

Démocratiser notre République

La France est une « République démocratique » selon l'article 1^{er} de la Constitution de 1958. Après soixante années d'existence, la V^e République ne répond que partiellement à cette assertion.

Le régime connaît une évolution linéaire, une dérive continue. La Ve République résiste malgré la montée de la défiance populaire et une crise de régime rampante. Certes, taillée à la mesure du général de Gaulle, la Constitution de 1958 lui a survécu. Mais à quel prix ? Ses successeurs à la présidence de la République se sont glissés dans les habits du « monarque républicain », jusqu'à la caricature offerte aujourd'hui par Emmanuel Macron.

Un régime ne se résume pas à une Constitution et à ses institutions. L'exercice du pouvoir sous la Ve République se situe aux antipodes de notre conception de la République. De notre conception des institutions découle en effet une déclinaison de notre idéal républicain et démocratique. Il est vrai qu'il y a une forme de consensus mêlée de confusion autour de l'idée de « République ». C'est pourquoi il convient d'en clarifier le sens. La République ne se résume pas, selon nous, à une forme de gouvernement. Notre idéal s'inscrit dans l'histoire de la philosophie des Lumières à l'origine de la diffusion des valeurs universelles d'égalité et de liberté. Elle s'inscrit aussi dans l'histoire de l'enracinement de la République à la fin du XIX^e siècle, sur la base d'un projet incarné par la figure de Jaurès et animé par le dévouement à la chose publique, les valeurs de justice, de solidarité et de laïcité. Notre République s'articule autour de la notion de citoyenneté comme morale du vivre ensemble, fondée sur la reconnaissance de droits, l'inclusion sociale et l'adhésion à un corpus de valeurs communes, qui ont su faire face aux mouvements royalistes, bonapartistes et fascistes. Ces ennemis de la République sont toujours parmi nous. Pis, leurs idées ne cessent de se diffuser jusqu'au cœur du régime. Ce qui explique en partie les maux qui gangrènent notre système politique et institutionnel. Notre diagnostic critique appelle des propositions. En dépit du nombre et de la fréquence des réformes ces dernières années, la Constitution de 1958 peine à répondre aux critiques récurrentes relatives au déséquilibre structurel des pouvoirs et au déficit démocratique du régime. Il ne suffit plus, aujourd'hui, de passer d'une République à une autre. Il ne suffit plus d'améliorer le système, de mettre un peu d'huile dans les rouages. C'est la démocratie tout entière qui doit entrer dans un nouvel âge, plus ouverte sur la société telle qu'elle est, plus ouverte sur le monde, plus active dans la sollicitation des citoyen-nes, plus civique et participative.

I – LA DERIVE STRUCTURELLE DE LA Ve REPUBLIQUE

Non seulement la dérive hyper-présidentialiste sape le principe même de séparation des pouvoirs, mais le régime fait face à une défiance citoyenne qui ne cesse de croître. Au point que sa nature véritablement démocratique interroge.

1) L'hyperprésidentialisme : la fiction de la séparation des pouvoirs

L'organisation et le fonctionnement des pouvoirs constitués sont encadrés par des règles constitutionnelles structurées autour du principe de séparation des pouvoirs. Placée au centre du constitutionnalisme libéral, la séparation des pouvoirs est conçue comme un instrument de limitation du pouvoir et de lutte contre l'absolutisme : « *[p]our qu'on ne puisse abuser du*

pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »¹. Ce principe peut se résumer à deux règles dont la combinaison doit garantir la liberté : d'une part, il ne faut pas donner tous les pouvoirs à une seule personne, parce qu'il serait porter à en abuser ; d'autre part, le pouvoir doit être distribué. Or, si ce principe de séparation des pouvoirs est consacré par la Déclaration de 1789 (et revêt par conséquent une valeur constitutionnelle), la pratique institutionnelle de la Ve République correspond à un véritable régime de confusion des pouvoirs en faveur d'un seul : le président de la République.

