certain désenchantement, qui se manifeste principalement par la défiance des citoyens envers les institutions et le personnel politique, et qui s'exprime – depuis près de trente ans – par une désaffection croissante des urnes.

La mondialisation, qui a accentué la propension individualiste de chaque citoyen, constitue probablement l'une des éléments de ce malaise. En effet, face aux contraintes extérieures que ce phénomène a généré dans la gestion politique, le citoyen – pensant que l'Etat était impuissant – a été dissuadé de participer à la vie publique, et s'est peu à peu replié sur sa sphère privée et sur la satisfaction de ses intérêts personnels. Cette poussée d'individualisme a indéniablement provoqué un incontournable délitement du lien social, remettant en cause le nécessaire vivre-ensemble – si admirablement décrit par Ernest Renan – qu'exige pourtant la démocratie.

Toutefois, la thèse du repli sur la sphère privée n'est peut-être pas aussi juste qu'elle n'y paraît. Bien que l'abstention électorale atteigne des taux records, l'augmentation des formes de participation non-conventionnelles prouve parallèlement que les citoyens ne sont pas pour autant entrés dans une ère d'apathie politique¹⁵⁹². Cette évolution laisse d'ailleurs à penser qu'une nouvelle phase dans l'histoire de la démocratie s'est déjà engagée. Après l'expérience de la démocratie directe dans la Grèce antique et après celle de la démocratie représentative, progressivement construite au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle, la crise actuelle peut conduire à l'avènement d'un nouveau modèle alliant à la fois certains aspects de la « démocratie gouvernante », décrite par Georges Burdeau, mais aussi l'idée de « contre-démocratie », envisagée plus récemment par Pierre Rosanvallon¹⁵⁹³.

Dans les faits, ce nouveau modèle assure une participation plus effective des citoyens à la vie politique à travers, notamment, un pouvoir de surveillance des élus et la mise en place de mécanismes d'empêchement et de jugement de leur action politique. Ces thèmes ont d'ailleurs

¹⁵⁹² ROSANVALLON (P.), *La contre-démocratie*, *op.cit.*, pp.15-16.

¹⁵⁹³ Sur ces notions voir : BURDEAU (G.), *La démocratie*, *op.cit.*, pp.47-52 ; BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, *op.cit.*, pp.551-557 ; ROSANVALLON (P.), *op.cit.*

pris dernièrement une part essentielle dans les débats entre les principaux candidats à l'élection présidentielle française de 2007. Cette volonté de construire une « démocratie irréprochable » s'est imposée parmi les sujets majeurs de la campagne électorale, tant dans le programme de Nicolas Sarkozy, d'où se dégageait la volonté de construire une « République exemplaire », que dans celui de Ségolène Royal qui préconisait un essor de la démocratie participative, ou encore dans la VIème République souhaitée par François Bayrou dont les principaux axes étaient la responsabilité des gouvernants, la légitimité des représentants et le contrôle des pouvoirs.

Cette nouvelle forme de démocratie, réinvestissant le citoyen dans le rôle qu'aurait aimé lui confier Rousseau dans le *Contrat Social*, ajoute au simple droit de vote et d'éligibilité, « les droits d'opiner, de proposer, de diviser et de discuter »¹⁵⁹⁴. Dans ce cadre, les élections n'ont plus seulement le sens que la pratique leur a progressivement conféré – celui d'un vote sanction à l'égard des sortants – mais sont véritablement le résultat de choix clairs et débattus, dont l'essence même se trouve dans les propositions et volontés citoyennes exprimées quant aux choix d'avenir. La défiance actuelle qu'expriment les citoyens démontre que ceux-ci entendent se reconnaître davantage dans les politiques proposées à leurs suffrages. Délaissant les exigences du politiquement correct et attendant un langage de vérité de la part de leurs représentants, les électeurs ont, semble-t-il, été sensibles à ce changement de perspectives mis en avant lors de la dernière élection présidentielle française¹⁵⁹⁵.

Deux éléments majeurs – le débat public et le contrôle – constituent ainsi les impératifs fondamentaux de cette nouvelle vision de la démocratie que Pierre Rosanvallon qualifie de « démocratie de la défiance organisée »¹⁵⁹⁶. Au lieu de se substituer aux élus comme les y conduit la démocratie participative, les citoyens sont, au contraire, simplement invités à prendre davantage part aux débats politiques. Si le caractère représentatif de la démocratie subsiste, en raison de considérations pratiques, elle se voit surtout confortée dans sa qualité et dans sa légitimité. En effet, les élus devront nécessairement mieux tenir compte de la volonté populaire pour décider et pour justifier ultérieurement leurs choix, ce qui entraîne de facto un contrôle plus étroit de ces derniers, sans pour autant se diriger vers l'attribution d'un mandat impératif.

¹⁵⁹⁴ ROUSSEAU (J.-J.), *op.cit.*, Livre IV, Chapitre I.

¹⁵⁹⁵ 37 342 518 citoyens ont participé au second tour de ce scrutin, ramenant le taux d'abstention (16,03%) à son niveau de 1965 (15,2%), date de la première élection du Président de la République au suffrage universel direct.

¹⁵⁹⁶ ROSANVALLON (P.), *op.cit.*, p.16.

Nonobstant, de manière plus générale, la démocratie se doit parallèlement d'être particulièrement vigilante au regard de certaines difficultés contemporaines.

Si elle doit privilégier les contacts les plus directs possibles avec les citoyens, elle doit nécessairement aussi canaliser l'influence de certains intermédiaires non représentatifs. Parmi ces derniers, les plus significatifs sont probablement les médias, qui ont presque supprimé le caractère public des débats politiques, sous l'influence de la télévision, et qui doivent être replacés dans leur vocation principale, celle d'informer les citoyens. Bien qu'indispensables à une démocratie moderne, ils ne doivent pas s'ériger en acteur potentiel du débat, mais, au contraire, par l'accomplissement de leur mission, permettre l'émancipation des citoyens afin que ces derniers réalisent leurs choix en toute connaissance et s'impliquent dans les débats. De même, les nouveaux procédés de communication – tels les sites web ou les blogs – ne doivent pas seulement servir de moyens supplémentaires d'informations aux élus ou aux partis politiques, mais plutôt faciliter la participation des citoyens en devenant des lieux de propositions et de critiques constructives.

Dans la même optique, l'influence des associations mérite aussi d'être contrôlée. Alors qu'elles ne sont pas soumises aux règles de la démocratie, n'étant ni élues au suffrage universel ni contrôlées, la récente campagne présidentielle a montré, en France, que certaines d'entre elles cachaient un véritable objectif politique. A l'instar des associations écologistes, sous l'égide de Nicolas Hulot, ou de AClefeu pour celles liées aux banlieues, elles se sont érigées face aux partis politiques et ont enjoint les candidats à signer devant les médias des « pactes » les engageant pour l'avenir. Mais, la participation recherchée dans cette nouvelle forme de démocratie est, au contraire, celle où les intermédiaires sont absents, où c'est le citoyen lui-même qui est amené à s'exprimer et à faire part de ses choix.

De plus, constituant une forme de civilisation moderne, où elle s'identifie à la liberté, la démocratie suscite l'aspiration profonde de nombreux peuples. Alors qu'elle est aujourd'hui le système de gouvernement des deux-tiers des Etats dans le monde, son expansion la place face à un défi inédit : le terrorisme islamique. Pris pour cible et pour se protéger de ce danger, les régimes démocratiques sont contraints de se durcir, de réduire les libertés et d'établir un système de surveillance des individus. Ces pratiques, bien qu'à l'opposé de sa philosophie, paraissent paradoxalement pourtant nécessaires à sa préservation.

Mais, au-delà de ces difficultés, la démocratie étant aussi « une philosophie, une manière de vivre, une religion, et, presque accessoirement, une forme de gouvernement », c'est surtout au

citoyen à qui il revient de construire le modèle susceptible de répondre à ses espérances contemporaines.

Si celui-ci n'est pas parfait – comme l'avait cyniquement soutenu Winston Churchill, à la Chambre des Communes, le 11 novembre 1947, en déclarant que « la démocratie est le pire des systèmes [...] à l'exception de tous les autres » –, il n'en demeure pas moins perfectible, mais c'est au citoyen à relever ce défi.

La démocratie n'est pas un modèle figé une fois pour toute, elle peut s'adapter au monde, mais, pour cela, elle met le citoyen face à ses responsabilités et lui rappelle qu'elle n'évolue qu'en fonction des visages que l'Homme est capable de lui façonner à chaque époque.

Certes, elle est un système de gouvernement exigeant – qui avait d'ailleurs conduit Rousseau à penser qu'elle n'était envisageable que chez « un peuple de dieux » – mais pour prendre sa meilleure forme – celle recherchée par les penseurs à travers l'Histoire –, la démocratie suppose que chacun, tant gouvernant que gouverné, ait à cœur de toujours accomplir les devoirs qu'elle lui impose tant vis-à-vis des autres que de lui-même. De manière générale, qu'elle soit directe, représentative ou participative, elle repose au final sur les responsabilités du citoyen et du gouvernant et, plus généralement, sur les qualités de l'Homme, ce qui laisse à penser qu'elle est, vu la nature humaine, une aventure, un gouvernement très difficile.

La démocratie est donc bien « un combat de chaque jour », au sens décrit par Jean-Denis Bredin. Etre responsable suppose que chacun joue le jeu de ses devoirs, que les gouvernants acceptent de modérer leur pouvoir en vue de l'intérêt général et que, parallèlement, le citoyen accepte de s'y soumettre, ce qu'il ne fera que s'il juge les lois des gouvernants légitimes, c'est-à-dire conformes au « juste » dont parlait Cicéron et Saint-Augustin, conformes à l'intérêt général. Il faut, au sens où l'écrivait Saint Augustin dans *La Cité de Dieu*, que le contenu et l'attribut du pouvoir soit la justice. Pour lui, elle correspond au pouvoir, à l'autorité et, sous l'influence de Cicéron, il pense même qu'elle est antérieure au pouvoir. Dès lors, il distingue trois attributs de la justice : l'*officium imperandi*, l'*officium providendi* et l'*officium consulandi*. Le premier s'identifie au service du commandement, c'est une charge plus qu'un honneur, celui qui commande doit savoir aussi se commander à lui-même. Le second correspond au service de la prévoyance, le devoir du chef étant de voir et de prévoir pour ses subordonnées ce qui est bon pour eux. Il doit reconnaître les vrais intérêts de l'Etat qui ne sont pas forcément ceux du peuple. Enfin, le dernier est le service de la charité et de l'amour puisque commander c'est servir, c'est agir pour le bien des individus.

Ainsi, puisque la démocratie correspond à ce que l'Homme en fait, elle est sans concession pour lui. Le mettant face à ses renoncements, elle l'oblige à rechercher ce qu'il doit y avoir de

plus noble en lui et à se surpasser afin de faire ressortir la grandeur de ce que Malraux aurait appelé la condition humaine.

En ce sens, Montesquieu avait déjà posé la vertu politique comme principe de ce mode de gouvernement. Si l'auteur de *L'Esprit des Lois* explique qu'elle impose toujours aux citoyens de donner leur préférence à l'intérêt public, d'obéir aux lois, de se dévouer pour la communauté et de « vivre frugalement pour éviter le ramollissement qui résulte d'une vie luxueuse »¹⁵⁹⁷, il précise aussi que si la vertu vient à cesser, « la république est une dépouille et sa force n'est plus que le pouvoir de quelques citoyens et la licence des autres »¹⁵⁹⁸. De son côté, Tocqueville rappelait, de manière proche, qu'« il y a dans la constitution de tous les peuples [...] un point où le législateur est obligé de s'en rapporter au bon sens et à la vertu des citoyens [...] Il n'y a pas de pays où la loi puisse tout prévoir, et où les institutions doivent tenir lieu de la raison et des mœurs »¹⁵⁹⁹. Comme en écho à cette réflexion du XIX^{ème} siècle concernant le gouverné, la réciproque vaut pour le gouvernement, ce que retient au XX^{ème} siècle le général de Gaulle qui écrit que « l'homme du pays, revêtu par là aux yeux de tous et aux siens d'une responsabilité capitale, correspondant justement à celle que lui attribuent les textes. Sans doute faudrait-il, en outre, qu'il voulût porter la charge et qu'il en fût capable. Cela, bien évidemment la loi ne peut le garantir. Car en aucun temps et dans aucun domaine, ce que l'infirmité du chef a en soi d'irréparable ne saurait être compensé par la valeur de l'institution »¹⁶⁰⁰.

