

DROIT CONSTITUTIONNEL **EN 12 THÈMES**

TOUT LE PROGRAMME DE LA LICENCE 1

EXERCICES D'APPLICATION CORRIGÉS

2^e édition

Aude Thevand

ellipses



Thème 1

La démocratie

1. Les théories : souveraineté populaire, souveraineté nationale, démocratie directe et démocratie représentative

La démocratie, définie comme le **gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple**, pour reprendre la célèbre formule d'Abraham Lincoln, apparaît comme l'organisation idéale d'un État en ce qu'elle fait du peuple, destinataire des règles de droit, le détenteur du pouvoir d'édicter ces règles qui serviront donc l'intérêt général. Par conséquent, une démocratie reconnaît que la souveraineté appartient au peuple. Cependant, la question du titulaire de la souveraineté a fait l'objet de deux théories dont découlent deux modalités d'exercice de cette souveraineté :

- La théorie de la **souveraineté populaire** a été développée par Jean-Jacques Rousseau dans son œuvre *Du contrat social* de 1762. Elle signifie que chaque individu composant la population de l'État est titulaire d'une portion de souveraineté et l'exerce ; ainsi, les règles de droit sont le résultat de la prise en compte de l'opinion de chaque individu.

Cette théorie implique donc que le peuple se gouverne lui-même (**démocratie directe**). Concrètement, l'ensemble de la population doit se réunir pour délibérer et adopter les règles de droit.

Le nombre d'habitants des États est tel toutefois que ce fonctionnement apparaît impraticable. De ce fait, la théorie rousseauiste admet que le peuple désigne un petit nombre de représentants chargés d'exercer sa souveraineté, à condition que ces représentants appliquent strictement la volonté des citoyens : ceux-ci peuvent adresser des instructions aux représentants et en sanctionner le non-respect en révoquant l' élu qui exerce ainsi un **mandat impératif**.

Puisque chaque citoyen détient une part de la souveraineté, il a le **droit de voter** (on parle d'électorat-droit), pour la prise des décisions comme pour l'élection des représentants, et il est libre d'exercer ce droit (on parle de **vote facultatif**). Dans ces conditions, le **suffrage universel** est le seul possible.

- Montesquieu (dans *De l'esprit des lois* de 1748) et l'abbé Sieyès (dans *Qu'est-ce que le Tiers-État?* de 1789) ont pour leur part théorisé la **souveraineté nationale**, selon laquelle le titulaire de la souveraineté n'est pas le peuple, qu'ils n'estiment au demeurant pas capable de gouverner, mais la **nation**, entité abstraite, dépassant la somme des individus de l'État. Par conséquent, la nation ne peut exprimer sa volonté que par le biais de représentants qui agissent en son nom. Ces représentants peuvent être élus, mais l'élection n'est ici qu'une fonction nécessaire à la désignation des représentants et non pas une modalité d'exercice de la souveraineté, puisqu'elle n'appartient qu'à la nation (on parle d'**électorat-fonction**). Le vote peut alors être réservé à certains (par un **suffrage restreint**) et il est **obligatoire**.

Les représentants de la nation ont un **mandat représentatif** en ce qu'ils n'ont pas à respecter la volonté du peuple qui ne détient pas la souveraineté.

Cette théorie exclut logiquement toute idée de démocratie directe : seuls les représentants exercent la souveraineté, au nom de la nation.

Seule la théorie de la souveraineté populaire apparaît parfaitement conforme à la démocratie du fait du rôle donné au peuple, mais sa mise en œuvre nécessite l'élection de représentants du peuple ; la théorie de la souveraineté nationale suppose également la désignation de représentants mais qui se trouvent coupés du peuple qu'ils ne représentent pas. Finalement, quel que soit le titulaire de la souveraineté (le peuple ou la nation), il ne peut directement exercer le pouvoir ; un système représentatif s'impose donc et peut être démocratique si l'on admet que l'élection des représentants permet au peuple de prendre part à l'exercice du pouvoir : par l'élection, le peuple choisit ses représentants à qui il délègue le pouvoir de gouverner pour lui (on parle de **démocratie représentative**). Les élus représentent donc l'ensemble du peuple ou de la nation puisqu'ils sont supposés agir conformément à la volonté générale ; ils ne représentent pas seulement ceux qui les ont élus : autrement dit, ils exercent un mandat représentatif.