Le risque de voir la séparation des pouvoirs devenir une pure fiction était inscrit dès l'origine de la Ve République. Ainsi, selon l'analyse classique du doyen Vedel, publiée à la veille de l'avènement du nouveau régime : « *quelles que soient les théories juridiques énoncées, la possession par un parti ou une alliance de partis de la majorité parlementaire produit une soudure étroite entre législatif et exécutif sous le leadership de l'exécutif ; les mécanismes juridiques définissant les relations entre exécutif et législatif n'ont plus que valeur virtuelle* » ; il en concluait que « *la structure et le fonctionnement réel des institutions reposaient alors non sur le principe de séparation des pouvoirs mais sur celui de l'unité du pouvoir* »². Ce phénomène prendra corps avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct (depuis la révision constitutionnelle de 1962) et l'affirmation du « fait majoritaire ». L'équilibre général de la Ve République s'est rapidement traduit par un déséquilibre général en faveur du président de la République, chef à la fois de l'exécutif et de la majorité parlementaire. Maurice Duverger n'a pas manqué de souligner que, quel que fût le système de partis, il y avait tendance à la concentration des pouvoirs ; qu'au sein du « bloc majoritaire », l'exécutif a « *les moyens de plier le législatif à sa volonté (...) par son autorité sur le plus grand nombre des députés* »³. Cette analyse classique a été renforcée par l'instauration du quinquennat en 2000 par le couple Chirac/Jospin.

Cette évolution institutionnelle s'est doublée d'une dévalorisation du Parlement dans l'exercice de ses traditionnelles fonctions législatives et de contrôle. Le Gouvernement ne dépend plus de sa majorité parlementaire, mais lui impose ses décisions. Le Parlement est devenu ainsi une simple chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs : à l'Élysée, en général, à Matignon, exceptionnellement. De manière plus prosaïque, les assemblées ne bénéficient plus de la primeur des annonces gouvernementales, les parlementaires découvrant leur propre agenda politique dans les médias. Une relégation politique et symbolique contraire à tout esprit démocratique...

Le « nouveau monde » promis par le nouveau président Macron est-il de nature à remettre en cause cette réalité ? Lors de la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron avait fait du « renouveau démocratique » un axe essentiel de son programme, un pilier du « nouveau monde » politique qu'il appelait de ses vœux. Or, depuis l'élection à la présidence de la République de celui qui se rêve à la fois « Jupiter » et « maître des horloges », on assiste moins à un renouveau de la pratique des institutions de la Ve République qu'à une illustration caricaturale de la logique présidentialiste : concentration et centralisation du pouvoir à

¹ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, Chapitre IV, *Continuation du même sujet*, Tome 1, Folio Essais, 1995, p. 326. L'idée part de l'axiome suivant lequel : « *[t]out homme qui a du pouvoir est porté à en abuser* »

² G. VEDEL, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958 in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume I, Paris, La Documentation Française, 1987, vol. V, p. 345.

³ M. DUVERGER, « Pouvoir majoritaire et pouvoir d'opposition », *Le Monde*, 29 janvier 1982.

l'Élysée, appui de l'action politique/publique sur une technocratie issue de la haute fonction publique, neutralisation de la fonction primo-ministérielle, dévalorisation du Parlement avec un fait et une discipline majoritaires poussés à l'extrême, une opposition méprisée, etc. On assiste ainsi à une Ve République qui se caricature elle-même, à travers l'accentuation de ses défauts les plus saillants.

Pis, le président Emmanuel Macron s'imagine à la tête d'un pays réduit à une « start-up nation ». Sa majorité partage avec lui cette volonté de transposer aux institutions de la République en général, et au Parlement en particulier, une culture managériale de l'entreprise, celle-là même qui justifie une conception pyramidale de la démocratie et une accélération du rythme de travail parlementaire incompatible avec un exercice réel du travail des députés. Or cette conception managériale de la démocratie est dangereuse car elle relève plus d'une logique de régression démocratique, loin de l'exigence de renouveau réclamée par nos concitoyens. Trop puissant, le pouvoir exécutif deviendrait tout puissant. Le parlement aurait pour destin, quant à lui, de voir sa fonction législative réduite à une peau de chagrin. Une telle perspective rendrait effective la théorie d'une fusion du « couple exécutif-législatif » qui non seulement rend fictif le principe de la séparation des pouvoirs, mais affecte le caractère démocratique du régime.

En attestent les idées qui animent les différents projets de révision constitutionnelle que distille l'exécutif depuis le début de la XVe législature. Outre la baisse du nombre de parlementaires et le non-cumul des mandats, les mesures de l'exécutif consistant dans la confiscation de l'ordre du jour par le gouvernement, la réduction du temps d'examen des projets de loi de finances et la restriction du droit d'amendement parlementaire, sont destinées à neutraliser la capacité d'action du Parlement et à le réduire au « silence législatif ». Déjà encadré, affaibli et meurtri par notre « République monarchique », le Parlement-législateur est appelé à s'abstenir d'agir.

L'adoption d'une telle réforme sera synonyme d'une condamnation définitive à l'impuissance législative.

Désormais, non seulement les parlementaires continueront à être exclus de facto de l'initiative législative, mais leur pouvoir de coproduction des projets de loi (via l'exercice du droit d'amendement) se verra neutralisé. Une manière d'en finir définitivement avec le pouvoir législatif des parlementaires.

2) Un déficit démocratique : la légitimité du régime en crise

La démocratie, ou étymologiquement «le pouvoir du peuple», se caractérise par la participation des citoyens à la vie politique. En cela, le vote n'est pas un moyen d'expression, comme les autres. C'est un droit politique, un signe fort de socialisation et de politisation du citoyen par lequel il se saisit et décide des affaires de la cité. Si la citoyenneté établit le lien social entre l'individu et le corps politique, c'est au moment de l'élection que les Français(es) se constituent de manière ponctuelle et symbolique en «communauté de citoyens». C'est pourquoi le vote représente un devoir dans la morale civique et républicaine. Pourtant, la Ve République est une «démocratie de l'abstention»⁴ ...

Si le phénomène abstentionniste donne lieu à des interprétations diverses et contradictoires (acte passif ou actif, voire militant), il témoigne d'une double fracture politique et sociale qui

⁴ Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention*, Folio actuel

(dé)structure la société française. L'insatisfaction face à l'offre politique des candidats, la défiance à l'égard de la classe politique et le sentiment que l'élection ne « changera rien » sont avancés pour expliquer « l'abstention qui vient ». En outre, au-delà de la conjoncture actuelle, le phénomène abstentionniste continue à entretenir un lien particulier avec la question sociale. Ce comportement de défiance atteste la corrélation entre fracture politique et fracture sociale. De nombreux scrutins confirment une moindre participation électorale des catégories sociales les moins favorisées ou faiblement diplômées. Si l'abstention est traditionnellement analysée comme une pathologie du fonctionnement du système représentatif, sa compréhension ne saurait se détacher de l'environnement social dans lequel il s'inscrit. Le phénomène abstentionniste demeure une manifestation politique de l'exclusion sociale d'une partie de la communauté nationale. Le recul de la participation électorale est prégnant dans des milieux populaires frappés par la pauvreté, le chômage de masse, l'échec scolaire, la ghettoïsation, le recul des services publics, les discriminations et autres sources d'une citoyenneté politique à plusieurs vitesses. En cela, le principe du suffrage universel a du mal à masquer un « cens caché », selon l'expression toujours valable de Daniel Gaxie. Pis, le « choix » de l'abstention traduit moins une indifférence à l'égard de la chose politique que le sentiment de non-choix.

La majorité au pouvoir est à l'origine d'un nouveau projet de révision constitutionnelle. Or celui-ci n'est pas de nature à réduire la fracture entre les gouvernants et le peuple qui est à la base des phénomènes tels que l'abstentionnisme et le vote extrémiste. Il est même destiné à accroître les déséquilibres fondamentaux et la crise démocratique du régime. Plus largement, on peut douter de l'efficacité de révisions constitutionnelles à répétition comme mode d'adaptation de la Constitution. C'est un renouveau de la République qu'il convient d'impulser avec une nouvelle Constitution.

II – La rénovation de la République *via* sa démocratisation

En dépit du nombre et de la fréquence des réformes ces dernières années, la Constitution de 1958 peine à répondre aux critiques récurrentes relatives au déséquilibre structurel des pouvoirs et au déficit démocratique du régime. Les institutions de la Ve République ont fait leur temps. Le présidentielisme nourrit tout autant une « démocratie de basse intensité » qu'une « démocratie de la défiance ». Le ré-enchantement de notre République démocratique suppose sa mue en démocratie pleinement participative, où l'opposition parlementaire soit respectée et dans laquelle les responsables politiques sont exemplaires.

