

**ROUSSEAU Dominique, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, 2005, 231 p., 15 €**

Dominique ROUSSEAU est professeur de droit constitutionnel à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature de 2002 à 2006, il a été élu co-directeur de l'École de droit de la Sorbonne en 2013 (notice de l'éditeur).

Introduction .....	1
<b>I. Les principes de la « démocratie continue ».....</b>	<b>2</b>
1°) Le principe politique : remplacer l'actuelle « représentation-fusion » par la « représentation-écart ».....	2
2°) Le principe juridique : le peuple constitutionnel.....	3
3°) Le principe sociologique : la société d'individus.....	4
<b>II. Les institutions de la démocratie continue.....</b>	<b>6</b>
1°) Les institutions de la généralité démocratique.....	6
2°) Les institutions de la réflexivité démocratique.....	7
3°) Les institutions du gouvernement démocratique.....	9
Conclusion.....	11

***Introduction***

**« Partout le mot démocratie résonne ; nulle part il n'est entendu » (p.11).**

La démocratie est une idée-force. Mais comment la définir ? Est-ce possible ? Selon John Dewey, « la démocratie n'est pas une abstraction mathématique mais une **expérience vivante du peuple** ». Elle exige certes un certain nombre d'institutions, mais elle est d'abord la **pratique des droits fondamentaux, l'expérience des libertés** d'aller et venir, de parler, d'écrire, d'imprimer, de s'associer, de manifester, de faire grève, de voir respecter sa vie privée, bref, de « **la pratique de droits qui fait de l'individu un sujet politique [...], un citoyen** » (p.13), capable de concourir personnellement à la formation de la loi (art. 6 de la DDH<sup>1</sup>).

Mais **la démocratie est aux prises avec deux obstacles. Le premier est la représentation du peuple.** Jugé incompetent (par J.-J. Rousseau lui-même...) il doit faire appel à des législateurs et des gouvernants, qui sont, eux, supposés compétents, et qui finissent pas former une « élite », une « noblesse d'État » (Pierre Bourdieu). **Le second est l'économie de marché,** en son principe démocratique puisqu'elle se fonde sur l'individu, mais en réalité aliénante, car elle ne retient de l'individu que sa dimension économique, ce qui produit à nouveau des inégalités profondes, entre le peuple et une

---

1

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, désormais DDH.

ploutocratie<sup>2</sup>, dont les objectifs prévalent sur ceux de l'élite politique. Ainsi, ni la représentation, ni le marché ne font la démocratie, ce qui ne signifie pas qu'il faille les supprimer, mais les « connecter » (p.18) avec la démocratie.

C'est pourquoi la **démocratie** a pris déjà plusieurs formes. La plus traditionnelle est la démocratie **représentative** ou électorale ; jugée insuffisante, elle s'est en partie transformée en démocratie **d'opinion**, puis a suscité la demande d'une démocratie **participative**. DR<sup>3</sup> lui préférerait ce qu'il nomme la « **démocratie continue** », sur laquelle porte l'essentiel de son ouvrage. « Continue », non seulement parce qu'à court terme, elle s'exerce **entre deux élections**, mais parce qu'à long terme (DR cite Claude Lefort<sup>4</sup>), « la démocratie est un régime **inachevé** et que l'inachèvement la constitue dans la mesure où il montre sa capacité à accueillir le **conflit** en faisant droit à l'**indétermination** du social » (p. 19). Formule qui est explicitée au cours de l'ouvrage.

## I. LES PRINCIPES DE LA « DEMOCRATIE CONTINUE »

*1°) Le principe politique : remplacer l'actuelle « représentation-fusion » par la « représentation-écart »*

**La représentation est au fondement même de la démocratie.** Sans doute, l'idéal serait une démocratie directe, mais elle est impossible, et la représentation a aussi des aspects positifs : elle donne naissance à l'individu démocratique (égalité des droits, sortie de la communauté élémentaire), elle assure le contrôle des Parlements et la responsabilité des gouvernants.