Aussi, particulièrement aujourd'hui, où elle semble traversée par une crise d'identité, la démocratie attend de ses citoyens qu'ils soient à nouveau empreints d'un esprit de défi, dont Périclès et Walt Whitman, chacun en leur temps, firent l'éloge pour traduire que « la grandeur d'une Cité est faite de la grandeur de ses hommes et de ses femmes »¹⁶⁰¹.

¹⁵⁹⁷ LAVROFF (D. G.), *op.cit.*, p.213.

¹⁵⁹⁸ PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *op.cit.*, p.330.

¹⁵⁹⁹ SCHLESINGER (A. M.), *La Présidence Impériale*, P.U.F., 1976, p.478.

¹⁶⁰⁰ GAULLE (de) (C.), *Mémoires d'espoir*, Plon, 1970.

¹⁶⁰¹ *Ibidem*, p.464.

Bibliographie

1 – Traités, manuels, ouvrages généraux et mémentos

DROIT PUBLIC

Droit constitutionnel

ARDANT (P.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 18^{ème} éd., septembre 2006

BREILLAT (D), CHAMPAGNE (G.), THOME (D.), *Droit constitutionnel, institutions politiques*, Gualino, 2007

BREILLAT (D.), *Libertés publiques et droit de la personne humaine*, Gualino, 2003

BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 27^{ème} éd., LGDJ, septembre 2001

CARRE de MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome I, Sirey, Paris, 1920

CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain, Les régimes étrangers*, t.1, 4^{ème} éd., Armand Colin, 2005

CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22^{ème} éd., août 2005

DUBOUIS (L.), PEISER (G.), *Droit Public*, Mémentos Dalloz, 17^{ème} éd., août 2005

DUHAMEL (O.), *Droit constitutionnel, Les démocraties*, Seuil, 3^{ème} éd., février 2000

DUVERGER (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systèmes politiques*, PUF, Thémis, 1980

FAVOREU (L.) (dir.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 8^{ème} éd., septembre 2005

GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 19^{ème} éd., août 2003

GICQUEL (J.), GICQUEL (J-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 21^{ème} éd., septembre 2007

GOAUD-TANDEAU de MARSAC (C.), *Droit constitutionnel, La Vème République*, Ellipses, mars 2005

GRISEL (E.), *Initiative et référendum populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Stämpfli, 3^{ème} éd., 2004

JEANNEAU (B.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémentos Dalloz, 8^{ème} éd., janvier 1991

LAUVAUX (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F, novembre 1998

LEROY (P.), *Les régimes politiques du monde contemporain, Les régimes politiques des Etats libéraux*, Presses Universitaires de Grenoble, 2001

PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Sirey Université, 26^{ème} éd., 2007

TURPIN (D.), *Droit constitutionnel*, P.U.F., juillet 2003

VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949

Droit des collectivités territoriales

AUBY (J-B), *Droit des collectivités locales*, P.U.F., 2004

VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F, octobre 2005

Droit administratif des biens

GODFRIN (P.), DEGOFFE (M.), *Droit administratif des biens*, Armand Colin, 8^{ème} éd., 2007

MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif des biens*, Montchrestien, 4^{ème} éd., juillet 2005

SCIENCE POLITIQUE ET SOCIOLOGIE POLITIQUE

BRAUD (P.), *Science politique, La démocratie*, Seuil, mars 1997

BURDEAU (G.), *Traité de science politique, La démocratie et les contraintes du nouvel âge*, Tome VIII, Paris, L.G.D.J, 1974

BURDEAU (G.), *Traité de science politique, Les régimes politiques*, Tome V, Paris, L.G.D.J, 1985

CHAGNOLLAUD (D.), *Science politique*, Dalloz, 5^{ème} éd., 2004

DEBBASCH (C.), PONTIER (J-M.), *Introduction à la politique*, Dalloz, 4^{ème} éd., mai 1995

GRAWITZ (M.), LECA (J.), *Traité de science politique, L'action politique*, Tome III, PUF, juin 1985

HERMET, BADIE, BIRNBAUM, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Cujas, 3^{ème} éd

ROUVIER (C.), *Sociologie politique*, Litec, 3^{ème} éd., 2004

SCHWARTZENBERG (R-G.), *Sociologie politique*, Montchrestien, février 1988

HISTOIRE DES IDEES POLITIQUES ET INTITUTIONS DE L'ANTIQUITE

CHEVALIER (J-J.), *Histoire de la pensée politique*, Grande Bibliothèque Payot, 1993

GAUDEMET (J.), *Les institutions de l'Antiquité*, Montchrestien, 7^{ème} éd., juillet 2002

HUMBERT (M.), *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*, Précis Dalloz, 9^{ème} éd., 2007

LAVROFF (D.), *Les grandes étapes de la pensée politique*, Précis Dalloz, août 1993

LAVROFF (D.), *Jistoire des idées politiques*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2007

PRELOT (M.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 3^{ème} éd., 1966

PRELOT (M.), LESCUYER (G.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 13^{ème} éd., août 1997

TOUCHARD (J.), *Histoire des idées politiques*, P.U.F, t.I et II, septembre 2001

BATTIFOL, LAGARDE, *Traité de droit international privé*, L.G.D.J, 8^{ème} éd., 1993

2 – Thèses, mémoires

- AUBIN (E.), *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, Thèse de doctorat en droit public, Tours, 1999
- DUMONT (G.), *La citoyenneté administrative*, Thèse de doctorat en droit public, Paris II, 2002
- HAQUET (A.), *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat en droit public, Paris I, 1998
- HERISSON (B.), *L'évolution de la citoyenneté en droit public français*, Thèse de doctorat en droit public, Paris I, 1995
- LEROY-FORGEOT (F.), *La citoyenneté juridique*, Thèse de doctorat en droit, Paris II, 1992
- LEYLAVERGNE (H.), *Démocratie locale et citoyenneté en droit public français*, Thèse de doctorat en droit public, Lyon II, 1998
- LIN (P-C.), *le concept de citoyenneté européenne*, Thèse de doctorat en science politique, Nancy II, 1996
- MARREL (G.), *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat Républicain en France du milieu du XIXème siècle au milieu du XXème siècle*, Thèse de science politique, IEP Grenoble, 2003
- MATTINA (C.), *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille*, Thèse de doctorat en science politique, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2003
- MOZOL (P.), *La participation du public à la vie municipale*, Thèse de doctorat en droit public, Aix-Marseille, 2002
- SUR (E.), *Contribution à une théorie juridique de la souveraineté nationale*, Thèse de doctorat en droit public, Bordeaux IV, 1998
- TORTELETO CERVANTES (F.), *Majorité politique, opposition et cours constitutionnelles*, Thèse de doctorat en droit public, Paris I, février 2005
- TURPIN (D.), *De la démocratie représentative*, Thèse de doctorat en droit public, Paris, 1978

3 – Ouvrages spécifiques

- ALAIN, *Propos sur les pouvoirs*, Gallimard, 1985
- ALMOND (G.A.), POWELL (G.B.), *Comparative Politics, A Development Approach*, Boston, 1966
- AMELLER (M.), *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, avril 2001
- ARON (R.), *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965
- BACQUE (M-H.), SINTOMER (Y.) (dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2004
- BADIE (B.), PERRINEAU (P.) (dir.), *Le citoyen*, Presses de Sciences Politiques, février 2000
- BAGUENARD (J.), BECET (J-M.), *La démocratie locale*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, janvier 1995
- BALL (T.), FARR (J.), HANSON (R.L.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press
- BARTHELEMY (M.), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sc. Po, 2000
- BAVEREZ (N.), *La France qui tombe*, Tempus, Ed. Perrin, décembre 2003
- BEN AISSA (M.), DELPEREE (F.) (dir.), *Le citoyen et la Constitution*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998
- BERNANOS (G.), *La liberté pour quoi faire ?*, Gallimard, 1953
- BERNANOS (G.), *Les démocraties ne peuvent pas plus se passer d'être hypocrites que les dictatures d'être cyniques*, in *Nous autres Français*, Paris, Gallimard, 1939.
- BERTHU (G.), *L'Europe sans les peuples*, F.X.de Guibert, mars 2004
- BERTOSSI (C.), *Les frontières de la citoyenneté en Europe*, L'Harmattan, mars 2001
- BESSON (E.), *Qui connaît Mme Royal ?*, Grasset, 2007
- BLACHER (P.), *Contrôle de constitutionnalité et Volonté Générale*, P.U.F., 2001
- BOISDE (R.), *Technocratie et démocratie*, Plon, 1964
- BOUDON (R.), *Renouveler la démocratie. Eloge du sens commun*, Paris, O.Jacob, 2006
- BOURGEOIS (R.), TERRONE (P.), *La France des institutions, le citoyen dans la nation*, Presses Universitaires de Grenoble, 2001
- BRAUD (P.), *La démocratie politique*, Seuil, coll. Points Essais, 2003
- BRECHON (P.), *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, Documentation Française, 2004

BRECHON (P.), *Les partis politiques*, Montchrestien, 1999

BRECHON (P.) (dir.), *Les partis politiques français*, La Documentation française, 2005

BURDEAU (G.), *La démocratie*, Seuil, Politique, 1966

CASTILLO (M.), *La citoyenneté en question*, Ellipses, janvier 2002

CAYROL (R.), MERCIER (A.) (dir), *Télévision, politique et élections*, Paris, Institut National de l'Audiovisuel, La Documentation Française, collection « Dossiers de l'audiovisuel », 2002

Centre de recherches administratives, politiques et sociales, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, avril 1999

Centre d'Etudes et de Prévision, *Nationalité et citoyenneté, nouvelle d'un espace européen*, Ed. SIRP, juillet 2002

CHAMPAGNE (P.), *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*, Ed. de Minuit, 1990

CHEVALLIER (J.), DELEMOTTE (B.) (dir.), *Etrangers et citoyens, les immigrés et la démocratie locale*, L'Harmattan, mars 1996

CHIANIEA (G.), CHABOT (J-L.), *Les droits de l'Homme et le suffrage universel*, L'Harmattan, septembre 2000

CHIRAC (J.), *La France pour tous*, NiL Editions, 1994

COHENDET (M-A.), *Le Président de la République*, Dalloz, Connaissance du droit, 2002

COMBE (P.), *Le nouveau droit de la nationalité*, Dalloz, 1993

Conseil de l'Europe, *Concepts de la citoyenneté démocratique*, Ed. du Conseil de l'Europe, décembre 2000

Conseil de l'Europe, *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Communes et régions d'Europe, n°55, 1998

Conseil de l'Europe, *La participation politique et sociale des immigrés à travers les mécanismes de consultation*, Ed. du Conseil de l'Europe, avril 1999

Conseil de l'Europe, *Les référendums locaux*, Communes et Régions d'Europe, N°52, 1993

Conseil de l'Europe, *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de « monitoring »*, Editions du Conseil de l'Europe, Documents Comité des Ministres, CM/Monitor (2001) 3 révisé 2, 20 avril 2001

Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. Allemagne*, Editions du Conseil de l'Europe, février 1999

Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Italie*, Editions du Conseil de l'Europe, avril 2000

Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Royaume-Uni*, Editions du Conseil de l'Europe, août 2000

Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale. Suisse*, Editions du Conseil de l'Europe, mai 1998