1) Restaurer l'opposition parlementaire

Le Parlement est traditionnellement négligé et méprisé sous la Ve République. Aujourd'hui, il l'est plus que jamais. Une revalorisation du Parlement doit être pensée dans le cadre de ses fonctions traditionnelles. En matière législative, elle doit passer par une réduction du parlementarisme rationalisé, c'est-à-dire des mécanismes visant à permettre au Gouvernement de se maintenir durablement et de faire adopter son programme législatif sans difficultés et dans des délais raisonnables. Afin d'améliorer l'exercice de sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, il semble nécessaire d'œuvrer en particulier au renforcement des droits de l'opposition. Pourquoi ? Parce que l'opposition parlementaire est

seule à même aujourd'hui d'assurer un semblant de rééquilibrage des pouvoirs. Si la faculté de statuer appartient au bloc législatif/exécutif, c'est à elle qu'il convient de reconnaître la faculté d'empêcher. En réalité, le fait majoritaire et la solidarité instituée entre le gouvernement et la majorité parlementaire tendent à neutraliser la séparation des pouvoirs exécutif/législatif en faveur du couple « opposition/majorité gouvernement(ale) ». En effet, la véritable « séparation » est « *la séparation entre pouvoir majoritaire qui d'un seul tenant est à la fois exécutif et législatif, et opposition* »⁵. La séparation majorité/opposition est un critère alternatif fiable à la « séparation des pouvoirs »⁶. Il nous semble ainsi que la valorisation du Parlement dans la fonction de contrôle équivaut à permettre à la partie du Parlement qui ne soutient pas le Gouvernement, et qui cherche à se présenter comme une alternative politique, d'exercer l'essentiel de cette fonction de contrôle. À cet égard, il est possible de présenter plusieurs propositions.

La première a trait à l'ordre du jour. La France pourrait s'inspirer de régimes européens. Au Royaume-Uni : en vertu du *standing order* n° 14, 2 et 3, l'opposition fixe l'ordre du jour de vingt *opposition days* en toute liberté, qu'elle utilise d'ailleurs exclusivement pour y inscrire des sujets relatifs au contrôle. En Italie, lorsque le Président de la Chambre des députés établit le calendrier des travaux, comme c'est le cas le plus fréquent, il doit le faire en y insérant des propositions des groupes de l'opposition « de manière à assurer à ces derniers un cinquième des sujets à traiter ou un cinquième du temps disponible » (donc fonction de contrôle comprise) (art. 24, 3 RCD).

Une autre proposition consisterait, comme le professeur Armel le Divellec en a fait part lors de son audition, le 7 mai 2015, par le groupe de travail sur l'avenir des institutions, en la possibilité « *d'inscrire dans la Constitution qu'un quart des députés ont le droit d'obtenir une commission d'enquête* ». Il est fait référence à la Loi fondamentale allemande, qui dispose en son article 44-1 que « *le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique* ».

Si les propositions existent, nous avons, en France, pour des raisons historiques, une difficulté importante à accorder un véritable statut à l'opposition. Or l'opposition parlementaire en tant que telle et non pas uniquement les groupes d'opposition de l'assemblée intéressée, pourrait être mentionnée dans la Constitution de 1958. Dans le même ordre d'idées, elle pourrait aussi être évoquée de façon détournée comme au Royaume-Uni par exemple, où le *Ministers of the Crown Act* de 1937 fait allusion à l'opposition à travers la reconnaissance de l'existence de son leader. Enfin, la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement pourrait aboutir à confier la présidence de l'Assemblée nationale à un membre de l'opposition, sur le modèle allemand, ou du moins, envisager d'attribuer davantage de postes de président de commissions permanentes à l'opposition.

2) Renforcer la participation démocratique des citoyens

La participation des citoyens aux affaires publiques se déploie de plus en plus en dehors des traditionnels cadres institutionnels et électoraux. Non seulement la notion de citoyenneté

⁵ G. VEDEL in AFDC, *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Journées d'études des 16-17 mars 1989, Aix-en-Provence, PUAM/Economica, 1990, p. 148.

⁶ Voir J.-M. FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *RFDC*, n° 3, 2010, p. 483.

inclut une dimension extra-électorale, mais la crise du système représentatif (basé notamment sur l'emprise des partis politiques) et la dévalorisation de l'institution parlementaire ont nourri l'introduction dans le champ politique de formes renouvelées de délibération/participation démocratique dans un contexte social marqué par l'individualisation croissante des conditions. Aussi la société civile a-t-elle la volonté croissante de s'autogouverner.

La démocratie participative exprime ici « *l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans la mise en place des politiques publiques* »⁷. Les régimes démocratiques contemporains expérimentent des procédures de discussion, de consultation et de contrôle associant les citoyens à la définition de l'action publique. Ces nouvelles formes d'engagement citoyen émergent en dehors des cadres traditionnels du système représentatif et électoral. Cette concurrence à la démocratie « positive », celle de l'expression électorale et des institutions légales, tend à repenser les mécanismes d'interface entre pouvoir et société. Cette évolution sociale, indissociable de la crise du système représentatif, témoigne de l'affirmation de sources de légitimité autres que l'élection. Elle induit également le dépassement d'une conception passive de la citoyenneté, réduite à l'exercice périodique du droit de vote aux élections. Ces évolutions participent de la recherche d'un équilibre permettant à l'État de bénéficier des multiples rôles que peuvent jouer la société civile et ses organes représentatifs, selon des règles mieux définies : un rôle de représentation, de veille et d'alerte, d'expertise et d'innovation, ainsi que de relais pédagogique. La démocratie électronique ouvre ici de nouvelles perspectives. Or, si le numérique et les réseaux sociaux sont susceptibles de renforcer les modes de participation citoyenne (information en temps réel, mobilisation en un laps de temps très réduit, ...), l'émergence d'une « démocratie délibérative transnationale » en ligne signifie aussi la possibilité de contourner – et donc d'affaiblir – le pouvoir d'État.

En outre, l'action menée par certains « contre-pouvoirs sociaux informels » mettrait en mouvement la souveraineté du peuple désormais incarnée non plus seulement par les électeurs, mais par l'action des citoyens dans la société civile. Cette dernière nourrit le phénomène de « contre-démocratie »⁸ entendue comme l'expression sociale de la défiance à travers des formes extra-représentatives de la politique. La souveraineté du peuple viendrait dorénavant prendre corps non plus exclusivement dans la figure de l'électeur, mais aussi dans celle de l'acteur de la société civile, *via* cet ensemble de nouvelles pratiques de défiance et l'affirmation de contre-pouvoirs sociaux informels.

Le développement de la démocratie participative et celui de l'État de droit se rejoignent dans l'idée de « démocratie continue ». Celle-ci tend à rendre compte « *de la configuration politique contemporaine où chacun de ses éléments peut être analysé comme une modernisation du système représentatif ou comme le début de son dépassement* »⁹. L'introduction dans le champ politique de nouvelles formes organisées de la représentation est le premier signe de la démocratie continue et remet en cause le monopole de la représentation parlementaire, désormais concurrencée. En cela, la « démocratie continue » définit un « *au-delà de la représentation non parce qu'elle la supprimerait mais parce qu'elle transforme et élargit l'espace de la participation populaire en inventant des formes*

⁷ Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, col. « cahiers libres », 2007, p. 34.

⁸ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie*, Paris, Le Seuil, 2006

⁹ Dominique Rousseau, *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, p. 7

particulières permettant à l'opinion d'exercer un travail politique : le contrôle continu et effectif, en dehors des moments électoraux »¹⁰.

La procédure référendaire insérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'article 11 de la Constitution¹¹ présente une telle rigidité, est entourée de telles précautions, que sa mise en œuvre est rendue non seulement complexe, mais quasi impossible.