Pour résumer

La démocratie est un système politique qui admet que les gouvernants tirent leur pouvoir du peuple et l'exercent dans son intérêt et donc en permettant les libertés, à l'inverse d'une dictature, dans laquelle une ou plusieurs personnes détiennent le pouvoir qu'elles ne tirent pas du peuple (mais qu'elles estiment fondé sur la volonté divine, sur l'hérédité, sur la richesse, sur la force par ex.) et qui peut donc s'exercer à son détriment. La démocratie assure autrement dit un lien entre gouvernants et gouvernés à l'inverse des dictatures.

Dans une démocratie représentative, la désignation des gouvernants par les gouvernés assure la participation du peuple au pouvoir. Pour que ce lien entre le peuple et ses représentants ait une substance, le **suffrage** est forcément :

- un droit et, partant, ne peut qu'être **universel** ;
- **égal** : cela implique un découpage des circonscriptions électorales basé sur des critères démographiques ;
- **libre**, ce qu'assure son caractère secret, ainsi que la liberté de candidater pour donner un choix au citoyen : les candidats doivent refléter le **pluralisme** des courants d'idées et d'opinions. Les règles relatives au déroulement et au financement des campagnes électorales contribuent à garantir une diversité des candidats et une égalité des chances entre eux ;
- exercé périodiquement afin de permettre l'**alternance**, qui traduit la faculté du peuple à changer d'élus s'il estime que leurs actions ne reflètent plus sa volonté.

Un **contrôle juridictionnel** (indépendant du pouvoir politique), portant sur les règles encadrant les suffrages et sur le déroulement des élections, doit permettre de faire respecter l'ensemble de ces conditions.

Notions clés

Suffrage universel : alors que le suffrage restreint réserve le droit de vote à une partie de la population, par ex. en fonction de la richesse des individus (suffrage censitaire) ou selon le niveau d'instruction des individus (suffrage capacitaire), le suffrage universel offre le droit de vote à tous les individus, même si en pratique, il admet des limites tenant à l'âge (le droit de vote peut être subordonné à la condition d'avoir atteint la majorité électorale, qui peut ou non coïncider avec la majorité civile), à la nationalité, à la capacité juridique (permettant par ex. d'exclure du droit de vote les majeurs incapables ou ayant commis une infraction grave).

Suffrage égal : le suffrage est égal si le vote de chaque électeur vaut une voix ; il s'oppose au vote plural (qui octroie plusieurs voix à certains électeurs) ou multiple (lorsqu'un électeur peut voter dans plusieurs endroits ou plusieurs fois).

Suffrage direct : le suffrage est direct lorsque le vote des citoyens conduit directement à la désignation des représentants ; il peut être indirect si le vote des citoyens permet d'élire ceux qui vont désigner les représentants.

Le point sur les modes de scrutin

– Le scrutin se déroule dans le cadre de **circonscriptions électorales** qui désignent des aires géographiques plus ou moins grandes.

– Scrutin uninominal ou plurinominal

Cette distinction permet de savoir combien de personnes doivent être élues.

Lorsqu'un scrutin est uninominal, un seul siège est à pouvoir dans chaque circonscription : l'électeur choisit un bulletin de vote sur lequel figure le nom d'un seul candidat.

Lorsqu'un scrutin est plurinominal, plusieurs sièges sont à pouvoir et l'électeur choisit un bulletin sur lequel figure une liste de candidats. Les listes peuvent être bloquées (l'électeur vote pour la liste entière) ou bien au contraire l'électeur peut avoir le droit de changer l'ordre des noms sur la liste (**vote préférentiel**) voire d'ajouter ou de supprimer des noms (**panachage**).

– Scrutin majoritaire et représentation proportionnelle

Cette distinction permet de savoir combien de votes (c'est-à-dire de voix ou encore de suffrages exprimés) le candidat ou la liste de candidats doit obtenir pour être élu(e).