CONSTANT (F.), *La citoyenneté*, Montchrestien, 2^{ème} éd., octobre 2000

COUFFIGNAL (G.), *Amérique latine, les surprises de la démocratie*, La Documentation Française, mai 2007

COULOMB-GULLY (M.), *La démocratie mise en scènes, Télévision et élections*, Paris, CNRS Editions, 2001

COXALL (W.), *Pressure groups in British politics*, Harlow, Longman, 2001

Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne, L'Harmattan, collection Grala, février 2004

CROZIER (M.) et TROSA (S.), *La décentralisation, réforme de l'Etat*, Paris, Editions Pouvoirs Locaux, 1992

DEBARD (T.), ROBBE (F.) (dir.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, L'Harmattan, 2005

DENQUIN (J-M.), *Référendum et plébiscite*, L.G.D.J., 1976

DOLLAT (P.), *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998

DRAGO (R.) (dir.), *La confection de la loi*, P.U.F., 2005

DUCHESNE (S.), *Citoyenneté à la Française*, Presse de Sciences Politiques, avril 1997

DU GRANRUT (C.), *La citoyenneté européenne, une application du principe de subsidiarité*, LGDJ, Systèmes, décembre 1997

DUSSART (V.), *L'autonomie financière des pouvoirs publics*, C.N.R.S. éditions, 2000

DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, A.Colin, 1951

EHMKE (H.), SCHMITT (C.), SCHAROUN (H.), *Festschrift für Adolph Arndt zum 65 Geburtsag*, Frankfurt, 1969

FILLEULE (O.), *Stratégies de la rue, Les manifestations en France*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997

FULCHIRON (H.), *La nationalité française, Que sais-je ?*, P.U.F, octobre 2000

FUSTEL de COULANGES, *La Cité antique*, Paris, Hachette, 24^{ème} éd., 1917

GAROT (M-J.), *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, juin 1999

GAULLE (de) (C.), *Mémoires d'espoir*, Plon, 1970

GAXIE (D.), *La démocratie représentative*, Montchrestien, Clefs politiques, janvier 1994

GOYARD-FABRE (S.), *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Armand Colin, novembre 1998

GRANET (E.), *Porto Alegre, les voix de la démocratie, le budget participatif raconté au quotidien*, Ed. Syllepse, février 2003

GRET (M.), SINTOMER (Y.), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, janvier 2005

GROSSER (A.), *La république fédérale d'Allemagne*, P.U.F., Que sais-je ?, 1995

GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Allemagne : la codétermination plutôt que le corporatisme*, La Documentation Française, 2005

GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *Le référendum*, P.U.F., Que sais-je ?, 1994

HABERMAS (J.), *L'intégration républicaine, essais de théories politiques*, Fayard, 1998

HELIN (J-C.), HOSTIOU (R.) (dir.), *Les associations, l'environnement et le droit*, Economica, avril 1984

HERMET (G.), *Culture et démocratie*, UNESCO, Albin Michel, 1993

HERMET (G.), *La démocratie*, Flammarion, mai 1997

HERZOG (P.), KRIEGEL (B.), ROMAN (J.), VOYNET (D.), *Quelle démocratie ? Quelle citoyenneté ?*, Les éditions de l'atelier, Perspectives, mars 1995

IHL (O.), *Le vote*, Montchrestien, Clefs politiques, octobre 1996

INGLEHART (R.), *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977

JAN (P.), *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation Française, 2005

KORNHAUSER (W.), *The politics of mass society*, Glencoe, 1959

KOUBI (G.) (dir.), *De la citoyenneté*, Litec, janvier 1995

KRIESI (H.), *Le système politique suisse*, Economica, 1995

LAGARDE (P.), *La nationalité française*, Dalloz, 3^{ème} éd., avril 1997

LANG (K. et G.), *Collective behavior, in International encyclopedia of the social science*, 1968

LANTERMANN (K.) (dir.), *Allemagne, faits et réalités*, Ministère fédéral des Affaires étrangères, mai 2003

LA PALOMBARA (J.), WIENER (M.), *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966

LE BON (G.), *La psychologie des foules*, PUF, 1963

LE DIVELLEC (A.), *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t.119, LGDJ, 2004

LE PORS (A.), *La citoyenneté*, PUF, Que sais-je ?, février 1999

LIPOVETSKY (G.), *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, 1983

LOCKE (J.), *Le second traité du gouvernement civil : essai sur la véritable origine, l'étendue et la fin du gouvernement civil*, Vrin, 1977

MACHIAVEL (N.), *Le Prince* (1532), Folio Classique, Gallimard, 2007

MADER (L.), *Pour une analyse empirique de la législation*, Lausanne, Payot, 1985

MADISON (J.), *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J, 1957

MAGNETTE (P.), *La citoyenneté européenne*, Edition de l'Université de Bruxelles, 1999

MAGNETTE (P.), *La citoyenneté, une histoire de l'idée de participation civique*, Bruylant, Bruxelles, 2001

MAGNETTE (P.), *L'Europe, l'Etat et la Démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles, Ed. Complexe, coll. Etat européen, août 2000

MAIR (P.), KATZ (R.), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997

MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, janvier 1995

MARITAIN (J.), *Principes d'une politique humaniste*, Paris, L'Harmattan, 1945

MARSHALL (T.H.), *Citizenship and Social Class, and Others Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950

MASLOW (A.), *Vers une psychologie de l'être*, Paris, Fayard, 1989

MATHIEN (M.) (dir.) *L'information dans les conflits armés*, L'Harmattan, 2001

MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *Les comportements politiques*, A. Colin, Cursus, mars 1992

MEAD (L.M.), *The Social Obligations of Citizenship*, New York Free Press, 1986

MEGRET (B.), *L'alternative nationale*, Saint-Cloud, Ed.Nat., 1997

MEYNAUD (J.), *Les groupes de pression*, 1960

MENY (Y.), SUREL (Y.), *Par le peuple, pour le peuple*, Fayard, mai 2000

MILLION-DELSOL (C.), *Le principe de subsidiarité*, Que sais-je ?, PUF, juillet 1993

MINC (A.), *Le crépuscule des petits dieux*, Grasset, 2006

MOLFESSIS (N.) (dir.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1999

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* (1748), Les Belles Lettres, 1955

OFFERLE (M.), *Les partis politiques*, PUF, Que sais-je ?, mai 1991

OLSON (M.), *Logique de l'action collective*, PUF, 1978

ORWELL (G.), *Politics and the English language*, Selected essays, Baltimore, 1957

PERRINEAU (P.), *La crise du politique*, La pensée du midi, 2002

PERRINEAU (P.) (dir.), *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, mai 1994

PLATON, *La République*, trad. P. Pachet, Gallimard, coll.Folio, 1993

PUTMAN (R.P.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Londres, Oxford University Press, 2002

RASERA (M.), *La démocratie locale*, LGDJ, Systèmes, Collectivités Locales, mars 2002

REVEL (J-F.), *Comment les démocraties finissent*, Paris, Grasset, coll. Pluriel, 1983

RIALS (S.), *La Présidence de la République*, P.U.F., Que sais-je ?, 1981

ROMILLY (de) (J.), *L'élan démocratique dans l'Athènes ancienne*, De Fallois Editions, 2005

RONDIN (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985

ROSANVALLON (P.), *La contre-démocratie*, Seuil, 2006

ROUSSEAU (D.) (dir.), *La démocratie continue*, L.G.D.J, mars 1995

ROUSSEAU (J-J.), *Du contrat Social (1762)*, GF Flammarion, janvier 2001

SARTORI (G.), *Théorie de la démocratie*, Armand Colin, 1973

SCHLESINGER (A. M.), *La Présidence Impériale*, P.U.F., 1976

SCHNAPPER (D.), *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Folioactuel, février 2000

SCHUMPETER (J.), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951

SENNETT (R.), *Les tyrannies de l'intimité*, Seuil, 1979

SIEYES (E.), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?*, Genève, Libraire Droz, 1970

TAFANI (P.), *Les clientèles politiques en France*, Editions du Rocher, avril 2003

TAINÉ (H.), *Les origines de la France contemporaine*, Hachette, 1891

TARDE (G.), *Les lois de l'imitation*, Kime, Paris, 1993

THUCYDIDE, *Histoire de la Guerre du Péloponèse*, Chap.XXXVII, Livre II, trad. J. de Romilly, Les Belles Lettres, 1962

TOCQUEVILLE (de) (A.), *De la Démocratie en Amérique*, (1835-1840), Gallimard, 1961

TOURAINÉ (A.), *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris, Fayard, Le Livre de Poche, 1994

VALÉRY (P.), *Regards sur le monde actuel*, Paris, Gallimard, 1945

VERPEAUX (M.), BONNARD (M.), *Le Conseil constitutionnel*, Documents et études de la Documentation française, n°5246, janvier 2007

VILLIERS (de) Philippe, *La 51^{ème} étoile du drapeau américain*, Albin Michel, octobre 2003

WEBER (M.), *Le savant et le politique*, Plon, 1919

WITHOL de WENDEN (C.), *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987

WITHOL de WENDEN (C.), *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Politiques, 1997

YSMAL (C.), *Les partis politiques sous la Vème République*, Montchrestien, mai 1989

4 – Articles , chroniques, colloques et contributions

- ANDOLFATTO (D.), LABBE (D.), *La transformation des syndicats français*, RFSP, 2006
- ANDRIEU (E.), *Un nouvel équilibre entre représentation et participation*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004
- ASTIE (P.), BREILLAT (D. et C.), HISCOCK-LAGEOT, *Repères étrangers*, Pouvoirs, 2004
- Annuaire 2001 des Collectivités Locales, *La démocratie locale*, CNRS Editions, novembre 2001
- Annuaire 2004 des Collectivités Locales, *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat. Régions et villes en Europe*, CNRS Editions, septembre 2004
- AUBERT (J-F.), *Leçons suisses*, Pouvoirs n°77, avril 1996
- AUBY (J-F.), *Le cas des contrats de partenariat, ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ?*, RFDA, novembre-décembre 2004
- AUTEXIER (C.), *Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand*, RFDC, 1992
- AUTEXIER (C.), *L'introduction des contrats de partenariat en droit allemand : une autre façon de légiférer*, RFDA, mars-avril 2006
- AVRIL (P.), *La rénovation du Parlement : mythes et réalités*, Les Petites Affiches, 20 juin 2007, n°123
- AVRIL (P.), *Le Président de la République, représentant de la Nation*, in *Constitution et finances publiques*, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Economica, 2005, p.34.
- AVRIL (P.), *Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement*, Cahiers Français, n°332, mai-juin 2006
- AVRIL (P.), *L'improbable « statut de l'opposition »*, Les Petites Affiches, n°138, 2006
- AVRIL (P.), *Qui fait la loi ?*, Pouvoirs, n°114, 2005
- AVRIL (P.), *Un homme, une voix ?*, Pouvoirs, n°120, 2006
- BADIE (B), *L'Etat-nation, un acteur parmi d'autres ?*, Label France, n°38, janvier 2000
- BARTAK (K.), *Bruxelles, capitale des groupes de pression. Les institutions européennes, sous influence*, Le Monde Diplomatique, octobre 1998
- BEAUD (O.), *La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht*, RFDA, novembre-décembre 1993
- BEAUD (O.), *Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage*, RFDA, 1992
- BEAUD (O.), *Maastricht et la théorie constitutionnelle*, Les Petites Affiches, 31 mars 1993, n°39 et 2 avril 1993, n°40

BECET (J-M.), *Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes*, La revue Administrative, 1971

BELLOUBET-FRIER (N.), *Les référendums municipaux*, Pouvoirs, N°77, avril 1996

BENESSIANO (W.), *Le vote obligatoire*, R.F.D.C, n°61, 2005

BEN-HAMMO (M.), *Les sous-ensembles flous de la « participation »*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004

BENOIT (J.), *La consolidation du statut des élus locaux*, RFDA, 2003

BENOIT (J.), *La responsabilité pénale des élus locaux pour imprudence ou négligence après la loi du 13 mai 1996*, Dalloz, 28 janvier 1999

BEUILLARD (M.), *Le nouveau modèle britannique*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007

BEVORT (A.), *Le défi de la démocratie participative*, Groupe de prospective du Sénat, 21 janvier 2005

BIRKINSHAW (P.), *Contrats publics et contractualisation de l'action publique : un point de vue anglais*, RFDA, septembre-octobre 2006

BLATRIX (C.), *L'enquête publique victime du débat public ?*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004

BLOCH-LAINE (F.), *Les associations comme contre pouvoirs*, in *Le régime représentatif est-il démocratique ?*, Pouvoirs, n°7, 1978

BOISSARD (S.), *Le contentieux des consultations référendaires locales*, RFDA, 2003

BON (F.), *Intention de vote et estimation : techniques, erreurs, progrès*, Pouvoirs, n°33, avril 1985

BON (F.), *L'influence des sondages sur les comportements électoraux*, Pouvoirs N°3, 1977

BOY (D.), *Débats publics et conférence de citoyens*, Cahiers français, n°316, 2003

BOY (D.), DONNET KAMIEL (D.), ROQUEPLO (P.), *Un exemple de démocratie participative, la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés*, RFSP, 2000

BOY (D.), DUPOIRIER (E.), MEYNAUD (H.), *Le marketing politique : de la conviction à la séduction*, Pouvoirs, n°33, PUF, avril 1985

BRECHON (P.), *La citoyenneté et ses conditions d'expression*, Cahiers français, n°316, 2003

BRECHON (P.), *Les partis dans l'expression du suffrage*, Pouvoirs, n°120, 2006

BREUILLARD (M.), *Le processus de dévolution et de régionalisation en Grande-Bretagne*, Pouvoirs Locaux, n°45, II/2000

BREVILLE (A.), BEZANCON (X.), *Quel montage en partenariat public-privé ?*, Le Moniteur, 15 octobre 2004

BROSSARD (P.), *La responsabilité pénale des élus locaux et des fonctionnaires*, AJDA, 20 janvier 1998

BRUNAZZO (M.), ROUX (C.), *La démocratie régionale italienne : un modèle à nuancer*, Pouvoirs Locaux, n°60, I/2004

BRUNET (P.), *Que reste-t-il de la volonté générale ?*, Pouvoirs, n°114, 2005

BRUTSCH (F.), *A l'anglaise : des régions pour l'Europe*, Domaine Public n°1517, 24 mai 2002

CAILLOSSE (J.), *Démocratie locale : le suffrage universel direct n'y suffit pas !*, décembre 2000

CAILLOSSE (J.), *L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui*, Cahiers du CNFPT, 1992, n°37

CAILLOSSE (J.), LE LIDEC (P.), LE SAOUT (R.), *Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI*, Pouvoirs Locaux, n°48, 2001

CALS (S.), *De la simplification des structures intercommunales : entre échecs et espoirs*, RFDA, 2004

CAMBY (J.-P.), *La loi et la norme*, RDP, n°4, 2005

CARAMANI (D.), *L'Italie et l'Union européenne*, Pouvoirs, n°103, 2002

CARCASSONNE (G.), *Penser la loi*, Pouvoirs, n°114, 2005

CARRE (H.), *Nous voulons faire participer les usagers à l'évaluation de l'action publique*, Directions, juin 2004

CASSEN (B.), *Anatomie d'un pouvoir populaire*, Le Monde Diplomatique, août 1998

CASSEN (B.), *« Le Monde Diplomatique » se porte bien*, Le Monde Diplomatique, juillet 2003

CAYROL (R.), *Du bon usage des sondages*, Pouvoirs, n°33, PUF, avril 1985

CAYROL (R.), *Voter à l'heure des médias et des sondages*, Pouvoirs, n°120, 2006

CELERIER (T.), *Institutions de quartier. Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité*, CT-Intercommunalité, 2002, n°6

CENSI (M.), *Intercommunalité : les mises au point qui s'imposent*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005

CEVIPOF-CERI, *L'intégration européenne entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, 26-27 mai 2000

CHABOCHE (A.), SERGEANT (L.), *Loi du 10 juillet 2000 sur les délits non-intentionnels*, Université Paris II, octobre 2001

CHAMUSSY (D.), *Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation*, RDP, 2004

CHAMPAGNE (P), *L'influence de la communication visuelle dans le travail de l'information écrite, et la construction télévisuelle de l'opinion*, C.R.D.P. Grenoble, Conférence, 16 octobre 1996

CHARAUDEAU (P), *La vérité prise au piège de l'émotion*, Les Dossiers de l'Audiovisuel, n°104, juillet-août 2002

CHAUMET (M.), *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Ed. Juris-Service, 1993

CHICOT (P-Y.), *La citoyenneté entre conquête des droits et droits à conquérir*, R.D.P, 2005

CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (M-F.), GOHIN (O.), *La Constitution est-elle encore la norme fondamentale de la République ?*, Dalloz, 25 mars 1999, Chronique, pp.120 et suiv.

CLAUSADE (de) (J.), *Il revient à l'autorité politique de prendre en main la lutte contre l'inflation législative*, AJDA, 20 mars 2006

CLERE (J-J.), *Le droit de pétition aux chambres de 1789 à nos jours, in 1791, La première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon, Economica, 1991

CONDORCET, *Présentation à la Convention de son projet de Constitution*, 23 février 1793, A.P., t.XV, p.457

COSTA-LASCOUX (J.), *De l'immigré au citoyen*, Notes et Etudes documentaires, n°4886, 1989

COUDERC (M.), *Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur*, Pouvoirs, n°114, 2005

CRAIG (P.), *Pouvoir exécutif et pouvoir législatif*, Cahiers du Conseil Constitutionnel, n°19, 2005

CROUZATIER-DURAND (F.), *L'expérimentation locale*, RFDA, janvier-février 2004

CUBERTAFOND (B.), *Le léninisme médiatico-gramscien : Bodin et Rousseau assaillis par Lénine et Gramsci*, Politéia, n°6, 2004

D'ARGENT (P.), *Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes comme attribut de la citoyenneté de l'Union*, Annales de droit de Louvain, 1993

DARNOUX (R.), *Les techniques de démocratie semi-directe sous la Vème République*, RDP, 1995

DEFFIGIER (C.), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, RFAP, n°121-122, 2007

DELLEY (J-D.), *Corruption et crime organisé : les dangers du clientélisme*, Domaine Public, n°1440, 1^{er} septembre 2000

DELVOLVE (P.), *Déclin ou renouveau de la loi, L'été des ordonnances*, RFDA, septembre-octobre 2005

DELVOLVE (P.), *De nouveaux contrats publics, Les contrats globaux*, RFDA, septembre-octobre 2004

DELVOLVE (P.), *L'organisation décentralisée de la République, le référendum local*, RFDA, 2004

Démocratie intercommunale : le débat interdit ?, Pouvoirs Locaux, n°63, 2004

DENQUIN (J-M.), *Référendums consultatifs*, Pouvoirs n°77, avril 1996

DESPORTES (F.), *La responsabilité pénale en matière d'infraction non intentionnelle*, Rapport annuel 2002 de la Cour de Cassation, La Documentation Française, 2003

DIONNET (J-P.), *La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration*, Droits, n°37, 2003

Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, *Les procédures d'enquête publique et d'information du public*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, avril 2005.

DOBEL (J-P.), *The corruption of the State*, American Political Science Review, N°72, 1978

DOLLAT (P.), *La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés*, R.F.D.A, janvier-février 2005

DOLLAT (P.), *Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'Etat unitaire à l'Etat uni*, RFDA, juillet-août 2003

DOUBLET (J-M.), *La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni*, Pouvoirs, n°99, 2001

DRAGO (G.), *Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, RDP, n°1, 2006

DUBOURG-LAVROFF (S.), *Le droit de pétition en France*, RDP, 1992

DUCHESNE (S.), *Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée*, Pouvoirs, n°120, 2006

DUPRAT (J-P.), *La prudente avancée du référendum local*, AJDA, 2003

DUPRAT (J-P.), *La transparence du processus parlementaire*, in *La confection de la loi*, Cahiers de l'Académie des Sciences morales et politiques, P.U.F., 2005

DUPRAT (J-P.), *Le Parlement évaluateur*, Revue internationale de droit comparé ; 1998, vol.50, n°2

DUPRAT (J-P.), *L'évaluation et la prise en compte des préjudices résultant des dysfonctionnements des politiques publiques et des fraudes*, colloque *Sciences juridiques de l'économie ? Un défi pour les économistes et juristes européens !*, Paris, Sorbonne, 23 mars 2001

DURON (P.), *Mobiliser les citoyens dans le débat et étendre la démocratie représentative*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004

DUSSART (V.), *Note sous la décision n°2001-443 DC du 1^{er} février 2001, Election du Président de la République au suffrage universel direct, et l'avis du 8 février 2001 du Conseil constitutionnel*, R.F.D.C., n°46, 2001

DUTRIEUX (D.), *Chronique d'une réforme précipitée*, Les Petites Affiches, n°49 24 avril 1998

E.U.R.O.P.A., *Entités territoriales, gouvernance et démocratie électronique en Europe*, Colloque, Limoges, 15-16 novembre 2001

FABRE (T.), *Le bêtisier de l'Education nationale*, Capital, n°175, avril 2006

FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), *Le référendum et la protection des droits fondamentaux*, RFDC, n°53, janvier-mars 2003

FAURE (B.), *Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité*, RFDA, novembre-décembre 2004

FEBVRE (M.), MULLER (L.), *La vie associative en 2002*, INSEE Première, n°946, février 2004

FILALI-ANSARY (A.), *Islam, laïcité, démocratie*, Pouvoirs, n°104, 2003

FLAMAND-LEVY (B.), *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, RFDA, janvier-février 2004

FRANCOU (J-P.), *Le référendum local : heurs et malheurs*, Droit Administratif, juillet 2000

FREMONT (M.), *La révision de la Constitution et les règles intangibles en droit allemand*, RDP, 2007

FRIEDBERG (E.), *L'intercommunalité a réussi, rendons-la à la démocratie*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007

GAUDILLIERE (B.), *Les institutions de l'Italie*, La Documentation française, N°1.17, septembre 1994

GAUTHIER-LESCOP (L.), *Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative*, RDP, 2007

GERSTLE (J.), *Les campagnes présidentielles 1965-2007*, Pouvoirs, n°119, 2006

GICQUEL (J-E.), *La promulgation-suspension de la loi*, RDP, 2006

GICQUEL (J-E.), *La réforme de la Chambre des Lords : de l'audace à l'immobilisme*, Les Petites Affiches, 7 avril 2003

GILLES (W.), *L'opposition parlementaire : étude de droit comparé*, RDP, 2006

GLENARD (G.), *La conception matérielle de la loi*, RFDA, 2005

GONIE (J.), *Le vote électronique : simple gadget ou nouvelle modalité de vote*, RDP, 2003

GOUAUD (C.), *Europe de l'Est et libération des peuples*, R.D.P, 1992

GOUAUD-TANDEAU de MARSAC Christiane, *La première République quinquennale, la République du paradoxe*, Politéia, n°9, 2006

GRASS (E.), *L'inflation législative a-t-elle un sens ?*, RDP, n°1, 2003

GREMAUD (R.), *Les organisations patronales sont bien présentes dans la Berne fédérale*, Fédération des entreprises romandes, Genève, 12 septembre 2003

GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.), *Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?*, RFSP, 2006

GROUD (H.), *Réflexions sur les contrats de partenariat deux ans après*, Les Petites Affiches, n°34, 15 février 2007

GRUNDLER (T.), *La République française, une et indivisible ?*, RDP, 2007

GUENTCH (B.), *Contrat de ville : rendre effective la participation des habitants*, La Gazette des communes, des départements, des régions, n°45, 27 novembre 2000

GUERARD (S.), *La démocratie locale en questions*, RDP, n°5, 2004

GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, La Documentation Française, Etudes et documents, mars 2006

GUERIN-LAVIGNOTTE (E.), KERROUCHE (E.), *Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ?*, Pouvoirs, n°95, 2000

GUILLAUME (M.), *Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ?*, Pouvoirs, n°114, 2005

GUILLEUX (G.), *La loi organique relative au référendum local : une avancée en trompe l'œil*, Pouvoirs Locaux, 2003

GUNEHEC (F.), *Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels*, J.C.P, 28 septembre 2000

HAEGEL (F.), *L'électeur*, Pouvoirs, n°99, 2001

HERIN (J-L.), *Les exclus du droit de vote*, Pouvoirs, n°120, 2006

HERMEL (A.), *Les partis politiques, objets juridiques*, 6^{ème} Congrès français de l'AFDC, Montpellier, 9-11 juin 2005

HISPALIS (G.), *Pourquoi tant de loi(s) ?*, Pouvoirs, n°114, 2005

HOFFMANN-MARTINOT, *Grandes métropoles : la démocratie volatile ?*, Pouvoirs Locaux, n°46, 2000

Institut de la gestion publique et du développement économique, *Gestions publiques*, Etudes, Veille, n°11, juin 2004

Institut de Recherches sur l'Evolution de la Nation Et de l'Etat, *La « nouvelle Constitution » italienne*, Université Nancy II, Colloque, Nancy, 7 octobre 2005

IRES-UCL, *Faut-il maintenir le vote obligatoire ?*, Regards économiques, mai 2003, n°11

ISAIA (H.), *Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence*, Revue Française de Finances Publiques, mars 2003

JACQUIER (C.), *Inventer une démocratie urbaine de « coopération conflictuelle »*, Pouvoirs Locaux n°62, III/2004

JAFFRE (J.), *La démocratie des sondages*, Le débat, 1988

JAN (P.), *La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005

JAN (P.), *Les oppositions*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004

JAUME (L.), *La représentation : une fiction malmenée*, Pouvoirs, n°120, 2006

JEGOUZO (Y.), *Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes » ?*, Pouvoirs Locaux, n°71, III/2006

JEGOUZO (Y.), *De la « participation du public » à la « démocratie participative »*, RFDA, 2006

JUNG (O.), *La démocratie directe en Allemagne, les nouvelles tendances depuis 1989*, Inter Nationes, Basis-Info, 12-2001

KAVANAGH (D.), *Les politiciens face aux médias*, Pouvoirs, n°93, 2000

KELLER (R.), *La portée des lois d'habilitation*, RFDA, juillet-août 2006

LACHAUME (J-F.), *Maire de village*, Pouvoirs n°73, *La démocratie municipale*, Seuil, avril 1995

La Constitution face à l'Europe, Documentation Française, coll. Droit et démocratie, 2000

LACOUDRE (A.), *L'ultime bataille de la Chambre des Lords*, Les Petites Affiches, 19 avril 1999

LAFOND (E.), *Le vote blanc et le droit électoral*, R.A.J.F, 25 mai 2002

LAMARQUE (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ?*, Cahiers Français, janvier-février 2004

LANDBECK (D.), *L'information des assemblées délibérantes locales : enjeux et difficultés*, AJDA, 16 juin 2003

LANORD FARINELLI (M.), *La norme technique : une source du droit légitime ?*, RFDA, 2005

LAWSON (K.), *Partis politiques et groupes d'intérêts*, Pouvoirs, n°79, 1996

LECA (J.), *Questions sur la citoyenneté*, Projet 171-172, janvier-février 1983

LE CORNEC (E.), *La participation du public*, RFDA, 2006

LE DIVELEC (A.), *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, RDP, 2004

LE DRIAN (J-Y.), « *N'ayons pas peur de la démocratie* », Pouvoirs Locaux, n°50, 2001

LEFEBVRE (R.), *La proximité : de la rhétorique aux pratiques*, Pouvoirs Locaux, n°62, II/2004

LERUEZ (J.), *La démocratie britannique à l'épreuve*, Pouvoirs, n°110, 2004

Les réformes au Royaume-Uni, Télescope, octobre 1995, Vol.2, N°3

LEVET-VEYRIER (S.), *Contrats de partenariat – Lancement officiel des partenariats public-privé*, Le Moniteur, 3 juin 2005

LICHERE (F.), *Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ?*, RDP, n°6, 2004

LUCIANI (M.), *La Constitution italienne et les obstacles à l'intégration européenne*, RFDC, 1992

MABILEAU (A.), *De la monarchie municipale à la Française*, Pouvoirs n°73, *La démocratie municipale*, Seuil, avril 1995

MABILEAU (A.), *L' élu local : un nouveau professionnel de la République*, Pouvoirs, n°60, 1992

MAESTRE (J-C.), *L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination*, RDP, 1976

MAILLARD DESGREES DU LOU (D.), *Le pouvoir constituant dérivé reste souverain*, RDP, 2003

MALAURIE (P), *L'intelligibilité des lois*, Pouvoirs, n°114, 2005

MAMONTOFF (C.), *Réflexions sur l'expérimentation du droit*, RDP, 1998

MANGUE (C.), TOUVET (L.), *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, AJDA, 20 mars 1994

MANZELLA (A.), *Le référendum italien*, Pouvoirs, n°77, 1996

MARCOU (G.), *Caractères généraux et évolution de la juridiction administrative en Europe*, RFDA, 2006

MARCOU (G.), *La démocratie locale en Europe aujourd'hui : quel fonctionnement ? quelle direction ?*, Conseil de l'Europe, 26 avril 2001

MARIOT (N.), *Le frisson fait-il la manifestation ?*, Pouvoirs, n°116, 2006

MARREL (G.), *Le cumul des mandats contre la démocratie locale*, Pouvoirs Locaux, n°62, II/2004

MAUROY (P.), *La coopération intercommunale*, Pouvoirs, n°95, 2000

MAZIAU (N.), *L'internationalisation du pouvoir constituant, essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste*, RGDIP, 2003

MEHAIGNERIE (P.), *Décentralisation, expérimentation et évaluation*, Pouvoirs Locaux, II, 2003

MELLA (E.), *Loi organique sur le référendum local : une réponse partielle aux interrogations suscitées par la loi sur l'organisation décentralisée de la République*, Semaine Juridique, Administration et collect.terr., 2003

MELLON (C.), *Face au terrorisme, quelques repères*, Esprit et Vie, n°78, Ed. du Cerf, 2004

MENY (Y.), *La République des fiefs*, Pouvoirs, n°60, 1992

MERLAND (G.), *Quelles réformes constitutionnelles une « régionalisation » de la France implique-t-elle ?*, Pouvoirs Locaux, n°70, III/2006

MILACIC (S.), *Faut-il réinventer la démocratie ? Du « néodémocratie » pour équilibrer le « néolibéralisme »*, Politéia, n°5, 2004

MISSIKA (J-L.), *La délibération imparfaite*, Pouvoirs, n°119, 2006

MISSIKA (J-L.), *La République des médias*, Pouvoirs, n°68, 1994

MONTAIN-DOMENACH (J.), *Principe de libre administration et intercommunalité : transitions et incertitudes*, Cahiers du Conseil constitutionnel n°12

MOREL (L.), *La pratique dans les démocraties libérales*, Pouvoirs n°77, avril 1996

MOUTOUH (H.), *La communication médiatique*, Pouvoirs, n°119, 2006

MOZOL (P.), *La coopération intercommunale depuis la loi du 12 juillet 1999 : un exemple de simplification réussie du droit ?*, Les Petites Affiches, n°104, 24 avril 2007

MUXEL (A.), *L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ?*, Pouvoirs, n°120, 2006

NAKIC (L.), *Statut de l'élu, le retour du serpent de mer*, Pouvoirs Locaux, n°48, 2001

NEUBAUER (C.), *Les cellules de planification*, Sciences Citoyennes, 26 janvier 2004

NICOLAIEFF (B.), *La voie de l'expérimentation*, Pouvoirs Locaux, n°49, 2001

OLIVA (E.), *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958, Initiative législative et constitution*, Economica, 1997

ORAISON (A.), *La reconnaissance de la « démocratie participative » par l'article additionnel 72-1 de la Constitution*, RDP, 2004

ORAISON (A.), *Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte*, RBDI, 1983

OUVRARD (D.), *L'idée de démocratie intercommunale progresse*, Pouvoirs Locaux, n°63, 2004

PALARD (J.), *2004-2024 : deux décennies qui ont réinventé la démocratie régionale*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004

PALIDDA (S.), *L'Italie saisie par la tentation autoritaire*, Le Monde Diplomatique, octobre 2001

PASQUIER (R.), *Quel avenir pour les régions françaises ?*, Pouvoirs Locaux, n°70, III-2006

PEGORARO (L.), *Centralité et déclin du Parlement*, Pouvoirs, n°103, 2002

PERRINEAU (P.), *Les usages contemporains du vote*, Pouvoirs, n°120, 2006

PIDOUX (J-Y.), *Morale et politique*, Domaine Public, N°1485, 14 septembre 2001

PIMENTEL (C-M.), *Le procès symbolique de l'opposition*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004

PIRON (M.), *Il faut revoir la distribution des responsabilités au sein du « couple » communes-communautés*, Pouvoirs Locaux, n°72, I/2007

PISSALOUX (J-L.), *Réflexions sur l'expérimentation normative*, Dr. Adm., novembre 2003, n°19

PLANTROU (N.), *La scène locale, voie royale pour la démocratie participative ?*, Pouvoirs locaux n°62, III/2004

POLITIS (K.), *Quelle « démocratie de proximité » ?*, Pouvoirs Locaux, n°50, III/2001

POND (D.), *La démocratie directe : la voie de l'avenir*, Revue parlementaire canadienne, vol.15, n°1, 1992

PONT (R.), *L'expérience du budget participatif de Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique, mai 2000

PONTIER (J-M.), *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales*, AJDA, 2003

PONTIER (J-M.), *La responsabilité pénale des élus locaux*, La Revue Administrative, n°293, septembre-octobre 1996

PONTHOREAU (M-C.), *Les droits de l'opposition en France*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004

PORTELLI (H.), *Le référendum abrogatif en Italie*, Mélanges Pierre Avril, 2001

POULET-GIBOT-LECLERC (N.), *La participation des citoyens favorise l'émergence de nouvelles légitimités*, in *Entités territoriales, gouvernance et démocratie électronique en Europe*, Colloque Europa, Limoges, 15-16 novembre 2001

PRADEL (J.), *De la véritable portée de la loi du 10 juillet 2000 sur la définition des délits non-intentionnels*, Dalloz, 31 août 2000

PREMAT (C.), *Les pratiques du référendum local en Suisse et en Allemagne*, Pouvoirs Locaux, n°62, III/2004

QUERMONNE (J-L.), *La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la Vème République*, RDP, 2005

RAMONET (I.), *Berlusconi*, Le Monde Diplomatique, février 2002

RAMONET (I.), *Médias concentrés*, Le Monde Diplomatique, décembre 2002

RAYNER (H.), *L'Italie en mutation*, Etudes de la documentation Française, n°5252, Paris, 2007

RECCHI (E.), *L'entrée en politique des jeunes italiens*, RFSP, février-avril 2001

REHFELDT (U.), *Italie, Lumières et ombres de la syndicalisation*, Chroniques internationales de l'IRES, n°52, mai 1998

REHFELDT (U.), *La défaite programmée des syndicats allemands*, Le Monde Diplomatique, février 2004

RENAUDINEAU (G.), SICARD (F.), *Le principe de subsidiarité*, Etudes de la Documentation Française, n°5214, 2005

REY (H.), *Une démarche de longue haleine*, Groupe de prospective du Sénat, 21 janvier 2005

RICCI (R.), *La pratique référendaire dans les démocraties constitutionnelles : le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie*, R.A.J.F., 2001

RICCI (R.), *Le référendum d'initiative populaire, l'apport de la Cour constitutionnelle à la théorie du droit*, RDP, 2000

RIGAUD (D.), *Ne pas oublier les élus locaux !*, Pouvoirs Locaux, n°57, 2003

ROBERT (J.), *La manifestation de rue*, RDP, 2006

ROLLANT (R.), *Débat public : faire pour dire ou dire pour faire ?*, Pouvoirs Locaux, n°62, 2004

ROMAN (B.), *Lever le tabou de la professionnalisation*, Pouvoirs Locaux, 2002

ROUAULT (M-C.), *Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Commentaire de l'actuel projet de loi*, Droit Administratif, 1998, N°8-9

ROUFF (K.), *Intégration à l'italienne*, Lien social, N°654, 20 février 2003

ROUSSET (A.), *La régionalisation a besoin de l'évaluation*, Pouvoirs Locaux II, n°57, 2003

RUET (C.), *La responsabilité pénale pour faute d'imprudence après la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels*, Revue de Droit Pénal, 2001

RUSHDIE (S.), *Si, cela a à voir avec l'Islam !*, Courrier International, Hors-série politique, 2003

RYNGAERT (J.), *Le référendum d'initiative populaire en Italie*, RFSP, 1982

SADOUN (M.), *Faut-il être compétent ?*, Pouvoirs, n°120, 2006

SADOUN (M.), *Opposition et démocratie*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004

SALVAGE (P.), *La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000, retour vers l'imprudence pénale*, J.C.P., 20 décembre 2000

SCHACHTSCHNEIDER (K.-A.), *50 ans de destruction de la démocratie par l'Europe*, La Lettre de l'Indépendance, n°39, mai 2007

SIEYES (E.), *Cours d'organisations sociales*, Œuvres, 11 discours, t.VIII, p254

SINTOMER (Y.), BEN HAMMO (M.), *Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes : une dynamique et ses défis*, Télos, décembre 2006

SOELL (H.), *La démocratie du Chancelier » ou le triomphe du pouvoir*, Pouvoirs, n°22, 1982

STEINLE-FEUERBACH (M-F.), *La responsabilité pénale en cas de catastrophe (au regard des procès de Bruz et de Barbotan) ou la fausse nouveauté de la loi n°93-393 du 13 mai 1996*, J.C.P., 22 octobre 1997

SUREL (Y.), *Le chef de l'opposition*, Pouvoirs n°108, Seuil, 2004

THOMAS (I.), *Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics*, RFDA, 2004

TILLE (A.), *Vote des étrangers : un label romand*, Domaine Public, N°1588, 23 janvier 2004

TORCOL S., *L'internationalisation des constitutions nationales*, Politéia, n°8, 2005

TOUVET (L.), *Comment procéder à un découpage cantonal ?*, RFDA, 2004

TURK (P.), *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, Dalloz, 2005

VANDELLI (L.), *Du régionalisme au fédéralisme ?*, Pouvoirs n°103, 2002

VANDELLI (L.), *La cellule de base de toutes les démocraties*, Pouvoirs, n°95, 2000

VANDELLI (L.), *La régionalisation italienne*, Pouvoirs Locaux, n°69, 2006

VANDENDRIESSCHE (X.), *Le Parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs, n°99, 2001

VAN GAVER (F.), *Vers la poste-démocratie*, La Nef, n°181, avril 2007

VAUCHEZ (A.), *La « parabole judiciaire » italienne*, Pouvoirs, n°103, 2002

VEDEL (T.), *La citoyenneté et ses conditions d'expression : l'internet et ses usages citoyens*, Cahiers français, n°316, 2003

VEDEL (T.), *La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie*, Pouvoirs, n°119

VEDEL (T.), *L'Internet et la démocratie*, Les Cahiers Français, n°295, mars-avril 2000

VERPEAUX (M.), *La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, RFDA, 2003

VERPEAUX (M.), *La loi relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ?*, RFDA, mars-avril 2003

VERPEAUX (M.), *Le financement des partis politiques : la loi nationale et l'Europe*, RFDA, 2002

VERPEAUX (M.), *Le Sénat et ses réformes*, Pouvoirs Locaux, n°67, 2005

VERPEAUX (M.), *Référendum local, consultations locales et Constitution*, AJDA, 2003

VIVERET (P.), *Pour redonner sa noblesse à l'action publique*, Le Monde diplomatique, mai 2000

VONSY (M.), *Le « Parlement constituant » n'est pas souverain*, RDP, 2007

WEBER (A.), *Allemagne, le droit de vote des étrangers*, RFDC n°7, 1991

WERNER (A.), *Le Conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constituant*, Pouvoirs, n°67, novembre 1993

WOLLMAN (H.), *Quelle modernisation du fédéralisme allemand ?*, Pouvoirs Locaux, n°61, II/2004

ZAMPINI (F.), *Italie : quelques mutations en matière de droit administratif*, RFDA, janvier-février 2001

ZULFIKARPASIC (A.), *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?*, Revue française de science politique, vol.51, n°1-2, février-avril 2001

5 – Rapports, déclarations, allocutions, discours

Allocution de François Fillon, Premier ministre, lors de la réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques, Centre International des Conférences Kléber, Paris, 10 juillet 2007

Allocution d'Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, Centre International des Conférences Kléber, Paris, 10 juillet 2007

ALTHAPE (L.), *Rapport d'information sur la modernisation du droit de l'urbanisme*, Sénat, Commission des Affaires économiques, n°265,1999-2000

BOUCHARDEAU (H.), *Rapport « L'enquête publique, dix ans après »*, 1993

BOURDIN (J.), *Etude relative à l'évaluation des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques*, Rapport d'information n°203 (2000-2001), Sénat, 30 janvier 2001

BRAUN (G.), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport d'information du Sénat, n°348, 2000-2001

CLEMENT (P.), *Rapport sur le projet de loi n°1378 relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics*, n°1381, Assemblée Nationale, 28 janvier 2004

COLUMBERG (D.), *Instruments de la participation des citoyens dans la démocratie représentative*, Rapport du Conseil de l'Europe, Document n°7781, 25 mars 1997

Commission sur l'application des lois, *Le contrôle de l'application des lois*, 54^{ème} rapport, Année parlementaire 2001-2002, 4 décembre 2002

Conférence des représentants des Etats membres, *Projet de traité modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, CIG 1/07, Bruxelles, 23 juillet 2007

Conseil constitutionnel, *Observation du Conseil constitutionnel relatif aux élections législatives de juin 2002*, 15 mai 2003

Conseil de l'Europe, *Mandat de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, 26 juin 2007, 11218/07 Polgen 74

Conseil d'Etat, *Rapport public 1990*, EDCE, n°42, 1991

Conseil d'Etat, *Rapport public 1991*, EDCE, n°43, 1992

Conseil d'Etat, *Rapport public 1993*, EDCE, n°45, 1993

Conseil d'Etat, *Rapport public 1996*, EDCE, n°48, 1997

Conseil d'Etat, *Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, n°57, 2006

Conseil d'Etat, *Rapport public 2007, L'administration française et l'Union européenne*, La Documentation Française, Etudes et Documents n°58, 2007

Conseil de l'Europe, *La politique au service des citoyens et la participation des citoyens à la politique*, Rapport de la conférence de Budapest des 15-17 mai 1991, 18 juin 1992

Conseil de l'Europe, *Les politiques d'intégration des immigrés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Document n°9888, 24 juillet 2003

Cour de Cassation, *Rapport annuel 2006*, La Documentation Française, 2006

COURTOIS (J-P.), GARREC (R.), *La sécurité en Corse : un devoir pour la République*, Rapport 69 (1999-2000) Commission d'enquête, Sénat, 10 novembre 1999

CRESPO-ALLEN (M.), *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*, Document de travail du Parlement européen, série politique, n°119 FR, 2001

EMMANUELLI (X.), *Rapport au Premier ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable*, La Documentation Française, 2007

Etudes de législation comparée, *Fonctions publiques et mandats électifs dans l'Union Européenne*, Assemblée nationale, mai 2006

GELARD (P.), *Rapport sur la proposition de loi modifiant la loi n°77-080 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, Sénat, rapport n°310, 2000-2001

GELARD (P.), PEYRONNET (J-C.), *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne*, Sénat, Rapport d'information n°43, 2006-2007

GIRAUD (A.), BONNEFIS (M.), *Rapport annuel de la sous-direction des naturalisations*, Ministère chargé des affaires sociales, 25 octobre 2006

Haut Conseil à l'intégration, *Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe*, Avis à Monsieur le Premier Ministre, décembre 2006

KOEHL (E.), SINTOMER (Y.), *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport final pour la délégation interministérielle à la ville, Centre Marc Bloch, juillet-août 2002

LEBRANCHU (M.), *Présentation du rapport Bouchet par la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice*, Conférence de presse, 10 mai 2001

Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum communal*, Sénat, Législation comparée, n°LC111, septembre 2002

Les Documents de Travail du Sénat, *Le référendum d'initiative populaire*, Sénat, Législation comparée, n°LC110, septembre 2002

MANDELKERN (D.), *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, Ministère de la Fonction Publique, 2002

MARSAUD (A.), *Rapport sur le projet de loi (n°2615) relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Assemblée nationale, 16 novembre 2005

MAZEAUD (P.), *La loi ne doit pas être un rite incantatoire*, discours prononcé le 3 janvier 2005 à l'Élysée, lors de l'échange des vœux avec le Président de la République, JCP, 2005, pp.245-246

PIRON (M.), *Rapport relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, n°955, Assemblée nationale, 18 juin 2003

PONCELET (C.), *Allocution lors de la 5^{ème} édition du challenge « Projets d'Entreprendre » organisé par l'Institut National des Télécommunication*, 28 avril 2004

PORTALIS, *Discours préliminaire du Code civil*, 1804

Programme des Nations-Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur le développement humain de 2002, Approfondir la démocratie dans un monde fragilisé*, De Boeck Université

PUECH (J.), *Les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation*, Rapport de l'observatoire de la décentralisation, La Gazette des Communes, cahier détaché n°2, 14/1880, 2 avril 2007

QUILES (P.), *Rapport tendant à modifier l'art.34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement*, n°3075, Assemblée nationale, 10 mai 2006,
Rapport remis au Président de la République, le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la Révision de la Constitution, J.O, 16 février 1993, p.2549
Rapport sur l'évaluation de la législation, Sénat, LC7, octobre 1995

ROMAN (B.), *Rapport sur la proposition de loi visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France*, Assemblée Nationale (12^{ème} législature) N°379, 19 novembre 2002

ROMAN (B.), *Rapport sur le projet de loi organique (n°827) et sur le projet de loi (n°828) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, n°909, Assemblée nationale, 25 mai 1998

TASCA (C.), *Rapport tendant à modifier les articles 50, 103, 104, 106, 107, 126 et 127 du règlement de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 4 mars 1998

SARKOZY (N.), *Allocution lors de l'installation du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République*, Paris, 18 juillet 2007

SARKOZY (N.), *Allocution sur la démocratie irréprochable*, Epinal, 12 juillet 2007

Service des Affaires Européennes, *La responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non-intentionnels*, Sénat, décembre 1999

Service des Affaires Européennes, *Le retour des anciens parlementaires à la vie professionnelle*, Sénat, octobre 1998

Service des Affaires européennes, *Le statut de l'élu local*, Sénat, octobre 1998

Service des Affaires Européennes, *Le vote par procuration*, Sénat, juin 2002

Service des Etudes juridiques, *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, Sénat, Etude de législation comparée, n°154, décembre 2005

Service des Etudes Juridiques, *Le vote obligatoire*, Sénat, mai 2003

Service des Etudes Juridiques, *L'inscription sur les listes électorales*, Sénat, Etude de législation comparée, n°161, mars 2006

Service des Etudes juridiques, *Les ordonnances*, Sénat, Division des recherches et études, janvier 2006

VIGNOBLE (G.), *Rapport tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections*, Assemblée nationale, n°564, 22 janvier 2003

6 – Jurisprudences

Conseil Constitutionnel

Cons. Const. décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, Rec., p.27

Cons. Const. n°67-31 DC du 26 janvier 1967, *Loi organique modifiant et complétant l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, Rec., p.19, J.O. du 19 février 1967, p.1793

Cons. Const. n°70-39 DC du 19 juin 1970, *Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions budgétaires des Etats membres par des ressources propres aux Communautés*, R., p15, J.O. du 21 juin 1970, p.5806

Cons. Const. n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, Rec., p.29

Cons. Const. n°72-73 L du 29 février 1972, *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*, Recueil, p.31, J.O. du 18 mars 1972, p.2849

Cons. Const. décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, Rec., p.19

Cons. Const. n°76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des Communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, R., p15, J.O. du 31 décembre 1976, p.7651

Cons. Const. n°82-143 DC du 30 juillet 1982 *Blocage des prix et des revenus*, Rec., p.57

Cons. Const. n°82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'électorat des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, Recueil, p.66

Cons. Const. n°85-188 DC du 22 mai 1985, *Protocole n°6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort*, signé par la France le 28 avril 1985, R., p.15, J.O. du 23 mai 1985, p.5795

Cons. Const., décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, Rec., p.46

Cons. Const. n°86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 et n°86-218 DC du 18 novembre 1986, *Découpage électoral*, G.D., n°40

Cons. Const. n°92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité de Maastricht*, Recueil, p.55

Cons. Const. n°92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Recueil p.76, J.O. du 3 septembre 1992, p.12095

Cons. Const. n°93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, Rec., p.204, J.O. du 30 juillet 1993, p.10750

Cons. Const. n°93-333 DC du 21 janvier 1994, *Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, R., p.32

Cons. Const. n°94-352DC du 18 janvier 1995, *Vidéosurveillance*, J.O.R.F 21 janvier 1995, p.1155

Cons. Const. n°97 394 DC du 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam*, Recueil, p.344

Cons. Const. n°99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi relative à la Nouvelle-Calédonie*, Rec., p.51

Cons. Const. n°99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, Rec., p.136

Cons. Const. n°2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, JO du 11 juillet 2000, p.10486

Cons. Const. n°2001-443 DC du 1^{er} février 2001, *Loi organique modifiant la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la république au suffrage universel*, R., p.49.

Cons. Const. n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, Rec., p.70, J.O. du 23 janvier 2002, p.1526

Cons. Const., n°2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales*, R., p.406

Cons. Const. n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales*, Rec., p.116

Cons. Const. n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, RDP, n°4, 2005

Cons. Const. n°2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, Rec., p.102

Cons. Const. n°2005-529 DC du 15 décembre 2005, *Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat*, Rec., p.165

Cons. Const. n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de Finances pour 2006*, Rec., p.168

Cons. Const., n°2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, J.O., 24 janvier 2006, p.1138

Cons. Const. n°2006-537 du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec., p.67

Cour constitutionnelle allemande

Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *Kalkar*, 1978, BverGE, 49, 89

Cour constitutionnelle de Karlsruhe, *Interruption volontaire de grossesse*, 1993, BverGE, 88, 203

Conseil d'Etat

Conseil d'Etat, 20 mai 1966, *Dame veuve Pouvillon*, R. p.355

Conseil d'Etat, 13 octobre 1967, *Peny*, Lebon, p.365

Conseil d'Etat, 21 février 1968, *Ordre des avocats à la Cour d'Appel de Paris*, Lebon, p.123

Conseil d'Etat, sect., 18 février 1972, *Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment*, Rec., p.153

Conseil d'Etat 12 mai 1978, *Election des membres étudiants au conseil d'administration du Crous de Nancy-Metz*, RDP 1978, p.1148

Conseil d'Etat, sect., 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier Chèvre-Morte*, Rec., p.125

Conseil d'Etat, 14 février 1986, *Association de défense des expropriés à Orange*, DA, 1986, n°165

Conseil d'Etat, 13 mars 1989, *Commune de Roussillon*, Rec., p.851

Conseil d'Etat, 19 décembre 1990, *Commune d'Avrillé* et 7 janvier 1991, RDP, 1991, p.1755

Conseil d'Etat 2 avril 1993, *Commune de Longjumeau*, Rec., p.91

Conseil d'Etat, section des travaux publics, avis, 24 juin 1993

Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*, Rec., p.498
Conseil d'Etat, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*, Rec., p.683
Conseil d'Etat, 15 mai 1995, *Syndicat des pharmaciens de Guyane*
Conseil d'Etat, 19 juin 1996, *Robert de Caumont et Groupe d'action municipale de Briançon*
Conseil d'Etat 10 juillet 1996, *Commune de Mons-en-Baroeul*, Rec., p.745
Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*, RFDA, 2002
Conseil d'Etat, 21 juin 2000, *Commune de Charvieu-Chavagneux*, RFDA, 2001, p.1082
Conseil d'Etat, section, 5 mai 2006, *Schmitt*, RFDA, 2006

Cour de Cassation

Cr. Cass., crim., 5 septembre 2000, *Revue de Droit Pénal*, décembre 2000, p.12
Cr. Cass, crim., 20 mars 2001, Bull. n°75
Cr. Cass, crim., 9 octobre 2001, Bull. n°204
Cr. Cass, crim., 4 juin 2002, Bull. n°127
Cr. Cass, crim., 18 juin 2002, Bull. n°138

Cour de Justice des Communautés Européennes

C.J.C.E, 5 février 1963, *Van Gend en Loos/Administration fiscale néerlandaise*, aff.26/62, Rec., p.1-58
C.J.C.E, 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L*, aff.6/64, Rec., p.1141
C.J.C.E, 16 juin 1966, *Lütticke/Hauptzollamt Sarrelouis*, aff.57/65, Rec., p.293
C.J.C.E, 19 décembre 1968, *Salgoil/Ministre du Commerce extérieur*, aff.13/68, Rec., p.661
C.J.C.E, 14 décembre 1971, *Politi/Ministère des Finances*, aff.43/71, Rec., p.1039
C.J.C.E, 10 octobre 1973, *Variola/Administration des finances*, aff.34/73, Rec., p.981
C.J.C.E, 21 juin 1974, *Reyners/Belgique*, aff.2/74, Rec., p.631
C.J.C.E, *Sace*, aff.33/70, Rec., pp
C.J.C.E, *Van Duyn/Home Office*, aff.41/74, Rec., p.1337

Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEDH, *X. contre Autriche*, 22 avril 1965, req. n°1718/62

CEDH, *X. contre Autriche*, 22 mars 1972, req. N°4982/71

C.EDH, 21 juin 1988, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, requête n°10126/82

CEDH, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin contre Turquie*, requête n°44774/98

CEDH, 24 octobre 2006, *Vincent contre France*, requête n°6253/03

CEDH, 11 septembre 2006, *Fritz Konrad et autres contre Allemagne*, requête n°35504/03

CEDH, 13 juillet 2006, *Agga contre Grèce*, requêtes n°33331/02 et n°32186/02

7 – Principaux Sites Internet

Assemblée Nationale, www.assemblee-nationale.fr

Association des Conseils d'Etat, www.juradmin.eu

Centre d'Etudes de la Vie Politique Française, www.cevipof.msh-paris.fr

Commission Nationale du Débat Public, www.debatpublic.fr

Confédération helvétique, www.admin.ch

Conseil Constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.fr

Conseil de l'Europe, www.assembly.coe.int.

Conseil européen, www.consilium.europa.eu

Cour de Cassation, www.courdecassation.fr

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr

Elections politiques dans le monde, www.election-politique.com

Etat allemand, www.bundeswahlleiter.de

Europa, www.prospeur.unilim.fr

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, www.eiro.eurofound.eu.int

Eurostat, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

Fédération Internationale des Journalistes, www.ifj.org

Fondation Robert Schuman, www.robert-schuman.org

Groupe de prospective du Sénat, www.prospective.org

Haut Conseil à l'intégration, www.hci.gouv.fr

Initiative and Referendum Institute – Europe, www.iri-europe.org

Institut supérieur du Travail, www.istravail.com

La Documentation Française, www.ladocumentationfrancaise.fr

Le Monde Diplomatique, www.lemonde-diplomatique.fr

Ligue des Droits de l'Homme, www.ldh-france.org

Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la vie associative, www.associations.gouv.fr

Ministère de la Justice, www.justice.gouv.fr

Ministère de l'Intérieur, www.interieur.gouv.fr

Ministère de l'Intérieur italien, <http://politiche.interno.it>

Ministère des affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

Ministère des affaires sociales, www.social.gouv.fr

Ministère du Travail et de la Cohésion sociale, www.travail.gouv.fr
Observatoire français des médias, www.observatoire-medias.info
Observatoire interrégional du politique : www.oip.sciences-po.fr/fr/europe
OCDE, www.oecd.org
Office Fédéral des migrations (suisse), www.bfm.admin.ch
Organisation Internationale du Travail, www.ilo.org
Parlement britannique, <http://www.parliament.uk>
Parlement européen, www.elections2004.eu.int/ep-election
Parlement suisse, www.parlament.ch
Préfecture de la Haute-Vienne : www.haute-vienne.pref.gouv.fr
Présidence de la République, www.elysee.fr
Programme des Nations-Unies pour le Développement, www.tg.undp.org
Région Poitou-Charentes : www.democratie-participative.fr
Sénat, www.senat.fr

Sites Internet de partis politiques

CDU, www.cdu.de
CSU, www.csu.de
Démocrates de gauche (Italie), www.dsonline.it
Forza Italia : www.forzaitalia.it
Front National : www.frontnational.com
Lega Nord, <http://www.leganord.org>
Parlement suisse, www.parlament.ch
Parti Blanc, www.partiblanc.fr
Parti Communiste Français, www.pcf.fr
Parti Conservateur britannique, www.conservatives.com
Parti Travailleliste britannique, www.labour.org
Site de campagne de Jean-Marie Le Pen, www.lepen2007.fr
Site de campagne de François Bayrou, www.bayrou.fr
Site de campagne de Ségolène Royal, www.desirsdavenir.org
SPD, www.spd.de
Union pour la Démocratie Française, www.udf.org
Union pour un Mouvement Populaire, www.u-m-p.org

8 – Articles presse

L'Express

Le Courrier (suisse)

Le Figaro

Le Monde

Le Monde Diplomatique

Les Echos

Libération

Table des matières

INTRODUCTION	1
<i>Section 1 – Les origines de la démocratie représentative</i>	3
A – La recherche d’un système de gouvernement idéal	3
1 – Des Etoiles aux Ténèbres	4
2 – La réapparition du concept démocratique	9
B – La mise en œuvre d’un système de gouvernement idéal	12
1 – La genèse de la démocratie représentative	12
2 – La notion de représentant	14
<i>Section 2 – Les difficultés et les enjeux de la démocratie représentative</i>	22
A – Les difficultés de la démocratie représentative	22
1 – Des interrogations et des critiques	22
2 – Un modèle idéal repensé	26
B – L’objet et les enjeux de la démocratie représentative	28
1 – L’objet	28
2 – Les enjeux	32

<i>Partie 1 – La remise en cause de la démocratie représentative</i>	34
<u>Chapitre 1 – La crise de la représentation politique</u>	34
<i>Section 1 – Des fondements contestés</i>	35
<i>§1 – La contestation de l’élection</i>	35
A – Une participation électorale en déclin	36
1 – Une abstention croissante	36
a – L’abstention au plan national	36
b – L’abstention au plan local	40
2 – La problématique de l’abstention	43
a – Les causes de l’abstention	43
b – Les dangers de l’abstention	47
B – Une déformation des votes	49
1 – Les limites du vote	49
a – L’incidence du vote blanc	50
b – Les imperfections des modes de scrutin	52
2 – Le dessaisissement des représentants classiques	56
a – Le déclin des parlements	56
b – Le renforcement des exécutifs	64
<i>§2 – La contestation des représentants</i>	68
A – Une certaine faillite politique	68
1 – L’échec de l’action	68
a – Des problèmes non résolus	69
b – L’inquiétude des citoyens	72
2 – Le succès de la communication	74
a – Les facilités de la démagogie	74
b – L’exemple des effets d’annonces	80
B – Une véritable faillite morale	81
1 – Un milieu affairiste	82
a – La corruption de la classe politique	82
b – Les scandales financiers liés aux partis politiques	87

2 – Un milieu électoraliste	91
a – Les pratiques clientélistes	91
b – Le jeu des techniques politiciennes	93
Section 2 – Des fondements dépassés	96
§1 – <i>L’interférence d’éléments nouveaux</i>	96
A – Des phénomènes réducteurs	96
1 – Une « Europe sans les peuples »	96
a – Le citoyen écarté du fonctionnement de l’Union	97
b – La perte de souveraineté des Etats	101
2 – Une décentralisation contre les citoyens	107
a – Un citoyen éloigné du dispositif institutionnel	107
b – Un citoyen noyé dans l’imbrication des compétences	110
B – Des forces contraignantes	115
1 – Le renouveau du phénomène partitocratique	115
a – Le pouvoir des partis contre le pouvoir du peuple	116
b – Un système verrouillé par les partis politiques	120
2 – La puissance des médias	123
a – La nature de l’influence des médias	123
b – Les causes de la nature de l’influence des médias	129
§2 – <i>Les conséquences sur le modèle classique de démocratie représentative</i>	134
A – Les limites perceptibles du modèle classique	134
1 – Le règne des experts	134
a – Une démocratie technocratique	134
b – La crise de la loi	137
2 – L’influence des intermédiaires non-conventionnels	145
a – La prolifération des groupes de pression	145
b – L’importance des sondages	149
B – La fin du modèle classique	154
1 – Les replis sociaux	154
a – Les revendications et les violences identitaires	154
b – Le développement de l’individualisme	157

2 – La démocratie à l'épreuve	160
a – Le peuple spolié de sa souveraineté	160
b – La déstabilisation des démocraties	162
<u>Chapitre 2 – La crise de la citoyenneté</u>	168
<i>Section 1 – L'évolution du concept classique de citoyenneté</i>	168
§1 – <i>Le dépassement du concept de citoyenneté politique</i>	169
A – Le concept classique de citoyenneté	169
1 – Un statut de droits et de devoirs	169
a – Le contenu de la citoyenneté	169
b – La citoyenneté politique, fruit d'une démarche volontaire	173
2 – Un statut réservé aux nationaux	176
a – Le statut accordé par la nationalité	177
b – Le libre choix des Etats dans la conception de la nationalité	180
B – Les insuffisances du concept classique	185
1 – L'éducation à la citoyenneté	185
a – La déliquescence du lien civique	185
b – Citoyenneté capacitaire et maturité politique	189
2 – La contestation de la condition de nationalité	191
a – La citoyenneté sans suffrage des étrangers	192
b – Des résistances constitutionnelles et jurisprudentielles à la participation politique des étrangers	194
§2 – <i>Le concept nouveau de citoyenneté</i>	198
A – Une pluralité de dimension de la citoyenneté	198
1 – L'affaiblissement du contenu politique de la citoyenneté	199
a – Le développement d'une citoyenneté sociale	199
b – L'émergence d'une citoyenneté administrative	203

2 – Le dépassement du critère national	206
a – L’originalité de la citoyenneté européenne	206
b – Le contenu de la citoyenneté européenne	208
B – Une perception différente de la citoyenneté	211
1 – Un alibi pour les gouvernants	211
a – Un index de légitimité des gouvernants	211
b – Un moyen de fédérer les citoyens	214
2 – Un concept sans contenu	215
a – Le problème des superpositions de citoyennetés	215
b – L’acheminement vers un droit à participation des étrangers	218
<i>Section 2 – L’évolution des manifestations de la citoyenneté</i>	227
§1 – <i>Une dimension dépassée</i>	227
A – La crise des partis politiques	227
1 – La nécessaire restructuration des partis politiques	228
a – Les fonctions classiques des partis politiques	228
b – Un fonctionnement difficile et contestable	230
2 – Les faiblesses de l’engagement partisan	232
a – Le déclin effectif des adhésions	232
b – La recherche de nouvelles formes de militantisme	236
B – Le déclin du militantisme syndical	242
1 – Un engagement traditionnel en matière économique et sociale	242
a – Le concept de syndicats	242
b – Le rôle des syndicats	246
2 – Les difficultés du militantisme syndical	250
a – Une représentativité remise en cause	250
b – Une perte constante et générale de militants	255

§2 – Une nouvelle dimension	258
A – Une volonté de diversification des actions citoyennes	259
1 – Des actions conventionnelles	259
a – Le militantisme associatif	259
b – Les recours contentieux	263
2 – Des actions protestataires	267
a – Une modalité classique : les manifestations	267
b – Les autres modalités	271
B – Les conséquences de ce nouveau type d’actions citoyennes	274
1 – Les caractéristiques de ces nouvelles modalités	274
a – Une volonté généralisée de « participer autrement »	275
b – L’émergence de demandes nouvelles	276
2 – Les dangers liés au développement de ces actions	278
a – L’aspect individualiste et corporatiste de ces actions	278
b – La psychologie des foules	280
Partie 2 – L’émergence d’une nouvelle démocratie	285
<u>Chapitre 1 – Une consolidation nécessaire de la démocratie représentative</u>	285
<u>Section 1 – Le caractère incontournable du concept de démocratie représentative</u>	285
§1 – La force des principes	286
A – Un impératif	286
1 – Un impératif matériel	286
a – La dimension territoriale	286
b – La dimension démographique	288
2 – Un impératif culturel	291
a – Une nécessaire dimension élitiste	291
b – Elitisme contre populisme	293

B – Une certaine réussite	296
1 – L'évolution de la démocratie	296
a – L'acception originelle : la démocratie politique	296
b – L'acception contemporaine : la démocratie économique et sociale	298
2 – L'avenir de la démocratie	300
a – Le choix du continent européen	300
b – La contagion d'un modèle fragile	303
§2 – <i>Des réajustements pratiques</i>	307
A – De nouveaux équilibres	307
1 – L'équilibre traditionnel ébranlé	307
a – Le principe de la séparation des pouvoirs	308
b – Une théorie dénaturée	309
2 – La nécessité de contre-pouvoirs	312
a – Une réhabilitation du Parlement	312
b – Un statut de l'opposition	317
B – Une nouvelle gouvernance	325
1 – Une nouvelle conception de la loi	325
a – Une recherche d'efficacité et de qualité de la législation	326
b – Une législation expérimentale	331
2 – Une nouvelle conception de la gestion publique	338
a – La promotion du principe de subsidiarité	338
b – La mise en place de contrats de partenariat public-privé	342
<u>Section 2 – Le concept renouvelé de citoyenneté</u>	348
§1 – <i>La représentativité des citoyens</i>	348
A – Des motivations nouvelles	348
1 – Une conception volontariste de la citoyenneté	348
a – Un citoyen responsabilisé	349
b – Les expressions possibles de cette nouvelle conception	350

2 – Une recherche de proximité	352
a – Un attachement à la proximité	353
b – La communauté locale d'intérêt : la recherche du « vivre ensemble »	355
B – Les conséquences	357
1 – De nouveaux critères	357
a – Un critère idéologique : la citoyenneté multiple	357
b – Un critère matériel : la résidence	361
2 – Des modèles porteurs	363
a – Les activités autonomes du citoyen italien	363
b – L'éducation à la citoyenneté du futur citoyen	365
§2 – <i>Une participation électorale réformée</i>	367
A – Un développement du suffrage	367
1 – Encourager le suffrage	368
a – Le vote obligatoire	368
b – Des aménagements alternatifs	371
2 – Ouvrir les scrutins	375
a – Au plan local	375
b – Au plan national	381
B – Une représentativité du suffrage confortée	385
1 – La problématique des circonscriptions et des modes de scrutin	385
a – La représentativité des circonscriptions électorales	385
b – Les modes de scrutin mixte	389
2 – La comptabilisation des votes blancs	392
a – Une comptabilisation contestée	392
b – Une garantie pour la représentativité	395

<u>Chapitre 2 – Un approfondissement nécessaire de la démocratie représentative</u>	398
<u>Section 1 – Le rôle renforcé du citoyen</u>	398
§1 – <i>Une participation diversifiée à la vie politique</i>	398
A – L’association des citoyens à la décision	399
1 – Deux concepts complémentaires	399
a – Les fondements de la démocratie participative	399
b – La permanence effective du lien représentatif	403
2 – Des modèles de référence	405
a – Le principe des conférences de consensus	406
b – La pratique des budgets participatifs	409
B – Les principales formes actuelles d’association des citoyens	412
1 – La démocratie informative et associative	412
a – L’information administrative et financière	412
b – Les conseils de quartier	416
2 – La démocratie consultative	421
a – Les enquêtes et débats publics	421
b – Les consultations locales	427
§2 – <i>Une participation effective à la décision politique</i>	434
A – Une participation à l’initiative du citoyen	434
1 – L’initiative populaire	435
a – La nature et les modalités d’exercice de l’initiative populaire	435
b – La portée de cette procédure de démocratie semi-directe	437
2 – Des modalités subsidiaires d’intervention populaire	440
a – Le droit de pétition	441
b – Le veto populaire et le référendum d’initiative populaire	445
B – Une participation limitée à la décision	449
1 – Les moyens existants	449
a – Au plan national	449
b – Au plan local	453

2 – Un nécessaire renouveau des pratiques référendaires	458
a – L’existence de dérives	458
b – Une technique démocratique à conforter	463
<i><u>Section 2 – Le statut renouvelé du mandataire dans la démocratie représentative</u></i>	468
§1 – <i>Un engagement politique facilité</i>	468
A – Des élus réhabilités par un véritable statut	469
1 – Les premiers fondements d’un statut de l’ élu	469
a – Des mesures favorisant l’exercice des mandats	469
b – Des mesures assurant une sécurité relative à l’ élu	477
2 – Un engagement difficile	482
a – Un mandat complexe	482
b – Des responsabilités importantes mais pénalement pesantes	487
B – La question de la rotation des charges électives	491
1 – La durée d’élection	491
a – La durée des mandats	492
b – Le renouvellement des mandats	494
2 – Le non-cumul des mandats	497
a – Des prémices	497
b – Des justifications	502
§2 – <i>Des responsabilités politiques assumées</i>	505
A – L’évaluation des politiques publiques	506
1 – La nature de l’évaluation	506
a – L’intérêt de l’évaluation	506
b – Les principales instances de l’évaluation	509
2 – Les nouvelles dimensions possibles de l’évaluation	514
a – Une procédure à consolider	515
b – Une volonté d’ouvrir l’évaluation	518

B – La responsabilité des représentants	521
1 – La reddition de comptes en fin de mandat	521
a – Un principe : la mandat représentatif et l'indépendance des élus	521
b – Un principe atténué par le contrôle électoral	523
2 – La reddition de comptes en cours de mandat	524
a – Le droit d'interpellation	524
b – La procédure de révocation	527
 CONCLUSION	 530
 BIBLIOGRAPHIE	 535
1 – Traités, manuels, ouvrages généraux et mémentos	535
2 – Thèses, mémoires	538
3 – Ouvrages spécifiques	539
4 – Articles, chroniques, colloques et contributions	545
5 – Rapports, déclarations, allocutions, discours	559
6 - Jurisprudences	563
7 – Principaux sites Internet	568
8 – Articles de presse	570
 TABLES DES MATIERES	 571