**a) Dans le système représentatif classique, on a affaire à une représentation-fusion.** Dès 1789, Sieyès oppose gouvernement représentatif et démocratie en un temps où il va de soi que le **suffrage sera censitaire**<sup>5</sup> (cit. p.13). Il fait la théorie de la représentation-fusion en affirmant que les citoyens en élisant des représentants renoncent à faire eux-mêmes la loi, qu'ils ne sauraient désormais avoir de volonté propre (même quand elle s'exprime dans les fameux Cahiers de doléances) ; les représentants ne sauraient être liés par un « mandat impératif » de leur circonscription, donc par des intérêts particuliers, alors que le député, élu du peuple de France représente l'intérêt

---

2

Du grec ploutos = riche.

3

Dominique Rousseau, désormais DR

4

Claude LEFORT, *L'invention démocratique*, 1981.

5

C'est-à-dire fondé sur l'impôt (cens = impôt)

général. Cette théorie est sous-tendue par quelques principes : / le peuple n'est pas compétent pour se gouverner (encore moins sa partie féminine ou les étrangers même résidant depuis longtemps en France) // la souveraineté n'appartient pas au peuple concret mais à la Nation, personne morale /// le vote n'est pas un droit mais une fonction (publique). Finalement, sous le prétexte de division des tâches, la souveraineté passe du roi aux citoyens et des citoyens au Parlement.

**Avec le suffrage universel**, en 1848, le système se démocratise en principe en donnant au peuple (masculin pendant près d'un siècle) le pouvoir de décision. En fait, sauf exception, il s'agit encore de la légitimation d'une élite sous l'influence des notables, du clergé, de l'administration d'État, puis, vers la fin du siècle des **partis**, ce qui maintient une cassure entre représentants et représentés, entre gouvernants et gouvernés<sup>6</sup>. Les gouvernants, conscients de ce hiatus, montrent leur bonne volonté en utilisant le thème dit de la « modernisation » : réforme de la constitution, modification du mode de scrutin, examinés par de nombreuses commissions<sup>7</sup>. C'est intéressant, mais finalement inutile selon DR.

**b) La « démocratie continue » est fondée sur la « représentation-écart ».**

La capacité du citoyen est proclamée dans la DDH elle-même<sup>8</sup>, ce qui, contrairement à l'opinion de Sieyès et à la pratique des Montagnards, sépare le représentant du citoyen et conteste toute représentation-fusion. C'est ce que reconnaissent la Constitution de 1958 et diverses réformes constitutionnelles ultérieures qui aboutissent au **contrôle de constitutionnalité** par le juge constitutionnel.

**2°) Le principe juridique : le peuple constitutionnel**

Le référent de tous les systèmes politiques est le peuple. C'est facile car le mot souffre d'« indétermination substantielle ». Selon DR, l'histoire permet de dégager deux significations principales : 1°) **le peuple-corps politique**, un en principe (le Peuple, la Nation avec des majuscules), celui du système représentatif ; 2°) **le peuple-corps social**, dans sa diversité (sans majuscule), celui de la démocratie directe. La « démocratie continue » vise à prendre en compte l'un et l'autre, « en les articulant l'un à l'autre par un médium, **le droit**. » (p. 56)

**« Le peuple est une création artificielle ; précisément, il est créé par le droit et plus précisément encore par la Constitution »** (p. 59). Celle-ci transforme « une

---

6

La meilleure illustration prise dans la période contemporaine est le sort réservé au référendum du 29 mai 2005 sur le Traité constitutionnel européen.

7

Cf. : Commission Vedel (1993)

8

Art. 14 : Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...]. Art. 11 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme [...]. Le préambule affirme que « les réclamations des citoyens » sont prises en compte dès lors qu'ils s'appuient sur la Constitution.

association primaire d'individus en association politique de citoyens » (id.), association d'individus, mais aussi de communautés, de groupes au départ étrangers les uns aux autres, qui désormais vont avoir à débattre d'intérêts communs sur des bases communes. Ce qui n'abolit pas le citoyen comme personne concrète (« tout un chacun »), comme le répète la DdHC (cit. p. 62). De même, le préambule de la Constitution de 1946 considère le citoyen selon son sexe, son métier, son âge pour lui attribuer des droits nouveaux (alinéas 3, 11, 13), d'autres textes constitutionnels augmentent encore le nombre de ces droits attribués au peuple tout un chacun (cit. p.65), ou encore des décisions du Conseil constitutionnel (cit. p.66). Ainsi, selon DR, « **la création continue des droits est le cœur vivant de la démocratie** » (p.67), les droits nouveaux découlant des droits déjà reconnus à la suite de trois étapes (revendication, position de celle-ci comme prolongement du droit existant, constitutionnalisation).