À noter : *les voix ou les suffrages exprimés correspondent au nombre de votes desquels sont retirés les votes nuls (bulletin annoté par ex.), et en général également les votes blancs (enveloppe vide, bulletin sans nom).*

Un scrutin majoritaire attribue le(s) siège(s) à pourvoir au candidat ou à la liste de candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Le scrutin majoritaire peut comporter deux tours : dans ce cas, pour être élu dès le premier tour, le candidat ou la liste doit obtenir la **majorité absolue** des suffrages exprimés, c'est-à-dire plus de la moitié des voix ; à

défaut un second tour est organisé (il peut exister des conditions tenant au nombre de voix obtenues au premier tour pour que le candidat ou la liste puisse se maintenir au second tour) à l'issue duquel est élu le candidat ou la liste ayant remporté la **majorité relative** des voix, c'est-à-dire le plus grand nombre de voix.

La représentation proportionnelle (le scrutin se déroule alors forcément à un seul tour), attribue à chaque liste un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues par la liste.

À noter : le scrutin uninominal est forcément majoritaire tandis que le scrutin plurinominal peut être majoritaire ou à la représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle impose de transformer le nombre de voix en nombre de sièges attribués à chaque liste dans chaque circonscription électorale :

Première étape – attribution des sièges par application du quotient électoral (QE)

Le QE permet de savoir combien il faut obtenir de suffrages exprimés (SE) pour obtenir un siège.

Autrement dit, $QE = SE / \text{nombre de sièges à pourvoir}$.

Il convient ensuite de diviser les SE pour chaque liste par le QE pour connaître le nombre de sièges obtenus par chaque liste.

Ex. : circonscription électorale où 7 sièges sont à pourvoir, 4 listes s'affrontent, 70 000 suffrages ont été exprimés

$$QE = 70\,000/7 = \underline{10\,000}$$

SE pour chaque liste :

A : 28 500

B : 24 000

C : 13 000

D : 4 500

Nombre de sièges attribués à chaque liste par application du QE :

A : $28\,500/10\,000 = 2$ sièges (8 500 SE n'ont donc pas été traduits en sièges)

B : $24\,000/10\,000 = 2$ sièges (il reste 4 000 SE)

C : $13\,000/10\,000 = 1$ siège (il reste 3 000 SE)

D : $4\,500 / 10\,000 = 0$ siège (il reste 4 500 SE)

=> 5 sièges sont pourvus, 2 restent donc à pourvoir.

Deuxième étape – attribution des sièges restant à pourvoir

2 méthodes principales peuvent s'appliquer :

- les plus forts restes : les sièges restant à pourvoir sont attribués à la liste qui a le plus de SE restants.

Dans l'ex., le 6^e siège est attribué à A (8 500 SE restants) et le 7^e siège à D (4 500 SE restants).

Comme dans l'exemple, ce système **favorise plutôt les listes des petits partis** (D qui n'a remporté que 4 500 SE obtient finalement 1 siège, autant que C qui a obtenu bien plus de SE).

- la plus forte moyenne : pour chaque siège restant à pourvoir, on attribue fictivement le siège à chaque liste puis on divise le nombre de SE obtenus par chaque liste par ce nombre de sièges fictif; on obtient le nombre de SE remportés en moyenne par chaque élu de la liste : la liste qui obtient la plus grande moyenne remporte effectivement le siège.

A : 2 sièges + 1 fictif = 3 ; 28 500 SE / 3 = 9 500 (chacun des 3 élus de la liste doit obtenir en moyenne 9 500 SE)

B : 2 + 1 = 3 ; 24 000/3 = 8 000

C : 13 000/2 = 6 500

D : 4 500/1 = 4 500

=> Le 6^e siège est attribué à A

A : 3 sièges + 1 fictif = 4 ; 28 500 / 4 = 7 125

B : 8 000

C : 6 500

D : 4 500

=> le 7^e siège est attribué à B

Comme dans l'exemple, ce système **avantage en principe les listes des grands partis** (A et B ont obtenu le plus grand nombre de SE).

- **Les conséquences des modes de scrutin**

Le scrutin uninominal favorise une certaine proximité entre l'électeur et l'élu qui est unique, tandis que, dans le cadre d'un scrutin plurinominal, bien souvent seule la tête de liste bénéficie de cette proximité, l'électeur connaissant beaucoup moins bien les autres membres de la liste.

Surtout, le mode de scrutin a des effets sur le système partisan, mis en évidence par Maurice Duverger.

Le **scrutin majoritaire** ne permet pas la représentation d'une opposition dans la circonscription, car les suffrages exprimés pour les candidats autres que celui qui remporte la majorité des voix ne sont tout simplement pas pris en compte. En contrepartie, ce scrutin permet plus facilement de dégager une majorité nette au sein d'une assemblée qui pourra aisément adopter les décisions ; il a l'avantage de permettre aux élus de mener une politique avec **efficacité**. En effet, ce scrutin favorise un **bipartisme** s'il est à un seul tour : deux partis politiques s'imposent pour éviter l'éparpillement des voix, et eux seuls ont vocation à accéder au pouvoir. S'il est à deux tours, il conduit à une **bipolarisation** (ou **multipartisme tempéré**) : au second tour au moins, les partis concluent des alliances pour empêcher l'éparpillement des voix, et ont ainsi tendance à se ranger aux côtés de l'un des deux plus grands partis afin d'avoir une chance d'accéder au pouvoir ; pour leur part, les électeurs seront tentés par un vote « utile » (en faveur d'une grande formation politique) au moins au second tour pour avoir des chances de voir le candidat le moins éloigné de leurs opinions accéder au pouvoir.

Inversement, la **représentation proportionnelle** assure une représentation de multiples courants politiques, mais ne permet pas forcément de dégager une majorité nette, et risque de rendre délicate la prise des décisions. Ce système proportionnel favorise en effet un **multipartisme intégral** (plusieurs partis indépendants) : puisqu'il conduit à offrir des sièges même aux petits partis, il encourage les multiples candidatures et n'incite pas à des accords entre partis, d'autant qu'il n'y a qu'un tour. Par suite, il risque de conduire à une instabilité politique si les élus des divers partis ne parviennent pas à s'entendre de manière pérenne pour former une coalition majoritaire.

Des **scrutins mixtes** sont parfois pratiqués pour allier les avantages des deux modes de scrutin tout en limitant leurs inconvénients : ils organisent la désignation d'une partie des élus au scrutin majoritaire et d'une autre partie à la représentation proportionnelle.

2. Les applications : démocratie représentative et démocratie semi-directe

Si le fonctionnement des **cités grecques** à Athènes dans l'Antiquité est souvent évoqué en exemple de mise en œuvre d'une démocratie directe, le peuple se réunissant sur l'*agora* pour débattre et décider des affaires publiques, il faut souligner qu'une part minoritaire de la population était considérée comme faisant partie des citoyens aptes à participer à la décision politique (suffrage restreint).

Il en était de même dans la **Rome antique**. Ces expériences ont eu le mérite de servir de bases de réflexion sur le fonctionnement de la démocratie pour les philosophes de l'Antiquité, Platon et Aristote en particulier.

La démocratie s'est imposée face à la monarchie absolue – régime où le roi concentre tout le pouvoir au risque d'attenter aux libertés et à l'égalité – et sous la forme d'un régime représentatif : le peuple est représenté par des élus au sein d'un Parlement. **L'Angleterre** est considérée comme étant le berceau de la démocratie représentative. En 1265 se réunit le premier Parlement britannique. Progressivement, jusqu'au XVIII^e siècle, il s'affirme face au roi qui accepte de partager ses compétences avec lui. Ainsi, le roi concède au Parlement, et donc aux représentants du peuple, le droit de consentir à l'impôt. Puis, le Parlement, qui obtient le droit d'être réuni périodiquement (sessions parlementaires) est associé au pouvoir législatif de manière plus générale en proposant des lois (initiative législative) au roi que ce dernier a fini par se contenter d'entériner. S'impose donc l'idée que le pouvoir du roi doit être exercé dans l'intérêt du peuple.

Au XVIII^e siècle, les révolutions américaine et française, imprégnées par les idées des philosophes des Lumières (en particulier Montesquieu et Jean-Jacques Rousseau), exaltent l'idéal démocratique permettant l'épanouissement des libertés. Les démocraties dites libérales, fondées sur l'égalité de droit entre les individus, la liberté, le pluralisme des courants d'idées et le principe des décisions prises à la majorité, se généralisent ensuite après la Seconde Guerre mondiale.

La démocratie se traduit donc avant tout et essentiellement par le droit des citoyens d'élire leurs représentants qui siègent au Parlement, voire, parfois, le chef de l'État (cf. thème 6). Cette démocratie représentative est, dans de nombreux États, corrigée par des outils de démocratie directe, qui donnent au peuple le pouvoir de participer directement à l'exercice du pouvoir. On parle alors de démocratie **semi-directe** ou **semi-représentative**. Sa pratique est très variable selon les États, en fonction des outils mis à disposition du peuple pour prendre part au pouvoir, de l'étendue du pouvoir ainsi confié directement au peuple et de la fréquence d'utilisation de ces outils.

De façon générale, ces mécanismes de démocratie directe, bien qu'aujourd'hui très fréquemment prévus par les Constitutions des États, sont assez peu mis en œuvre, mis à part en Suisse, dans les États fédérés américains ou en Italie. Le référendum est quasi généralisé (à l'exception, notamment en Europe, de la Belgique, en raison des divisions nationales ou de l'Allemagne, pour des raisons historiques), et se pratique même dans des États traditionnellement attachés à la démocratie représentative, comme le Royaume-Uni, à propos de la question de l'appartenance à l'Union européenne, en 1975, puis en 2016 (« *Brexit* »). Les

traités internationaux et en particulier européens donnent fréquemment lieu à des consultations populaires de type référendaire. Cependant, le procédé est le plus souvent facultatif, à l'initiative des autorités politiques, et consultatif.

Les principaux outils de démocratie directe

Le **référendum** donne au peuple le droit d'exprimer son opinion sur une question portant sur la vie politique. Ex : « Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? » ; « Approuvez-vous le projet de loi constitutionnelle fixant la durée du mandat du président de la République à cinq ans ? ».

Il peut revêtir plusieurs caractères qui se combinent :

- Il est **obligatoire** si les gouvernants sont contraints de l'organiser, sinon, il est **facultatif**.
- Quant à sa portée, il peut être **consultatif** lorsque l'opinion majoritairement exprimée par le peuple ne lie pas juridiquement les gouvernants ; il est **décisionnel** lorsque la réponse du peuple lie les gouvernants (par ex., une loi est adoptée si une majorité s'est prononcée en sa faveur au référendum).
- À noter : *même lorsqu'il est juridiquement consultatif, politiquement, il est délicat pour les gouvernants d'ignorer la réponse exprimée directement par le peuple. Par ex., alors que le référendum sur le « Brexit » était consultatif, le Premier ministre David Cameron, qui était favorable au maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, a tiré les conséquences politiques du résultat majoritairement favorable à la sortie de l'Union en démissionnant. En toute rigueur, le terme référendum est réservé aux procédés dont l'issue est contraignante pour les gouvernants, si bien qu'il vaut mieux parler de consultation populaire plutôt que de référendum consultatif.*
- Quant à son objet, le référendum peut porter sur une orientation de la politique, sur une action ou sur un texte : on parle de **référendum législatif** s'il porte sur une loi ou de **référendum constituant** s'il porte sur l'adoption ou la modification de la Constitution.
- Quant à son origine, l'initiative du référendum peut appartenir aux gouvernants ou au peuple lui-même, et l'on parle alors de **référendum d'initiative populaire**. Il permet par ex. au peuple de demander, par le biais d'une pétition, que la question de l'adoption d'une loi ordinaire ou constitutionnelle soit soumise au référendum.
- Le **veto populaire** législatif ou **référendum abrogatif** a pour objet de permettre au peuple d'empêcher l'application d'une loi ou de demander son abrogation. Il est déclenché par une pétition signée par un certain

nombre de citoyens demandant l'organisation d'un référendum sur le texte en cause. Lorsqu'il existe (par ex. dans plusieurs États américains, en Suisse, en Italie), il est assez fréquemment utilisé.

- Beaucoup plus rare est la **révocation populaire** : initiée par voie de pétition, elle conduit à l'organisation d'un référendum sur la question de la révocation ou de la poursuite du mandat d'un élu (elle existe par ex. dans quelques États américains mais est rarement utilisée).

Le recours aux procédés de démocratie directe contribue à maintenir un lien entre les gouvernants et les gouvernés, et, à ce titre, apparaît indispensable pour préserver la légitimité du système de démocratie représentative. Malgré tout, ils sont délicats à manier car ils peuvent être instrumentalisés par les gouvernants pour manipuler l'opinion, et finalement être utilisés de manière démagogique. Les conditions juridiques encadrant leur utilisation peuvent en édulcorer l'utilité en ne laissant qu'un rôle secondaire au peuple, les gouvernants maîtrisant la procédure (initiative, rédaction de la question posée et du texte soumis au peuple, nombre très élevé de signatures requises pour présenter une pétition). L'abstention peut aussi remettre en cause la légitimité de la décision prise à l'issue d'une votation populaire. En fonction du contexte, le peuple pourrait même se montrer liberticide et, alors, les outils de démocratie directe seraient paradoxalement en contradiction avec l'idée de démocratie libérale. Par ex., on dit fréquemment que si la question du rétablissement de la peine de mort était posée au peuple par référendum en France, la majorité se prononcerait en sa faveur. Autrement dit, il est nécessaire d'exposer au peuple l'ensemble des enjeux de la question qui lui est soumise, de lui fournir les informations les plus exhaustives possibles, afin qu'il se prononce avec raison et non par passion.

Quelques exemples

Constitution de la Suisse

Art. 138 : « Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution »

« 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution ».

Le nombre de signatures requises pour l'initiative est assez faible au regard du nombre total d'électeurs suisses (environ 5 500 000).

« Cette proposition est soumise au vote du peuple ».

Il s'agit donc d'un référendum obligatoire. Historiquement, une seule initiative a été soumise à référendum (et a été rejetée, en 1935).

Art. 139 : « Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution »
100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution.

Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.

Les citoyens peuvent donc proposer au référendum un texte qu'ils ont rédigé.

« [...] Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.

Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet ».

Les élus sont en grande partie liés par l'opinion du peuple : même si l'Assemblée rejette l'initiative de forme générale, elle doit rédiger le projet de texte si le peuple le souhaite ; pour les initiatives rédigées, l'Assemblée doit organiser le référendum, elle peut seulement donner son avis et proposer un texte alternatif. Le peuple, associé à l'ensemble du processus, a un pouvoir décisionnel. Mise en œuvre plusieurs fois par an, l'initiative est en pratique souvent rejetée par le peuple.

Art. 140 : « Référendum obligatoire »

« Sont soumises au vote du peuple et des cantons : a. les révisions de la Constitution ; b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales... » ;

« Sont soumis au vote du peuple : a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution ; b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale ; c. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils ».

La Constitution prévoit donc un grand nombre de référendums obligatoires, notamment pour toutes les révisions de la Constitution.

Art. 141 : « Référendum facultatif »

« Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple : a. les lois fédérales ; b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ; c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient ; d. les traités internationaux qui : 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale, 3. contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales ».

Il s'agit d'un veto populaire permettant au peuple de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi, de certains arrêtés fédéraux ou de certains traités. Ce référendum est mis en œuvre en moyenne une ou deux fois par an.

Constitution de l'Italie

Art. 71 al. 2 : « Le peuple exerce l'initiative des lois au moyen d'une proposition, présentée par cinquante mille électeurs au moins, sous la forme d'un projet rédigé en articles ».

Une petite portion du peuple peut donc être à l'initiative d'une loi qui devra ensuite être votée par le Parlement comme toute autre loi. