

■ Éditorial

Quel avenir pour nos institutions ?

Sous la direction
de Frédéric ROUVILLOIS

■ **Didier MAUS** p.2
Crise des institutions ou crise de confiance politique ?

■ **Jean de BOISHUE** p.3
Pouvoirs locaux : une démocratie qui fonctionne

■ **Jean-Paul DELEVOYE** p.4
La médiation, une réponse à la crise des institutions ?

■ **Guillaume DRAGO** p.6
Contrôle de constitutionnalité : réconcilier le citoyen et la Constitution

■ **Jean-Benoit PILET** p.7
À la recherche du juste équilibre : la représentation proportionnelle en mutation

■ **Carine CHAIX** p.8
Vers un nouvel âge démocratique : la participation ?

■ **Frédéric ROUVILLOIS** p.10
L'avenir des institutions et la responsabilité du Président

■ **ACTUALITÉS** p. 12

■ **NOUS CONTACTER** p. 12

« Qui peut nier que notre pays se trouve confronté aujourd'hui à une crise sérieuse et inédite ? Cette crise, aux aspects multiformes, couvait sans doute depuis longtemps, mais nous avons eu trop tendance à la minimiser. » L'auteur de cette déclaration alarmiste ? Rien moins que le président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud, qui lors de ses vœux au chef de l'État, le 3 janvier 2006, reconnaissait aussi que l'« une des marques de la crise morale que nous traversons est la perte des repères : perte des références, perte de lisibilité de l'action publique, (...) perte d'estime de soi, délitement des civilités et du sentiment d'appartenance, déficit d'autorité à tous les niveaux de l'édifice social ».

Le terme même de crise, reconnaît l'orateur, est aussi galvaudé qu'il est imprécis : le Petit Robert la définit comme une « phase grave dans l'évolution des choses » et renvoie à des mots tels que « perturbation », « tension », « ébranlement », « trouble » ou « malaise ». Pourtant, quelles que soient ces variations, force est de constater qu'au fond, chacun de ces termes pourrait servir à décrire tel ou tel aspect de la situation présente, et en particulier celle qui fait l'objet de cette *Lettre*, ce que les médias, la classe politique et les universitaires, pour une fois d'accord, ont pris l'habitude d'appeler « la crise de la V^e République ».

Toutefois, s'ils s'accordent sur le diagnostic – ou du moins sur le nom qu'ils lui donnent –, les observateurs continuent de diverger sur sa nature et sur sa gravité. Crise des institutions, ou simple crise de confiance ? Mal incurable, fièvre passagère, grosse fatigue ou problème de croissance ? Ceux qui penchent pour la première hypothèse n'ont plus qu'une formule à la bouche : « la VI^e République » – solution du désespoir, dont on perçoit vite les limites et les incertitudes. Quant à ceux qui pensent que la crise n'est pas fatale, ils proposent divers remèdes, qu'ils jugent susceptibles de guérir le malade sans le tuer ni en faire quelqu'un d'autre. Le plus classique consiste à prôner une restauration du Parlement, dont les partisans estiment qu'elle suffirait à rééquilibrer le régime. Les plus innovants, sinon les plus prometteurs, visent à renforcer la participation des citoyens au jeu politique – afin de guérir ce que le président du Conseil constitutionnel décrivait, le 3 janvier dernier, comme l'un des symptômes les plus préoccupants de la crise : « la maladie de langueur qui semble gagner notre démocratie ».

Frédéric ROUVILLOIS

Conseiller de la Fondation pour l'innovation politique



■ **Didier MAUS**

Professeur associé à l'université Paris-I, codirecteur de la *Revue française de droit constitutionnel*.

■ Crise des institutions ou crise de confiance politique ?¹

Nous allons fêter en octobre prochain les quarante-huit ans de la Constitution de 1958. Elle a été révisée dix-neuf fois ; c'est un record. En même temps, cette constitution stable et changeante a quand même permis de traverser des péripéties extraordinaires. Quand j'entends un certain nombre d'hommes politiques affirmer, ou que je lis dans la presse, que nous vivons « la faillite d'un système », cela me paraît exagéré. La Constitution de la V^e République a permis de traverser la deuxième phase de la guerre d'Algérie ; elle a permis que le pouvoir reprenne le dessus lors des événements de Mai 68. Elle a permis de surmonter l'alternance ; elle a permis de faire face à la cohabitation – celle-ci n'est pas une solution idéale, nous en sommes d'accord, mais les électeurs sont ce qu'ils sont. La France a quand même été gouvernée sans qu'il y ait de vide. Elle a également permis de faire face à un certain nombre de crises politiques ou sociales importantes. Il faut donc avoir un regard très serein sur l'histoire et sur ce qui s'est passé depuis quarante-huit ans.

Y a-t-il une crise institutionnelle ? Très franchement, je ne la vois pas. Je ne la vois ni dans la durée ni aujourd'hui. Y a-t-il des pouvoirs publics qui sont dans l'incapacité d'accomplir leur mission ? Nous ne sommes quand même pas à la fin de la IV^e République où la France était sans gouvernement pendant des périodes d'un mois ! Peut-être les gouvernements gouvernent-ils mal ? Peut-être les majorités soutiennent-elles mal les gouvernements dont elles sont la base nécessaire ? Mais du point de vue du fonctionnement des institutions, il n'y a rien à relever. L'une des grandes vertus de la V^e République est claire : aucun grand projet politique d'un gouvernement majoritaire n'a été enlisé par une coalition parlementaire ou par des mécanismes parlementaires. De ce

point de vue, l'efficacité a été totale. Il y a à l'article 20 de la Constitution une courte phrase, la plus belle que je connaisse en droit constitutionnel sur le rôle d'un gouvernement : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». On ne peut pas faire plus court. Eh bien oui ! Depuis janvier 1959, lorsque le général de Gaulle est arrivé à l'Élysée et Michel Debré à Matignon, le gouvernement de la République, quel qu'il soit, a déterminé et conduit la politique de la Nation. Il a été soutenu pour cela par une majorité à l'Assemblée nationale ; le reste en découle. Est-ce trop efficace ? Peut-être. Mais, en même temps, on ne peut pas mettre au passif de la Constitution ce qui n'est en réalité que la volonté de ses auteurs. Cette constitution a permis à la France d'être gouvernée.

Quand on change de majorité, le nouveau gouvernement est nommé en quelques heures. Certains semblent penser que la situation allemande ou italienne est meilleure. Je trouve que la situation dans laquelle il faut deux mois après des élections pour constituer un gouvernement n'est pas normale. Que l'on sanctionne une majorité sortante, oui ! Qu'on empêche un gouvernement d'agir, non !

Il faut atténuer ce jugement un peu brutal par le fait que les Français, depuis 1978, à chaque élection législative – c'est-à-dire en fin de compte à chaque élection qui dit « qui va gouverner » –, ont sanctionné l'équipe sortante. Depuis 1978, aucune majorité n'a eu devant elle une période de dix ans, alors qu'il s'agit du bail normal et habituel des gouvernements dans les grandes démocraties européennes. Pourquoi a-t-on eu 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002 ? Pourquoi, à chaque fois, la majorité sortante a-t-elle été battue ? C'est peut-être à cause de l'efficacité du système électoral. J'aurais plutôt tendance à constater que l'équipe sortante a été mal appréciée par les électeurs qui lui ont dit : « Nous ne sommes pas contents de ce que vous avez fait ». La démocratie a bien fonctionné.

Vivons-nous aujourd'hui une crise de confiance politique ? Oui. Il ne s'agit pas d'une crise de confiance due simplement à des circonstances politiques ; elle est due à la logique mise en place à travers le quin-

1. Cet article est issu de la transcription, revue et ajustée, d'une communication prononcée le 10 mai 2006 lors du colloque organisé par la Convention V^e République à l'Assemblée nationale sur « Le pouvoir ».

quennat et les élections législatives. C'est la première fois que nous sommes dans cette situation, tout à fait étonnante, où un président de la République, un gouvernement et une majorité parlementaire homogène terminent en même temps leur mandat politique. Il y en outre une difficulté évidente de relève au sein du camp majoritaire.

Je crois que cette coïncidence des deux fins de mandats – mandat présidentiel et mandat parlementaire –, qui était prévisible dès 2002, crée un problème de légitimité et règle mal le problème de décalage ou de simultanéité de légitimité. La crise de confiance politique n'est pas due uniquement à des problèmes d'hommes, elle provient du fait que nous sommes dans une situation où le président de la République, quelles que soient ses qualités, n'a plus l'énergie et la ressource politique nécessaires – simplement parce qu'il est à un an de la fin annoncée d'un mandat – pour avoir l'autorité indispensable à l'égard de sa majorité.

Regardons ce qui se passe aux États-Unis dans la dernière année du second mandat du président. Nous sommes dans cette situation, pour la première fois. Si nous avons gardé le septennat, l'échéance de l'année prochaine concernerait le Parlement, et le Président serait protégé et aurait une autorité prolongée au

moins jusqu'aux élections législatives.

Peut-on arriver à mettre fin à ce qui est à la fois positif et original, c'est-à-dire l'exception constitutionnelle française du président de la République? Il faut voir les choses comme elles sont : le président de la République est un élément essentiel. Faut-il renforcer son pouvoir, c'est-à-dire, en fin de compte, supprimer le Premier ministre, la responsabilité du gouvernement, la dissolution, etc., ou essayer de réduire sensiblement le rôle du président de la République pour développer celui du Parlement et du gouvernement, qui sont totalement indissociables? Je fais confiance au prochain président de la République, quel qu'il soit, pour avoir des idées là-dessus.

La politique, la démocratie reposent avant tout sur la confiance des électeurs. La difficulté tient aujourd'hui dans cette question : comment retrouver un gouvernement dont on ait la certitude qu'il détient une légitimité issue des dernières élections? La logique profonde de la V^e République le veut. Nul ne peut y échapper.

Je crois que notre V^e République ne va pas si mal. Elle a fait face à des situations très diverses. Il ne faudrait pas jouer les apprentis sorciers et faire porter aux institutions les conséquences du 21 avril 2002.



Tous droits réservés

■ Jean de BOISHUE

Ancien ministre, il est conseiller d'État, membre du directoire de la Fondation pour l'innovation politique, rédacteur en chef de 2050, la revue de la Fondation. Il a été maire de Brétigny-sur-Orge (1984-2001), député de l'Essonne (1993-1995), conseiller général de l'Essonne (1998-2001), membre (1986-1992) puis vice-président (1992-1993) du conseil régional d'Île-de-France.

Pouvoirs locaux : une démocratie qui fonctionne

Entretien, le 24 mai 2006

Que pensez-vous de ce grand mot de « crise » des institutions que l'on agite depuis quelque temps comme un chiffon rouge ?

On ne cesse de répéter que notre système démocratique est en crise et que, face à cette crise du politique, tout mériterait d'être remis à plat. Mais rien ne justifie cet éreintement de nos institutions, qui relève d'un pessimisme ambiant et se nourrit de l'ignorance de nos élites parisiennes, en particulier concernant la richesse et la vitalité de notre démocratie locale.

Depuis les premières lois de décentralisation, on

assiste en effet à une montée en puissance des pouvoirs locaux, qui reposent sur un fonctionnement démocratique vivace et qui représentent autant de gisements de démocratie participative.

Cette évolution n'est d'ailleurs pas restée indifférente aux citoyens, qui ne manifestent aucune désaffection à l'égard des élections locales. Dans la démocratie territoriale, il n'y a pas de crise de la représentation, la société civile étant représentée dans sa diversité. De plus en plus de listes indépendantes se présentent et sont élues lors des scrutins locaux. Nous avons une démocratie locale qui se porte bien. Il faut donc prendre garde à ne pas généraliser lorsqu'on affirme que nos institutions sont en crise. On ne peut pas mettre dans le même panier tous les niveaux de responsabilité politique.

La décentralisation est-elle pour autant irréprochable ?

Elle peut être enrichie, mais aussi protégée des dictatures administratives. Faire confiance au niveau territorial a été la grande évolution de ces dernières années. Mais ce phénomène a parfois tendance à dégénérer : l'État procède de plus en plus par transfert de charges plutôt que par transfert de compétences. Cette cohérence rompue, les collectivités locales se trouvent confrontées à des charges de plus en plus lourdes et à une sphère administrative qui n'en finit pas de croître et de s'autogénérer.

On a eu tort de ne pas poursuivre dans la voie de la décentralisation qui a notamment permis de créer des services publics de qualité et une politique d'aménagement du territoire à jour des besoins locaux.

Ne démoralisons pas ces institutions locales, mais progressons dans la décentralisation qui sert la cause des élus et des citoyens.

Que faut-il alors corriger ?

Au niveau local, la question n'est pas de savoir comment revivifier notre démocratie – elle est bien vivante –, mais de s'interroger sur la nécessité de mettre de l'ordre dans nos différents échelons administratifs.

Le paysage institutionnel territorial est marqué par un empilement complexe et de plus en plus

illisible des niveaux de responsabilité : communal, départemental, intercommunal, régional, national, européen... Ne sommes-nous pas en train d'étouffer sous une administration qui devient au moins aussi tentaculaire que celle de l'État et qui tend à bureaucratiser la vie collective ?

L'intercommunalité – dernier avatar de superposition de responsabilités –, même si elle fonctionne, représente une menace pour les communes qui se trouvent de plus en plus « déshabillées » de leurs responsabilités, et ce phénomène ne pourra que s'accroître. Plutôt que de vouloir renforcer en permanence toutes ces structures, il faut surtout veiller à clarifier les niveaux de compétences. Pourquoi ne pas en supprimer certains ? Si on ne le fait pas, c'est parce que ces échelons reposent sur un certain nombre de privilèges, d'avantages à défendre. Qui plus est, en France, l'idée de supprimer une administration est insupportable !

Laisser vivre la démocratie locale est un objectif prioritaire, et il est regrettable que les dernières tentatives de décentralisation se soient davantage traduites par un transfert de charges que par une politique de confiance. Oui, c'est cette confusion et cette bureaucratisation au niveau local qui risquent, à terme, de placer nos institutions en situation de crise.



Tous droits réservés

■ Jean-Paul DELEVOYE

Médiateur de la République depuis avril 2004, ancien ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2002-2004), il est maire de Bapaume (Pas-de-Calais) depuis 1982. Il a notamment été député (1986-1988) puis sénateur (1992-2002) du Pas-de-Calais, et a présidé l'Association des maires de France de 1992 à 2002.

La médiation, une réponse à la crise des institutions ?

C'est maintenant un lieu commun de relever qu'il y a un décalage croissant entre les institutions – et ceux qui les incarnent – et le reste de la société.

Ni les politiques, dont la sincérité et l'honnêteté personnelle sont suspectées, ni les juges, dont l'action est décriée, ni l'administration, décrétée hautaine et lointaine, n'échappent à ce discrédit général et à cette perte de confiance.

Entre sphère publique et « société civile », le fossé s'élargit au rythme des promesses non tenues, des

décisions non expliquées, des mesures retirées dans l'urgence et sous la pression des médias ou de la rue, des scandales supposés, des rumeurs. Les institutions et les pouvoirs établis sont jugés tout à la fois distants et interventionnistes, lointains et tatillons, incapables d'écoute autant que de vraie autorité ; la grandeur des institutions est fragilisée par la petitesse de certains comportements humains, et le « système », conçu pour servir l'intérêt général, donne l'impression de n'avoir plus d'autres fins que de se protéger et de se perpétuer. Impression évidemment injuste, mais dont on peut depuis quelques années vérifier les conséquences dévastatrices lors de cha-

que grand scrutin national. D'autre part, la relativisation du civisme et des repères moraux qui permettent la vie en communauté, la montée des égoïsmes, le « consumérisme » politique, la désyndicalisation, tout concourt à affaiblir le désir de « vivre-ensemble » et d'adhérer à un dessein collectif, à un projet commun de société. C'est la viabilité même de notre démocratie qui est en cause.

La nécessité de rapprocher les citoyens des institutions, de les réconcilier avec l'action publique, de retisser entre eux les liens sociaux et de leur redonner la conviction qu'ils sont partie prenante de cette communauté de destin qui définit une nation, n'a donc jamais été aussi pressante. Comment mettre fin à cette incompréhension entre sphère publique et société, action collective et stratégies individuelles, administration et citoyens, comment réhabiliter le discours et la pratique politiques, comment rétablir durablement la confiance et le dialogue ?

Je crois que la médiation est un des moyens de cette indispensable refondation. Elle correspond en effet à un besoin de nos sociétés modernes et à une véritable attente de la part de nos concitoyens.

Elle joue d'abord un rôle de facilitation en permettant, face à la complexité croissante de la vie administrative et juridique, l'accès du plus grand nombre au droit et à la citoyenneté. On sait à quel point l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » est irréaliste et qu'il y a une véritable « fracture juridique » entre les plus riches et les mieux instruits, d'une part, et les plus fragiles et les moins éduqués, de l'autre. Cette insécurité juridique, cette inégalité des citoyens, non pas devant la loi mais face à la nécessité de la connaître pour mieux défendre ses intérêts propres, fragilisent notre État de droit. Il est de moins en moins compris, admis et respecté. Or toute décision, qu'elle soit politique ou administrative, doit être susceptible de recours. La médiation, notamment par le biais des délégués du médiateur de la République présents sur l'ensemble du territoire, a une fonction essentielle d'aide, de conseil et d'explication des droits et de leur complexité. Elle est souvent, en outre, le dernier recours de ceux qui n'ont plus confiance dans les institutions.

Elle a également un rôle d'écoute. À la différence des pouvoirs et des institutions, supposés lointains et indifférents, la médiation ne peut fonctionner sans la proximité et sans prendre en compte les situations personnelles dans toute leur complexité. Si le législateur, confronté à l'expression d'intérêts contradictoires, doit défendre le bien commun, on voit bien

qu'il est souvent conduit à le faire sous la pression et à répondre à chaque situation par un acharnement législatif et une inflation de textes, de lois et de règlements. La médiation a son temps propre ; aux illusions du « tribunal médiatique » et aux emballements momentanés de l'opinion, elle préférera toujours prendre le temps de la compréhension afin d'aboutir à une solution viable qui réconcilie durablement l'administré et les services publics. Car elle n'a pas pour seul but de résoudre un conflit particulier, mais de recréer, chaque fois que cela est possible, du lien social.

Elle a ensuite une mission de pédagogie. Car il ne suffit pas de renseigner sur la loi, il faut aussi savoir convaincre de son bien-fondé. Le médiateur est véritablement un tiers acteur, étranger aux parties en présence et n'ayant pas d'intérêt direct dans ce qui les oppose. Il n'est ni l'avocat des citoyens ni le procureur de l'administration. S'il doit protéger l'administré face à des dérives des services publics ou à l'arbitraire du pouvoir, il doit aussi savoir lui expliquer les raisons pour lesquelles il a tort et pourquoi telle décision a été prise à son encontre. Cette attitude, étrangère à l'autoritarisme comme à la démagogie, est une marque de respect et de confiance à l'égard du citoyen.

Elle a enfin l'obligation de la modestie, alors que les institutions sont accusées d'être hautaines, impérieuses et condescendantes. Cela tient bien sûr au fait que la réussite de la médiation suppose la bonne volonté des deux parties et que la proposition du médiateur n'a pas force de loi. Mais cela tient surtout à l'absence de ces enjeux de pouvoir que les citoyens suspectent dans toute décision politique ou administrative. La médiation ne pourrait tolérer une culture administrative faite d'opacité, d'arrogance et de certitudes. Elle est aussi étrangère à l'exercice solitaire de la prise de décision : travailler en réseau, pouvoir utiliser au mieux des compétences différentes, savoir « faire faire » au lieu de prétendre détenir *a priori* la solution, sont les conditions d'une conciliation réussie et respectueuse des parties. C'est pourquoi le médiateur de la République, par exemple, est attaché à une collaboration de tous les instants avec l'ensemble des acteurs : parlementaires, gouvernement, autres médiateurs des services publics, mais aussi universitaires et professions juridiques.

En trente années d'existence, la médiation institutionnelle française a su instaurer, à côté de l'action des pouvoirs institutionnels et de l'administration, une démarche faite d'écoute, de compréhension et

de vrai respect dans les relations entre citoyens et services publics. Cette humanisation des rapports est sans doute la grande exigence de notre époque et la première des choses à faire pour redonner foi en la justice, confiance dans les services publics et rétablir l'adhésion à la légalité et à l'État de droit.

Les révoltes se nourrissent autant du sentiment de

n'être pas écouté que des situations de vraie misère. La rupture à imposer avec d'anciennes attitudes faites d'orgueil et de certitudes, la prise en compte de la dimension humaine, le souci de la proximité sont les réponses de la médiation. C'est l'ensemble de la sphère publique qui peut s'en inspirer utilement pour préserver notre démocratie.



Tous droits réservés

■ Guillaume DRAGO

Docteur en droit, agrégé des facultés de droit, il est professeur à l'université Panthéon-Assas – Paris-II où il enseigne le droit et le contentieux constitutionnels et dirige l'Institut Cujas, Fédération de recherche pour le droit public interne et la science politique.

■ Contrôle de constitutionnalité : réconcilier le citoyen et la Constitution

Crise de régime ou crise des institutions? À l'approche d'échéances politiques majeures, le débat s'ouvre à nouveau sur la V^e République. Et chacun cherche les moyens de rapprocher la Constitution de chaque Français, de faire en sorte que le citoyen voie dans ce texte fondamental la source d'une protection de ses droits.

Certes, la Constitution est bien la norme fondamentale d'organisation des pouvoirs publics, mais son effectivité concrète n'est pas à la mesure de ce qu'elle contient, alors même qu'on y trouve un arsenal très complet de droits fondamentaux : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, droits sociaux du Préambule de 1946, principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, principes généraux issus de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, jusqu'à cette Charte de l'environnement ajoutée en 2005 au bloc de constitutionnalité.

Que manque-t-il donc pour faire de la Constitution la norme suprême de défense des droits fondamentaux? Rien et tout. Rien, ou presque, dans son contenu d'abord, parce qu'elle contient l'ensemble des droits nécessaires à la défense du citoyen. Rien, ensuite, parce que le Conseil constitutionnel a su, au fil de sa jurisprudence, mettre de la chair sur le squelette des textes, précisant ici telle expression – comme celle de « principe fondamental reconnu par les lois de la République » qui n'est pas un fourre-tout de lois républicaines –, posant là les limites nécessaires à l'exercice

des droits constitutionnels, comme la liberté de communication des pensées et des opinions ou les droits des étrangers présents sur le sol de la République. Mais les seuls interlocuteurs du Conseil constitutionnel restent les pouvoirs publics : Parlement dont il contrôle les lois avant leur entrée en vigueur, exécutif qui assure l'exécution de ses décisions, juges administratifs et judiciaires auxquels il peut donner des directives d'application qu'il contrôle.

En revanche, le citoyen n'est qu'un interlocuteur accessoire du Conseil constitutionnel, dans un contentieux des élections législatives surtout, présidentielles parfois, ou dans un contentieux du référendum, domaines circonscrits aux votations politiques qui ne recouvrent pas tous les droits fondamentaux.

Pour réconcilier le citoyen et la Constitution, il faut donc les rapprocher en faisant en sorte que le premier puisse y trouver des droits directement applicables et justiciables. Or les Français vivent un paradoxe : pour la défense de leurs droits fondamentaux, ils doivent aller chercher des droits européens – la Convention européenne des droits de l'homme – ou des droits de l'Union européenne, alors qu'ils ne peuvent invoquer devant leur propre juge les droits fondamentaux inscrits dans leur constitution nationale.

Deux moyens s'offrent pour mettre fin à ce paradoxe : l'exception d'inconstitutionnalité et la question préjudicielle de constitutionnalité. Dans les deux cas, l'objectif est le même : permettre au citoyen d'invoquer devant un juge ordinaire, administratif ou judiciaire la violation de la Constitution dans toutes les situations, civiles, pénales, administratives, fiscales, sociales.

L'exception d'inconstitutionnalité permettrait au juge ordinaire de répondre directement à l'argument de violation de la Constitution, particulièrement par la loi. Il pourrait ainsi écarter, dans le procès en cours, la loi applicable s'il la reconnaît contraire à une ou plusieurs exigences constitutionnelles. L'effet serait immédiat mais limité à l'espèce en cause, selon un principe d'effet seulement relatif de la chose jugée. Autrement dit, la loi subsisterait toujours et pourrait continuer à être appliquée dans d'autres situations. Comme l'expliquait Tocqueville évoquant le système américain, « la loi ne serait blessée que par hasard ».

L'autre système est celui de la question préjudicielle de constitutionnalité. Il consiste à soulever une question de constitutionnalité de la loi applicable dans un litige devant un juge ordinaire. Mais ce juge devrait alors surseoir à statuer et renvoyer la question de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, afin de lui laisser trancher cette question préjudicielle. Le Conseil pourrait traiter la question dans sa généralité et déclarer la loi contraire à la Constitution avec un effet et une autorité qui ne seraient pas limités au procès à l'origine de la question. La réponse du Conseil constitutionnel serait objective et non limitée à la seule question posée, à l'image de ce qu'il pratique dans le contrôle de la loi avant sa promulgation. La question une fois tranchée par le Conseil, le juge

ordinaire en tirerait les conséquences pour juger au fond l'espèce en cause. L'effet est ici nécessairement plus général et plus absolu, mais il a l'avantage de la simplicité qui tient à la radicalité de la décision du Conseil. Il permet aussi d'assurer la cohérence du contrôle de constitutionnalité, puisqu'en définitive c'est le Conseil constitutionnel qui tranche *in fine* toutes les questions constitutionnelles. Le système peut être aménagé, comme cela avait été le cas lors des deux tentatives de 1990 et 1993 qui n'avaient pas abouti faute d'accord sur la révision constitutionnelle, en particulier au Sénat. Ainsi, les deux juridictions suprêmes de l'ordre administratif et judiciaire pourraient opérer un « filtrage » des requêtes de leurs juges vers le Conseil constitutionnel, ou encore le Conseil constitutionnel devrait fixer lui-même des règles de recevabilité strictes afin d'éviter toute saisine dilatoire. Ces points ne sont pas sans importance, mais ils relèvent des mécanismes et non des principes de recours.

La Constitution de la V^e République ne doit plus être une norme lointaine, mais une règle proche du citoyen, parce qu'il doit y trouver les valeurs qui fondent la République et ses propres règles de conduite sociale. Pour s'en sentir proche, il doit pouvoir y trouver la protection de ses droits. Le contrôle de constitutionnalité doit demain y contribuer plus que jamais.



Tous droits réservés

■ Jean-Benoît PILET

Docteur en science politique, chercheur au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université libre de Bruxelles, il consacre ses travaux aux systèmes électoraux, aux partis politiques, à la vie politique belge et aux carrières politiques. Il est notamment co-auteur (avec P. Delwit et E. Kulachi) de *Le vote électronique en Belgique : un choix légitime ?* (2004).

■ À la recherche du juste équilibre : la représentation proportionnelle en mutation

L'histoire de la représentation proportionnelle est vieille d'un peu plus d'un siècle et demi. Au milieu du XIX^e siècle, une vague proportionnaliste, poussée notamment par John Stuart Mill, a vu le jour. Ses arguments principaux en faveur de la proportionnelle étaient la justice électorale et la meilleure représentation des minorités garantie par ce mode de scrutin. En effet, les formules majoritaires en vigueur à l'époque avaient pour conséquence de ne permet-

tre qu'à un nombre restreint de partis – en général deux ou trois – d'être représentés au Parlement. Les minorités étaient dès lors exclues de la vie politique. La représentation proportionnelle devait corriger ces défauts.

Poussé par un succès croissant de ses arguments, le mouvement proportionnaliste a atteint son apogée au tournant des XIX^e et XX^e siècles. À cette époque, diverses formules proportionnelles ont été adoptées en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, à Malte, en Belgique, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et en Suisse.

Plus d'un siècle après ce moment de gloire, la représentation proportionnelle reste appréciée en Europe. Pas moins de 17 des 25 États membres de l'UE l'appliquent pour leurs élections législatives nationales. Ses vertus représentatives continuent d'être reconnues. Encore récemment, l'émergence plus aisée des partis Verts dans plusieurs pays de représentation proportionnelle comme la Belgique, la Finlande, la Suède et le Danemark a montré que ce mode de scrutin permettait au Parlement d'être plus sensible aux mouvements politiques émergents. La meilleure représentation des femmes dans les parlements des pays de représentation proportionnelle a également illustré les qualités représentatives de cette formule électorale.

Néanmoins, la représentation proportionnelle est l'objet de critiques diverses. Tout d'abord, la facilité avec laquelle elle permet aux petits partis d'émerger est vue par certains comme une source d'inefficacité politique. Ensuite, la nécessité quasi automatique de mettre en place des coalitions gouvernementales est stigmatisée comme cause de grande instabilité des exécutifs. Par ailleurs, d'aucuns dénoncent ces mêmes coalitions qui dilueraient la responsabilité politique entre membres de l'alliance et, dès lors, réduiraient le pouvoir de sanction électoral. Enfin, mettant généralement aux prises des listes, la représentation proportionnelle est attaquée pour son caractère impersonnel.

Ces critiques n'ont pas sonné le glas de la représentation proportionnelle. Toutefois, elles l'ont amenée à

se redéfinir, se repenser, s'amender. Leur conséquence a été le développement de toute une ingénierie institutionnelle tentant de préserver les principes centraux de la représentation proportionnelle, et en particulier sa justice électorale pour les minorités, tout en répondant aux reproches formulés. Trois outils institutionnels ont été privilégiés. Le premier est l'instauration de seuils légaux d'éligibilité empêchant les toutes petites formations d'avoir des élus. Une telle mesure est présente par exemple en Allemagne, en Pologne et en Belgique. La deuxième voie explorée est celle des scrutins mixtes alliant deux modes d'allocation des sièges : proportionnel et majoritaire. Le but est de permettre l'émergence de majorités plus claires sans pour autant priver l'opposition d'une représentation de taille raisonnable. La formule a séduit en Nouvelle-Zélande et en Italie. Enfin, afin de personnaliser un peu plus le vote, plusieurs pays, comme la Belgique et les Pays-Bas, envisagent de s'inspirer du système finlandais des listes ouvertes, qui donne à l'électeur la possibilité de choisir une liste, mais aussi le candidat qu'il préfère au sein de cette liste.

La représentation proportionnelle n'est donc pas en voie de disparition. En revanche, elle est bien entrée dans un nouvel âge, celui des formules hybrides et des amendements. De ce que l'on peut observer dans plusieurs pays, l'avenir de cette famille de modes de scrutin ne semble pas compromis, mais il nécessite d'avouer ses défauts et de reconnaître les mérites des autres modes de scrutin pour au final prendre « le meilleur des deux mondes ».



Tous droits réservés

■ Carine CHAIX

Avocate, chargée de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, chargée de cours à l'ICH (CNAM, Aix-en-Provence).

Vers un nouvel âge démocratique : celui de la participation ?

Le débat sur le rééquilibrage des pouvoirs institués risque d'occulter le problème majeur : plus profondément que nos institutions, c'est notre démocratie qui est en crise. La fracture politique et le désenchantement citoyen révèlent une progression de l'exigence

démocratique au sein d'une société que le pouvoir politique a, jusqu'à présent, refusé d'entendre.

Le déclin du politique face à la montée de la société civile – dont la participation se joue le plus souvent sur un mode contestataire, faute de pouvoir s'éprouver dans un espace public satisfaisant – remet en question les données du processus démocratique, et singulièrement celles de notre démocratie dite « représentative ».

Si l'on veut réhabiliter la légitimité et l'autorité de nos gouvernants, il faut repenser les schémas classiques d'articulation entre société et sphère politique pour leur trouver un nouvel espace démocratique. La crise de la décision et la déficience du débat public qui l'entoure supposent de remodeler le processus normatif.

Mais cet espace public ne pourra être enrichi que si les réticences du politique à l'égard d'une participation active des citoyens à la chose publique sont levées. Elles reposent sur un double dogme à la base du système représentatif : le présupposé de l'incapacité du peuple à faire de bonnes lois ; la réticence de l'élu à partager sa souveraineté normative et à devenir une sorte de commis du citoyen chargé d'exécuter sa volonté. Or c'est pourtant par un équilibre dynamique des principes de représentation et de participation que l'on pourra sortir d'une culture de méfiance réciproque entre société civile et autorités politiques.

Dans d'autres pays européens, l'expression directe du peuple n'est pas perçue comme concurrente, mais comme complémentaire de celle de ses représentants. Les républiques autrichienne, hongroise, polonaise ont reconnu à leurs citoyens le droit de déposer une proposition de loi au Parlement. Les peuples suisse et italien peuvent demander l'organisation d'un référendum afin d'approuver ou d'abroger, totalement ou partiellement, une norme législative.

À l'échelon local, en dépit de signes prometteurs, les mécanismes français de démocratie participative, loin de mettre le citoyen au cœur du processus normatif, ont sauvegardé le primat absolu de la volonté des représentants sur celle des représentés. Ainsi, par mimétisme avec celui existant pour les assemblées parlementaires, le droit de pétition, accordé aux citoyens par le projet de loi constitutionnelle de 2003, fut finalement réduit par le Sénat à une simple faculté de demander, sans aucune garantie de résultat, l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. Quant au référendum d'initiative populaire, pourtant simplement consultatif, les communes demeurent libres de ne pas l'organiser en dépit de la demande exprimée par un cinquième des électeurs. Au final, l'expression démocratique paraît verrouillée. Et la peur des dérapages du citoyen l'emporte sur la volonté de promouvoir une démocratie et une citoyenneté locales renouées.

Si l'on veut tenter de redynamiser une participation citoyenne, pacifiée, cela suppose que ces instruments soient modifiés ; que la volonté collective, clairement exprimée, soit respectée. Il nous faut repenser la place

du citoyen dans la vie démocratique en redonnant vie à son rôle politique, aujourd'hui désaffecté, faute d'être mobilisé ou même reconnu. Pour cela, on pourrait suggérer différents types de changements institutionnels. Un droit pour les citoyens de déposer une proposition de loi devant le bureau de l'une des deux assemblées pourrait être instauré, avec un seuil requis fixé par exemple à 150 000 électeurs inscrits sur les listes électorales et à l'exclusion de certains domaines ; un délai suffisant serait évidemment accordé au Parlement pour se prononcer ; le contrôle de la pétition serait confié au Conseil constitutionnel. On pourrait également envisager la création d'un référendum national d'initiative populaire initié par une pétition émanant soit d'un nombre défini de signataires – de l'ordre d'un million d'électeurs, par exemple –, soit d'un pourcentage d'électeurs inscrits qui pourrait être fixé à 5%. À l'instar du système italien, il serait possible de ne conférer force juridique au résultat que si 50% des électeurs inscrits se sont prononcés.

Comme tout mécanisme institutionnel, la participation du citoyen au processus décisionnel recèle certes des risques de dérives, de détournements par des groupes de pression, de votations contraires à l'intérêt général. Mais l'initiative citoyenne peut aussi jouer un rôle de vecteur d'intégration politique et contribuer à modérer les ardeurs de la société civile, contrainte aux compromis et aux concessions pour éviter l'échec de ses initiatives. C'est, semble-t-il, le résultat des expériences suisse et américaine, qui démontre par ailleurs que ces mécanismes aboutissent également à des consultations informelles, organisées en amont afin de parvenir à un rapide consensus et prévenir le dépôt d'initiatives populaires. D'autre part, l'exemple helvétique démontre qu'en réalité un très faible nombre de lois (6%) susceptibles d'être contestées donne lieu à une initiative populaire.

Pourtant, il faut convenir que face aux corporatismes actuels, à la frilosité des comportements ou parfois à leur radicalité, la démocratie participative suppose un volontariat partagé. Son fonctionnement va de pair avec une information et une éducation politique à la hauteur des enjeux qui s'y nouent. En réalité, ces mécanismes de remobilisation de la participation citoyenne ne peuvent être des faiseurs de miracle et suffire à revitaliser la démocratie si ce qui constitue le ressort de la citoyenneté démocratique – la volonté et la capacité d'un peuple de se définir des fins et des valeurs communes – reste enchaîné par la peur du changement.



■ Frédéric ROUVILLOIS

Professeur agrégé de droit public à l'université Paris-V, conseiller de la Fondation pour l'innovation politique, il a publié récemment *L'Avenir du référendum* (2006).

■ L'avenir des institutions et la responsabilité du Président

Les politiques manqueraient-ils d'imagination ? La plupart d'entre eux, et presque tous les candidats, plus ou moins déclarés, aux élections de 2007, reconnaissent en effet la puissance démesurée dont dispose de nos jours le président de la République, et déplorent à ce propos l'absence à peu près complète de contre-pouvoirs effectifs. Or, lorsqu'il s'agit de remédier à ce déséquilibre qui explique pour partie la crise actuelle des institutions, les politiques, de droite comme de gauche, semblent n'imaginer qu'une seule réponse. Il faut, disent-ils presque à l'unisson, restaurer le Parlement : le renforcer, afin de rééquilibrer le système dans son ensemble.

L'idée n'est pas forcément aberrante. Mais on doit prendre conscience du fait qu'une telle restauration n'est probablement pas compatible avec la nature – et donc avec le maintien – de la V^e République.

Tout d'abord, elle n'est pas conciliable avec le projet fondamental qui a présidé à sa création puis à sa mise en œuvre, projet qui consistait précisément à ne plus concevoir le rapport entre les pouvoirs, exécutif et législatif, sur le mode du conflit et de la *séparation*, mais sur celui de leur *collaboration* à un seul et même pouvoir *gouvernemental*.

Les propositions visant à réarmer le Parlement pour en faire un contre-pouvoir crédible vont donc à l'encontre de cette conception originelle. Mais elles ne paraissent pas non plus compatibles avec les structures fondamentales de notre système institutionnel – du moins, si l'on envisage ce « réarmement » de façon sérieuse, autrement que comme un alibi ou un lieu commun sans conséquences. En effet, si l'on décidait de pas remettre en question lesdites structures, si l'on choisissait de ne procéder qu'à des corrections de détail (augmentation du nombre des commissions permanentes, élargissement des « niches » parlementaires, développement mesuré de la fonction de contrôle), le renforcement escompté resterait probablement limité, très en deçà du rééquilibrage significatif que l'on prétend indispensable – d'autant

que les parlementaires eux-mêmes, loin d'abuser des nouveaux pouvoirs qui leur ont été concédés depuis les années 1990, semblent avoir tendance à les sous-utiliser, comme s'ils ne parvenaient pas, au fond, à secouer des habitudes vieilles d'un demi-siècle.

Pour procéder à la révolution culturelle qui leur permettrait d'envisager différemment le rôle qu'ils jouent au sein de l'État, il faudrait sans aucun doute procéder à des révisions beaucoup plus fondamentales. En bref, il faudrait toucher aux « murs porteurs » établis par la Constitution gaullienne, et en particulier, au droit de dissolution attribué au chef de l'État. Et pourquoi pas, du reste ? Mais on ne saurait se dissimuler que l'on créerait alors, *volens nolens*, une sorte de régime présidentiel. Sans se l'avouer, ou en le proclamant, on passerait, en fait, à la VI^e République, avec tous les risques, toutes les incertitudes qu'implique une telle rupture.

En définitive, on ne peut donc envisager de restaurer sérieusement le Parlement tout en demeurant dans le cadre de la V^e République.

Mais si l'on renonce à se jeter dans l'aventure, se trouve-t-on pour autant condamné à subir définitivement « l'absolutisme inefficace¹ » qui a fini par s'épanouir au sommet de l'État ? Certainement pas, à condition toutefois d'être assez audacieux pour ne pas sacrifier aux modes faciles et pour accepter de retrouver, sous les cendres et les décombres, la logique du régime institué en 1958 ; une logique qui tient en un mot : responsabilité.

Ce n'est pas en (re)créant, en face du Président, un Parlement fort, ce n'est pas en installant au cœur de l'État le risque et les moyens d'un conflit permanent que l'on remettra sur ses pieds la V^e République. C'est en réaffirmant le principe suivant lequel le Président ne dispose des pouvoirs considérables qui sont les siens que parce qu'il est politiquement responsable devant le peuple, et dans la mesure seulement où il dispose effectivement de sa confiance.

Le lien étroit entre l'autorité et la responsabilité est la règle cardinale de toute démocratie représentative.

1. J.-F. Revel, *L'Absolutisme inefficace ou Contre le présidentia-lisme à la française*, Plon, 1992.

Que ce lien se distende ou se rompe, et l'exercice de l'autorité perd sa justification ; elle ne repose plus sur rien de solide, le simple fait d'avoir été élu suivant les procédures prévues ne suffisant pas à remplacer ce fondement manquant. Le pouvoir flotte, alors que la responsabilité est endossée par d'autres organes (comme le Premier ministre), sans pour autant leur conférer une autorité qui demeure, plus ou moins décrédibilisée, entre les mains du Président.

Certains répliqueront que celui-ci est responsable devant les Français du fait même de son élection au suffrage universel. Mais cette responsabilité-là n'en est pas une : notamment, parce que le chef de l'État ne serait alors responsable que de façon *conditionnelle* (s'il décidait de se représenter aux élections à l'issue de son mandat), *incertaine* (jusqu'au moment où il déclare qu'il sera bien candidat), *dissymétrique* (puisqu'il ne sera aucunement responsable s'il annonce d'emblée qu'il ne se représentera pas, ou s'il n'a pas la possibilité de le faire), et en tout cas *dérisoire*, puisqu'elle serait, au mieux, mise en cause tous les cinq ans. En outre, même dans le cas où le Président décide de se représenter, s'agit-il véritablement d'une responsabilité au sens précis du terme ? Dans les années 1930, André Tardieu, évoquant cette même question à propos des députés, parlait d'un simple « risque professionnel ». Et de fait, la responsabilité signifie *que l'on répond de ses actes devant quelqu'un* – en l'occurrence, le peuple – qui doit en juger. Lorsqu'un président sortant est réélu, est-ce véritablement de cela dont il a été question ? Est-ce le bilan des années 1981-1986 que les Français ont approuvé en réélisant François Mitterrand en 1988 ? Est-ce celui des années 1995-1997 qu'ils ont voulu plébisciter au second tour des présidentielles de 2002 ? La réponse est évidemment négative : dans la plupart des cas, c'est pour des raisons tout à fait différentes que se prononceront les électeurs, la principale étant le souci d'empêcher la victoire de l'autre candidat.

Le Président n'est donc responsable, au sens propre, que lorsque sa politique se trouve directement jugée par le peuple. Ce qui, pour l'essentiel, se ramène à deux hypothèses : dans le cas où des élections législatives sont organisées à la suite d'une dissolution et, surtout, lorsque le chef de l'État s'adresse directement au peuple par la voie du *référendum* – un référendum dont le renouveau constituerait le meilleur moyen de renouer avec cette responsabilité politique évanouie.

En posant une question aux Français, en leur demandant d'approuver un projet qui, par définition, est le sien, il paraît en effet normal, sinon moral, que le Président engage personnellement sa responsabilité. Car ce sont bien sa politique, ses choix fondamentaux qui sont en jeu – d'autant que l'on ne procède à un référendum que sur des problèmes majeurs, et que l'on n'y recourt que volontairement.

L'idée – fort peu originale, puisqu'elle se contente de revenir aux « fondamentaux » de la V^e République – d'une responsabilité présidentielle mise en œuvre à travers un usage régulier du référendum, se heurte à deux objections contradictoires. La première reproche à une telle pratique son caractère plébiscitaire. On se prononcerait alors moins sur une question, sur un texte, que sur une personne, celle qui a posé la question et qui engage sa responsabilité sur la réponse. En fait, cette objection repose sur une distinction scolaire, ou polémique – entre le (bon) référendum et le (mauvais) plébiscite –, qui n'a jamais eu la moindre réalité. Dans tout référendum, en effet, la question reste inextricablement liée à la personne qui l'a posée. Affirmer la responsabilité de cette dernière conduit simplement à rendre l'opération plus sincère, en même temps que plus crédible.

La seconde objection paraît d'abord plus sérieuse. Elle met en avant le fait qu'un référendum engageant la responsabilité politique, et donc l'avenir, de celui qui l'organise, ne serait jamais mis en œuvre, étant donné le danger qu'il lui fait courir. À quoi l'on peut rétorquer que le bénéfice d'un tel référendum se situe précisément à la hauteur du risque encouru. Un référendum neutralisé, dépolitisé, dépersonnalisé – et inévitablement entaché d'une abstention massive – ne présente, pour celui qui l'organise, aucun intérêt. On vérifie, une fois de plus, le proverbe suivant lequel celui qui ne risque rien n'a rien – et ne trompe personne. Il ne pourra pas non plus se prévaloir d'un éventuel succès, et sa légitimité démocratique n'en sortira pas grandie. Une opération blanche, ou grise, en somme.

En revanche, le chef de l'État qui engage sa responsabilité pourra, en cas de victoire, considérer que les votants ont en quelque sorte *renouvelé son mandat* en se prononçant en faveur du texte qui leur était soumis. Dans cette perspective, il peut donc avoir un intérêt éminent, lorsqu'il entend mener une politique audacieuse, à faire régulièrement usage de la procédure référendaire.

Nouvelles publications

■ De la diplomatie à l'emploi : pour un renouveau de la politique scolaire et universitaire

Par Marie-Christine Bellosta, directrice du programme « Éducation » de la Fondation pour l'innovation politique (à paraître en juillet 2006).

■ La formation professionnelle

Point de vue de Pascal Fournier, membre de l'Académie des technologies, directeur de l'Université des technologies de Belfort-Montbéliard (à paraître en juin 2006).

■ Les écoles de la deuxième chance

Point de vue de Lionel Urdy, directeur de l'École de la deuxième chance de Marseille (juin 2006).

■ Comment se constitue le lobbying américain pour les négociations de l'OMC ?

Par Carlos Busquets, Département américain du Commerce (à paraître en juillet 2006).

■ La géopolitique de l'UE : enjeux et défis pour la France en 2020

Par Sophia Clément-Noguier (à paraître en septembre 2006).

■ Plus de proportionnelle pour une meilleure représentation de la société civile ? Expériences européennes et scénario français

Par Jean-Benoit Pilet (ULB) et Frédéric Rouvillois, sous la direction d'Elvire Fabry (à paraître en septembre 2006).

■ Le nouveau discours de la guerre. Y a-t-il une exception européenne face à la guerre ?

Par Nicolas Princen, sous la direction de François Ewald (à paraître en octobre 2006).

Les prochaines rencontres

■ Lundi 26 juin, de 17h30 à 19h

« Europe, États-Unis : défis, enjeux, perspectives »

Table ronde autour de Kurt Volker, Secrétaire d'État adjoint pour les Affaires européennes et eurasiatiques (États-Unis).

■ Mardi 27 juin, de 18h30 à 20h

Séminaire des « Anthologistes » autour de la notion de « Utilité », dirigé par Dominique Lecourt, professeur à l'université Paris-VII et membre du Conseil de surveillance de la Fondation pour l'innovation politique.

■ Mercredi 28 juin, de 18h30 à 20h

« "L'étrangeté française". Le modèle social français est-il soluble dans la mondialisation ? », Table ronde autour de Philippe d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS, auteur de l'ouvrage *L'étrangeté française* (Seuil, avril 2006).

■ Mercredi 5 juillet, de 17h à 20h

« La conquête de nouveaux publics culturels en Europe », demi-journée d'études.

Laurent Sorbier, Ariane Lévy et Olivier Le Guay présentent leur étude sur le rôle de la demande culturelle dans les stratégies de conquête de nouveaux publics en France et en Europe. Cette rencontre associe des représentants d'institutions françaises et européennes particulièrement en pointe dans leurs relations avec le public ; Musée juif de Berlin, Cité de la Musique de Paris...

■ Mardi 11 juillet, de 18h30 à 20h

Séminaire des « Anthologistes » autour de la notion de « Justice », dirigé par Dominique Lecourt.

2050 ■ Dernière minute

Le deuxième numéro de notre revue paraîtra fin juillet. Le « Dossier », intitulé « Francophobie, francophilie » fait essentiellement appel à des auteurs étrangers, spécialistes des questions françaises.

À noter : Nous ouvrons une nouvelle rubrique consacrée à l'actualité littéraire.

Vous retrouverez bien entendu nos rubriques habituelles, « Libres échanges » et « Chantiers ».

La rédaction de 2050

Contact : Lucie Fougeron, secrétaire de rédaction | 2050@fondapol.org