Ce mécanisme se présente comme une motion de « défiance législative constructive »¹². Si théoriquement, cette novation accroît les possibilités pour le peuple d'exprimer directement sa volonté par la voie référendaire, le nombre et l'intensité des obstacles procéduraux à la mise en œuvre du mécanisme menacent de neutraliser cette faculté reconnue aux citoyens. En effet, l'encadrement de cette procédure par l'article 11 de la Constitution et ses textes législatifs de mise en œuvre s'avèrent excessivement restrictifs. La volonté de ne pas fragiliser le Parlement et de garantir le caractère représentatif de notre système démocratique rend l'exercice de ce « droit pour les citoyens » difficile, voire illusoire. D'abord, il serait infondé de considérer qu'il s'agit d'une procédure d'initiative « populaire » ou « citoyenne » directe ou indirecte. Le déclenchement du référendum législatif repose donc sur un « système d'initiative partagée »¹³. En effet, suivant cette procédure hybride, l'initiative est parlementaire - tant pour la rédaction de la proposition de loi que des conditions matérielles de recevabilité - mais elle doit bénéficier d'un soutien populaire, de sorte que l'initiative se trouve partagée entre parlementaires et citoyens. Le déclenchement n'appartient pas aux citoyens par voie de pétition. Il s'agit plutôt d'une participation populaire à l'initiative du référendum, car les électeurs viennent en soutien d'une initiative parlementaire. Or cette intervention *a posteriori* des citoyens laisse à penser que la « *consultation du suffrage universel sembl(e) être une chose trop sérieuse pour la confier aux citoyens* »¹⁴. L'ouverture d'une pétition des citoyens dépend en effet de l'appréciation et de la volonté de cette minorité parlementaire. Il ne s'agit pas d'exercer un droit de pétition spontané, par le simple dépôt d'une pétition auprès du Président d'une assemblée parlementaire. Le droit de pétition intégré au dispositif devient un droit de pétition « provoqué », en ce qu'il ne s'exercera qu'en cas d'initiative parlementaire préalable signée par un cinquième des membres du Parlement. Cela constitue une restriction sérieuse dont l'exigence laisse perplexe. L'association des parlementaires risque de se traduire en pratique par une dépendance de l'organisation d'un tel référendum à la volonté des partis politiques en général, et des groupes parlementaires en particulier - de la majorité ou de l'opposition - avec le « *risque élevé de colorer ainsi le vote et d'amener à nouveau les électeurs à se prononcer moins en fonction de la question que de ceux qui la posent* »¹⁵. Or, pour constituer de véritables procédés de partage du (contre-)pouvoir, ces procédures doivent permettre à un certain nombre de citoyens d'être à l'initiative d'un texte, indépendamment

¹⁰ Ibid.

¹¹ La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 11 de la Constitution afin d'introduire la référence précitée aux textes portant sur la politique environnementale de la nation mais aussi pour prévoir une nouvelle voie de recours au référendum. Celui-ci peut désormais être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi. Si cette proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai qui doit encore être fixé par une loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

¹² Pierre-Henri Prélôt, « L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution. Analyse du projet de loi organique », *Constitutions*, n° 2, 2011, p. 175, spéc. p. 182.

¹³ Francis Hamon, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai faux » référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 16.

¹⁴ M. Fatin-Rouge Stefanini, « Le rôle du peuple est-il renforcé ? », *RFDC*, n° hors série, 2008, p. 136.

¹⁵ Guy Carcassonne, *La Constitution*, Paris, Seuil, 2009, p. 99.

de la volonté d'un organe gouvernant¹⁶. Ensuite, le quorum fixé représente un obstacle réel à la mise en œuvre de la procédure nouvelle. L'exigence de 10% des signatures de la part des personnes inscrites sur les listes électorales réduit l'effectivité d'une telle procédure¹⁷. Malgré un soutien populaire et parlementaire, il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées et qu'elles rejettent le projet pour que le référendum ne soit pas organisé. Quand bien même cette procédure serait déclenchée, l'organisation du référendum n'est pas acquise. Celle-ci dépendra de l'attitude des deux assemblées : si la proposition est examinée dans le délai d'un an, le mécanisme est neutralisé. De surcroît, le simple examen par le Parlement ne garantit pas la prise en compte de la proposition. Le peuple n'a pas le dernier mot, puisque le recours au référendum n'est pas obligatoire. Si le texte est examiné et rejeté à la majorité des voix par le Parlement, cela risque de renforcer la défiance des citoyens envers leurs représentants, même si les parlementaires auront du mal à refuser de donner suite à une proposition appuyée par au moins 10% du corps électoral. À l'inverse, si le Parlement adopte la proposition, il risque de donner l'impression d'avoir cédé à la pression d'une minorité voire de groupes d'intérêt minoritaires. Du reste, l'initiative minoritaire ne saurait constituer non plus un instrument d'action immédiat contre la majorité parlementaire, puisque les lois promulguées depuis moins d'une année ne peuvent faire l'objet de cette procédure.

3) Renouer avec la confiance des citoyens

« L'exemple vient d'en haut ». La célèbre maxime résonne aujourd'hui avec une acuité particulière pour les responsables politiques de la Ve République. Si l'exigence d'exemplarité s'impose aux dirigeants économiques comme aux agents publics, elle revêt une signification plus forte encore pour ceux dont la légitimité et l'autorité procèdent du peuple souverain, source du pouvoir démocratique. De l'exemplarité des responsables politiques dépend en partie la confiance des citoyens dans les institutions républicaines et démocratiques. C'est pourquoi la perception de l'exemplarité déficiente des responsables politiques participe à l'émergence d'une « démocratie de la défiance ». Si la transparence s'impose comme un principe de régulation de la vie politique et le prix affiché d'une confiance renouvelée, cette juridicisation accrue de la vie politique ne saurait remplacer une culture déontologique de l'intégrité nécessaire à la consolidation et à la rénovation de notre contrat social.

L'encadrement juridique et la culture déontologique s'avèrent défailants en matière de prévention des conflits d'intérêts. Les lois de moralisation de la vie politique se focalisent par trop sur la vie parlementaire¹⁸. Or si la vie démocratique de la France est certainement altérée par l'absence d'impartialité et les conflits d'intérêts de certains parlementaires, la loi comme les décisions publiques sont d'abord le produit de la volonté de l'exécutif : président de la République, gouvernement et Administrations mises à sa disposition. Pourtant les diverses lois de moralisation se sont abstenues d'insérer des dispositions limitant le « pantouflage » des (très) hauts fonctionnaires ou encadrant les allers-retours/va-et-vient des mêmes acteurs entre les sphères administratives, politiques et économiques/financières. Est-il besoin de

¹⁶ C'est le cas de la Suisse, les citoyens suisses peuvent demander une modification de la Constitution fédérale ou l'adjonction d'une disposition. Il faut pour cela récolter 100 000 signatures en 18 mois. La plupart sont rejetées en votations populaires, mais elles ont le mérite de susciter d'intenses discussions.

¹⁷ En Italie, le référendum législatif abrogatif d'initiative populaire nécessite 500 000 signatures selon l'article 75 de la Constitution italienne.

¹⁸ Thomas PERROUD, « La moralisation de la vie démocratique : on est loin du compte », *blog.juspoliticum.com*, 17 juillet 2017.

rappeler qu'au sortir des élections présidentielle et législatives de 2017, le président de la République et le Premier ministre, soit les deux principales autorités politiques de l'État, sont aussi (respectivement) d'anciens banquier d'affaires et avocat d'affaires issus respectivement des corps de l'Inspection générale des finances et du Conseil d'État ?

Le phénomène croissant des circuits de pantouflage ne cesse de s'accroître, avec de très hauts fonctionnaires et des responsables politiques (ministres, membres de cabinets ministériels, cadres dirigeants des agences de régulation, etc.) qui investissent les secteurs économiques et financiers, en particulier vers les cabinets d'affaires, sans exclure un maintien ou un retour dans la sphère politique ou publique. Ce phénomène multiplie les risques de conflits d'intérêts¹⁹ et sape la confiance démocratique²⁰. Ces flux ou migrations entre la haute fonction publique et la politique d'une part, entre les secteurs publics et privés de l'autre, d'autre part, ont des conséquences en termes de captation de l'intérêt public.

Pour mettre l'intérêt commun à l'abri des conflits d'intérêts (y compris public/public) et restaurer la confiance dans notre vie démocratique, on ne fera pas l'économie d'une réflexion à la fois sur l'accélération de la « désertion²¹ » des (très) hauts fonctionnaires vers le secteur privé, ainsi que sur les incompatibilités et les délais à respecter par les anciens responsables politiques avant de rejoindre le secteur privé pour assurer des activités dont ils ont eu la charge dans l'exercice de leur fonction politique.

Conclusion : La longévité de la constitution de 1958 ne saurait masquer une crise existentielle symbolisée par la qualification de l'extrême-droite au second tour de l'élection présidentielle (2002 et 2017), le phénomène croissant de l'abstention, ou encore les scandales politico-judiciaires à répétition. Les maux démocratiques dont souffre la Ve République sont de nature structurelle et systémique : la monarchie présidentielle neutralise la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Si la démocratie repose de plus en plus sur le jeu des contre-pouvoirs (oppositions parlementaires, syndicats, médias, intellectuels, associations, etc.), leur action révèle les dérives d'un régime appelé à être dépassé dans l'intérêt de nos concitoyens...

¹⁹ Pierre FRANCE, Antoine VAUCHEZ, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Presses de Sciences Po, 2017.

²⁰ Bélig NABLI, *La République du soupçon*, Paris, éd. du Cerf, 2017.

²¹ Paul CASSIA, « Pantouflage des hauts fonctionnaires et moralisation de la vie publique », *Mediapart*, 28 juillet 2017.