### **La question débattue des droits de l'homme<sup>9</sup>.**

**Marcel Gauchet est critique** à l'égard de la proposition précédente. Des trois éléments constitutifs de la démocratie selon lui, la politique, le droit, l'histoire, la politique a dominé la première moitié du XXe siècle, jusqu'à l'exacerbation du pouvoir dans les régimes totalitaires, provoquant une crise du libéralisme ; aujourd'hui les droits subjectifs, le « droit de l'hommisme » l'emportent, entraînant l'« impouvoir » et par là une crise de la démocratie ; de plus, en sanctifiant l'individu, il détruit les collectifs sociaux comme la famille, les syndicats, les partis, l'école, bref le vivre-ensemble.

**DR ne suit pas M. Gauchet :** / Trop de femmes et d'hommes souffrent encore faute de droits // Puisqu'il n'y a plus de règles transcendantes à la suite de la « sortie de la religion » (selon l'expression de M. Gauchet), il faut bien donner des règles à la société /// Les droits de l'homme n'étouffent pas la politique et l'histoire //// Les droits de l'homme sont le principe d'un « individualisme **relationnel** », d'un espace public (ou commun) ///// L'individu est depuis longtemps au principe du politique, son abdication dans un Tout, le Parti, l'État, la religion, la race est à l'origine des grandes catastrophes : religion, Nation, État, classes sociales sont des réponses périmées. Les valeurs partagées, constitutionnalisées sont à la base du « patriotisme constitutionnel » (selon l'expression de Jürgen Habermas) ///// Les droits de l'homme doivent être compris dans un sens relationnel et non individualiste : le souci de la relation à l'autre est évident dans les articles 4, 6, 11 de la DDH ; il s'élargit plus tard à des groupes avec les droits de deuxième et de troisième génération<sup>10</sup>, qui sont des « libertés de rapport » (Claude Lefort)

---

9

On n'insistera pas sur cette question des droits de l'homme, qui mérite, à elle seule un débat. La bibliographie vient de s'enrichir en 2015 d'études très utiles parmi lesquelles : • Guy HAARSCHER, *Philosophie des droits de l'homme*, Cerf (2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée – en poche) • Valentine Zuber, *Le culte des Droits de l'homme*, Gallimard • Justine LACROIX et Jean-Yves PRANCHÈRE, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, Seuil.

10

On distingue communément, mais non sans débats, parmi les droits que l'individu peut opposer à l'État : 1°) Les droits de première génération avant tout civils et politiques acquis à partir de 1789 (les libertés, le droit de vote), 2°) Ceux de la deuxième génération surtout sociaux et économiques acquis au lendemain de la Seconde guerre mondiale (travail, logement, santé), 3°) Ceux de troisième génération

visant des individus multidimensionnels. L'accord de droit est préférable à l'accord sur le sang, la race, la religion, le chef ; il prend en compte la double identité du peuple (corps politique et corps social), ce qui ne va pas sans tensions ; il est évolutif.

### **3°) Le principe sociologique : la société d'individus**

**a) L'État de la démocratie représentative : séparation des pouvoirs et suffrage universel.** La démocratie doit entrer dans l'État, « unique lieu légitime du système représentatif » (p.86). Deux domaines sont particulièrement sensibles :

**1. La séparation des pouvoirs** (exécutif, législatif et judiciaire selon les principes de Montesquieu) joue un rôle capital.

Elle peut prendre deux **formes** classiques. 1°) Séparation **souple de type parlementaire**, qui attribue les pouvoirs législatif et exécutif à deux institutions dépendant l'une de l'autre ; 2°) Séparation **rigide, de type présidentiel** : chaque pouvoir a peu d'influence sur l'autre. Quelle est la forme la plus démocratique ? Pour DR, la première est plus simple (seul le Parlement est issu du suffrage universel, donc il est seul légitime) et plus transparent (les débats sont publics).

Mais, en France, l'évolution du régime de la **V<sup>e</sup> République mélange les deux principes**. L'évolution favorise surtout la Présidence :

- 1958 : le Président reçoit des pouvoirs propres : nomination du Premier ministre, droit de dissolution.
- 1962 : élection au suffrage universel.
- 2000 (Jospin) : mandat de cinq ans et élection des députés après celle du Président.
- 2008 (Sarkozy) : revalorisation du Parlement<sup>11</sup>

### **2. Le mode de scrutin**

Du scrutin majoritaire ou du scrutin proportionnel, quel est le plus démocratique ? Le premier permet le plus souvent de dégager une majorité, donc de proposer un choix clair à l'électeur et d'assurer une majorité gouvernementale, au prix du laminage des petits partis ; le second donne une représentation conforme aux choix de l'électeur, mais ensuite, les tractations entre partis produisent des majorités parfois inattendues, où le citoyen ne se retrouve pas. La Commission Jospin (2012) a proposé des réformes : ajouter au scrutin plurinominal à deux tours une « part de scrutin à la proportionnelle » (10% des députés élus dans une circonscription nationale)

### **3. Autres domaines**

---

acquis fin XX<sup>e</sup>-début XXI<sup>e</sup> siècle, droits dits de solidarité (paix, droit au développement, autodétermination des peuples, à une alimentation saine et à un environnement sain).

La commission Jospin a fait d'autres propositions **techniques** concernant les institutions de l'État (cf. p. 93) mais non la société. En cause, trois postulats de la commission que conteste DR. Pour celui-ci :

- 1°) Démocratiser l'État, ce n'est pas démocratiser la société.
- 2°) La crise de confiance dans le politique ne tient pas seulement à la Constitution de la V<sup>e</sup> République car cette tendance à la primauté de l'exécutif se manifeste dans la pratique de nombreux pays, quelle que soit la constitution : / le pouvoir appartient à qui gagne les élections // la sanction ne vient plus du Parlement mais du suffrage universel lors des élections suivantes /// la démocratie est assurée par le contrôle juridictionnel, la garantie des libertés publiques et le statut de l'opposition.
- 3°) Le suffrage universel direct, ce droit conquis par le peuple est désormais sacralisé, ne suffit pourtant pas à exprimer sa volonté. Des réserves se font entendre à gauche. Se pose dans certains cas la question de savoir si l'on peut laisser la démocratie élire une majorité qui se déclare hostile à la démocratie (ex. de l'Algérie en 1992). Il faut aussi des conditions pour que le vote indique la volonté du peuple : le respect du droit, des libertés, du pluralisme. Toutes conditions certes nécessaires, mais non suffisantes pour établir une démocratie continue.

#### **b) La société de la démocratie continue :**

Dans la DDH, art. 16, il est question de **société** et non d'État. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ».

Or, aujourd'hui, **l'État national voit s'affaiblir certains éléments de sa puissance** : 1) Son **territoire**, dont les frontières sont de plus en plus poreuses (hommes, marchandises, informations, maladies ou nuage radioactif), 2) Son **peuple**, devant l'émergence d'un peuple-monde et le retour de peuples régionaux, 3) Sa **souveraineté** en raison des traités internationaux (monnaie, justice, etc.). Or, c'est bien dans le cadre des États-nations que la démocratie a été instaurée et organisée.

#### **L'espace propre de la démocratie continue**

C'est l'espace public qui s'intercale entre l'espace civil et l'espace politique, ceux de la démocratie représentative.

- **L'espace civil** est le lieu où s'expriment les intérêts privés des individus ou groupes d'individus : c'est là que surgissent les idées.

- **L'espace politique** est celui de l'État et de ses institutions, il transforme ces idées en règles (au Parlement surtout).

- **L'espace public** est celui de la démocratie continue, celui de la **délibération** : c'est là que se discutent les questions pratiques de la société civile, que se forge la volonté normative par la discussion ; il peut être un lieu d'affrontements vifs mais suivis de transactions, il a donc besoin pour s'épanouir des droits fondamentaux<sup>12</sup> ; il doit être

assez fort pour imposer au politique à la fois les questions à régler et l'agenda. C'est ainsi, le **métier de citoyen devient permanent**.

### **c) L'espace-monde, nouvel espace politique**

Les besoins des hommes dépassent les frontières, et à ce niveau, il ne faut pas laisser libres les forces du capitalisme délestées de l'obstacle des souverainetés.

## **II. LES INSTITUTIONS DE LA DEMOCRATIE CONTINUE**

Les institutions sont nécessaires car elles mettent en œuvre la volonté générale.

### *1°) Les institutions de la généralité démocratique*

#### **a) Contre le référendum, « acte d'acclamation »**

Pour un démocrate, il apparaît souvent comme **l'expression directe de la volonté du peuple** (cf. la décision du Conseil constitutionnel de 1962 refusant de contrôler les lois décidées directement par le peuple). L'usage s'en répand (mais la Suisse représente à cet égard la moitié du nombre total). La France en compte 22 depuis 1793 et les réformes constitutionnelles (1995, surtout 2008) en élargissent le champ<sup>13</sup>. Il peut contrecarrer l'absolutisme parlementaire, mais aussi bien lui donner plus de légitimité. Il est en lui-même un apprentissage civique et un moyen pédagogique (en jouant un rôle décisif pour dénouer une crise, en incitant à la modération).

**Mais le référendum ne conduit pas à des décisions forcément démocratiques<sup>14</sup>**. (par exemple, il peut ratifier un coup d'État ; il peut instituer la tyrannie du nombre.) **Sa valeur est au moins équivoque** : son champ varie selon les pays, le vote peut être obligatoire ou non, le mode de déclenchement varie, il peut être consultatif ou décisionnel. En fait, ce qui est donné au peuple, c'est le droit de formuler **un vote d'acclamation**, ce n'est pas le droit à la parole, car il n'y a pas délibération, sauf si les électeurs participent à son déclenchement, à la mise en forme de la question. Sa valeur ne peut donc être absolue.

#### **b) Pour la création d'une Assemblée sociale (délibérative)**

---

13

CF. p. 125.

14

DR donne l'exemple des débats autour du mariage homosexuel : en Croatie, en 2013, un référendum le refuse ; en France, le gouvernement refuse le référendum en faveur d'une décision du Parlement qui l'accepte ; au Brésil, c'est la justice qui décide de même, au nom de l'égalité, valeur démocratique par excellence.

**La difficulté tient à la méfiance française pour les corps intermédiaires** depuis les débuts de la Révolution (loi Le Chapelier du 29 septembre 1791 supprimant les corporations et le décret d'Allarde de mars 1791 établissant la liberté d'entreprendre), que l'on retrouve dans l'esprit jacobin qui refuse tout intermédiaire entre l'individu et l'État. Échos contemporains : le refus du Conseil constitutionnel en 1991 de reconnaître le peuple corse, celui du Sénat de ratifier en 2015 la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, cependant signée par la France en 1999.

**La démocratie continue**, au contraire, tient compte des individus **dans leur cadre de vie** comme ce fut le cas en 1848 de la création des Ateliers nationaux et de la commission du Luxembourg sur le travail, puis des lois sociales ... jusqu'à l'État-providence<sup>15</sup>. Cependant, l'initiative revint à l'État dans le but premier d'apaiser les tensions sociales et non de donner la parole au peuple, de lui accorder une « capacité normative » (p. 147)

**Les caractères de la nouvelle assemblée.** Elle succéderait à la troisième assemblée de la République, l'actuel Conseil économique, social (et environnemental depuis la réforme de 2008). Mais sa composition et ses pouvoirs seraient différents : ce serait une « assemblée législative de plein exercice », un lieu où se forme la volonté générale, grâce aux « forces vives » qui n'ont pas aujourd'hui de Parlement (il serait le peuple-corps-social, s'ajoutant au peuple-corps-politique). L'Assemblée sociale produirait des instruments juridiques différents de la loi, plus adaptés qu'elle à des questions concrètes, délicates à régler dans un cadre privé (ex. : l'expression religieuse sur le lieu de travail). Elle serait délibérative et pas seulement consultative ; ses thèmes seraient transversaux afin de ne pas verser dans le corporatisme ; enfin, il faudrait trouver un mode de scrutin adapté.

### **c) Pour des conventions de citoyens**

Doivent figurer dans la Constitution les citoyens de base, sans affiliation<sup>16</sup>, donc insaisissables par les moyens habituels. Ces conventions seraient formées d'une quinzaine de membres tirés au sort (c'est déjà le principe des jurys d'assises dont les membres se forment après la prise de responsabilité) et formés de manière neutre, sur le sujet abordé. Celui-ci serait déterminé par une pétition de 500 000 signatures, ou par un groupe parlementaire, ou par le Premier Ministre. Il serait alors accueilli par l'Assemblée sociale.

## **2\*) Les institutions de la réflexivité démocratique**

### **a) Le rôle central du juge.**

---

15

Cf. p.146.

16

Affiliation et activité dans des partis, syndicats, associations de parents d'élèves, etc.



L'accroissement actuel de son rôle est visible tant sur plan national qu'international : toute société démocratique est fondée sur le droit et le pluralisme<sup>17</sup>. Cette tendance est critiquée par certains penseurs comme Alain Minc, Alain Finkielkraut ou Marcel Gauchet, pour qui les droits subjectifs affaiblissent la démocratie (rappel historique : la Révolution s'est faite non seulement contre l'absolutisme du roi mais aussi contre les magistrats hostiles à toute réforme) ; de là aujourd'hui les reproches faits à la « République des juges ». Mais l'intervention du juge s'explique aussi par les insuffisances du Parlement (contrôle insuffisant, lois trop imprécises) ou par l'élargissement de leur compétence par décision politique.

C'est particulièrement vrai concernant le **contrôle de constitutionnalité**, renforcé par la technique de la **question prioritaire**. Selon le doyen Vedel : « **La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution** » (ce qui limite la portée de l'art. 6 de la DDH.)<sup>18</sup>. Faire la loi devient un pouvoir partagé à trois (législatif, exécutif et judiciaire), parfois à plus (cf. les fameux « Grenelle »). Les juges apportent ainsi « de la **temporalité longue** » (p.170), alors que, d'une part, le temps du politique est court, heurté, émotionnel, et que, d'autre part, la Constitution est un projet aux termes parfois mal déterminés. Les juges interprètent le texte pour en faire la norme. Certes, ils ne sont pas élus au suffrage universel et n'entrent pas dans le schéma ancien de la démocratie, mais dans la démocratie continue ils sont des acteurs à part entière de la fabrication de la volonté générale.

#### **b) La refondation de la justice.**

Question essentielle : il faut rapprocher la justice des gens.

**Grâce à l'élection des juges ?** (cf. USA, Révolution française) et à la suppression de l'École nationale de la Magistrature. Mais cette proposition est **dangereuse** : 1°) L'élection des juges a été utilisée dans le passé pour éliminer des gens en place. 2°) L'élu ne sera pas forcément impartial, au contraire peut-être. 3°) Le métier de juge exige de la compétence comme tout autre.

**Grâce à la suppression du ministère de la Justice.** Pour DR, la justice n'est pas un pouvoir de l'État, mais un pouvoir de la société, à l'articulation des trois espaces, civil, public et étatique, à distance des conflits, à l'abri des passions, libre dans le contradictoire. Le ministère de la Justice doit devenir le ministère de la Loi, être sorti du gouvernement, le Président n'étant plus évidemment le garant de l'indépendance de l'institution judiciaire (actuel article 64 de la Constitution). L'autorité serait assurée par le **Conseil supérieur de la Justice** (et non de la Magistrature) composé de magistrats élus par leurs pairs, et en majorité, de personnalités compétentes désignées par le Parlement à une majorité qualifiée, son président étant élu parmi les non-magistrats. Les quatre

---

17

Contrairement à l'affirmation du socialiste André Laigniel : « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaires » (juin 1981).

18

Principe entériné par le Conseil constitutionnel le 23 août 1985 : « Décide : Article premier : La loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie est déclarée conforme à la Constitution.

missions de ce Conseil seraient : 1°) La nomination des magistrats du siège et du parquet. 2°) L'élaboration du budget de la justice. 3°) La politique de formation des magistrats. 4°) Le pouvoir disciplinaire. Il établirait un rapport d'activité destiné au Parlement. Quant au suivi de la politique judiciaire (définie par le Parlement) et la direction de la police judiciaire, elles seraient confiées à un **Procureur général** de la République nommé par le Parlement (à la majorité des 3/5°).

**Grâce à la suppression du Conseil d'État**, qui, actuellement a deux fonctions difficilement étanches, contentieuse avec le contrôle de l'Administration, et consultative à l'égard du gouvernement. Mieux vaudrait inclure une chambre administrative dans la Cour de cassation.

**Grâce à la réforme du Conseil constitutionnel.** Créé en 1958, il symbolise, selon DR, « ce basculement du moment État au moment société » (p.188) : la loi de l'État ne peut exprimer la volonté générale que si elle est conforme à la Constitution (art. 61). Depuis, il a pris un rôle important et subi quelques transformations : 1°) Initialement, il ne pouvait être saisi que par le Président de la République, le Premier Ministre et les présidents des deux Assemblées, aussi ne prit-il que 9 décisions de 1958 à 1974. 2°) En 1971, il élargit de lui-même ses bases normatives en y incluant la DDH et le préambule de la Constitution de 1946. 3°) En 1974, la saisine peut être le fait de 60 députés ou 60 sénateurs. 4°) En 2008, elle est étendue à tout justiciable (c'est la « question prioritaire de constitutionnalité »). 5°) En 2009, est institué un filtre entre le citoyen et le Conseil (les juges judiciaires et administratifs peuvent, après examen, refuser de transmettre la question au Conseil).

Le Conseil doit être réformé pour **devenir une Cour constitutionnelle**. Pour cela, 1°) Les quatre autorités habilitées devraient fournir au Parlement le choix entre quatre candidats – 2°) Le Conseil devrait exercer un contrôle a posteriori (déclenché par le justiciable), car c'est l'application de la loi, qui fait surgir les difficultés – 3°) C'est le Conseil lui-même qui devrait décider de la recevabilité.

Ces modifications devraient entraîner de manière générale une plus grande exigence éthique à l'égard de la justice : - 1) Tout jugement devrait être motivé. - 2) Tout débat devrait être contradictoire (rôle de l'avocat). - 3) Il devrait aussi être public. - 4) Le travail devrait être collégial.

### **3°) Les institutions du gouvernement démocratique**

L'espace politique, les pouvoirs de l'État ne doivent surtout pas être oubliés<sup>19</sup>.

**a) L'esprit de la Constitution.** Depuis que le système censitaire a disparu, les constitutions françaises continuent à organiser les pouvoirs des représentants et non ceux des citoyens : trop d'Exécutif ou trop de Parlement. Compréhensible à la fin du XVIIIe et

Ils ne le sont pas par la production récente : • Nicolas ROUSSELIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Gallimard, 2015, 827 p. • Pierre ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015, 406 p.

au XIXe, cette attitude ne correspond plus au niveau d'instruction et d'information des populations.

**b) Les pouvoirs. L'esprit de 1958 et les conséquences de 1962.** Le projet Debré d'août 1958 prévoyait un « parlementarisme rationnalisé » ou primo-ministériel », en principe équilibré, destiné à succéder au « régime d'Assemblée » qui avait prévalu sous les IIIe et IVe Républiques. Selon Debré : 1°) Le premier Ministre doit posséder les moyens de conduire sa politique (maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée, direction de la procédure législative, vote bloqué, etc.), 2°) Le Président de la République, élu par 80 000 grands électeurs, a une forte magistrature morale, qui semble surtout destinée aux périodes de crise, il nomme le Premier Ministre, peut dissoudre l'Assemblée, saisir le Conseil constitutionnel, et, grâce à l'article 16, il peut même réunir tous les pouvoirs.

Mais, **de 1958 à 1962**, les événements vont en décider autrement, particulièrement la guerre d'Algérie, qui conduit à 4 référendums en 4 ans<sup>20</sup>. À chaque fois, De Gaulle obtient de larges majorités aux référendums sur les questions qu'il pose lui-même, le Parlement lui laissant la conduite de la politique algérienne

En **1962**, les Français approuvent **l'élection du Président au suffrage universel**, ce qui accorde à celui-ci une légitimité prépondérante. En contrepartie, De Gaulle joue le jeu de la **responsabilité politique** du Président en appelant au peuple qui l'approuve par référendum en 1962 et après dissolution de l'Assemblée en 1968<sup>21</sup>, et quand en 1969 il perd le référendum, en démissionnant, sans y être obligé. D'après le texte de 1958, il n'était pas responsable politiquement, mais, il considérait que dans les faits il l'était devenu depuis 1962.

**Après 1962**, le reste de la Constitution de 1958 étant maintenu, une **dyarchie** de fait se met en place (Président et Premier ministre). L'ensemble constitutionnel devient alors « équivoque et dangereux » (p.209). Plusieurs exemples : / En 1983, quand Mitterrand décide le tournant de la rigueur, les citoyens n'ont pas été sollicités pour l'approuver, et par conséquent, il n'a jamais été expliqué et encore moins théorisé // Quand Mitterrand perd sa majorité en 1986, il reste à la Présidence /// Quand Chirac, élu en mai 1995, change de politique en octobre, il ne consulte pas non plus le peuple<sup>22</sup> ; et quand, après une dissolution maladroite, il perd sa majorité en 1997 il ne démissionne pas /// Jospin, Premier Ministre, accepte le traité d'Amsterdam (sur l'Europe) qu'il critiquait jusqu'alors

---

20

28 septembre 1958 sur la nouvelle Constitution (79 % de oui) ; 8 janvier 1961 sur l'autodétermination de l'Algérie (75 %) ; 8 avril 1962 sur les accords d'Évian (90 %) ; 28 octobre 1962 sur l'élection du chef de l'État au suffrage universel (62 %).

21

Le parti gaulliste l'emporte largement après la dissolution de l'Assemblée suite au renversement du gouvernement.

22

J. Chirac s'est fait élire sur le thème de « la fracture sociale » (à résorber), or, il se lance dans une politique assez brutale (ministère Juppé II) de réduction du déficit, par la réforme de la Sécurité sociale et des régimes de retraiter. Ce qui entraîne les grandes grèves de l'automne 1995.

//// Chirac en 2005 s'engage sur le oui au référendum européen, perd, mais reste ////  
Hollande change de politique en janvier 2014 sans demander l'approbation des électeurs.  
Pour d'autres raisons que sous la IVe, on peut parler de **démocratie sans le peuple**.

**c) DR propose le système suivant.**

**La fin de la dyarchie.** Le président continuerait d'être élu au suffrage universel (ce qu'apprécient les citoyens) mais n'aurait qu'un rôle de représentation et d'arbitrage, ce qui est le cas dans plusieurs pays européens où le pouvoir appartient au Premier Ministre. Celui-ci serait élu par l'Assemblée, sur un **contrat** entre sa majorité et lui-même ; il présiderait à Matignon le Conseil des ministres. En cas de rupture du contrat (mise en minorité du gouvernement), le gouvernement démissionnerait et l'Assemblée serait dissoute (les deux partenaires étant ainsi touchés) le peuple serait alors appelé aux urnes. Avantages : clarté, stabilité, responsabilité et appel au suffrage universel.

**Un nouveau mode de scrutin. Majoritaire**, il permet la dérive présidentielle. Selon DR, le Président a une majorité (presque toujours) automatique en raison de la bipolarisation de la Chambre autour de deux grands partis, ce qui fabrique les fameux « députés godillots », et « durcit artificiellement les antagonismes et nuit à la recherche politique de compromis » (p. 217). Cette majorité automatique a été consolidée en 2000 par le quinquennat et l'inversion des scrutins présidentiel et législatif. Le **scrutin proportionnel est préféré par DR** : il est, de l'aveu de tout le monde, le plus « honnête » politiquement, car il exprime la diversité politique. Selon l'auteur Il favorise le débat, la clarté, les compromis étant placés après l'élection,

**Les représentants.** Il faut interdire le **cumul des mandats** et les limiter dans le temps (trois par exemple). Par ailleurs, il faut que la Constitution limite la possibilité de **conflits d'intérêt** (cf. art. 15 de la DDH) : 1 – **Tous** les élus, tous les agents publics nommés ou élus doivent être concernés par le contrôle. 2 – Celui-ci doit être exercé **de l'extérieur** par une autorité indépendante. 3 – Les **sanctions** doivent être prévues. 4 – La **publicité** doit faire connaître les fautes. 5 - Les **lanceurs d'alerte** doivent donc être protégés par un statut.

### *Conclusion*

Le XVIIIe siècle a vu apparaître la séparation des pouvoirs et la citoyenneté, le XIXe le suffrage universel et les partis de masse, le XXe les contestations de la démocratie représentative, des plus réformistes aux plus radicales (les totalitarismes). Le XXIe avec **la démocratie continue doit reprendre la question du bien commun, de l'espace public en plaçant le peuple concret au centre de ses préoccupations.**

Jacques Gavaille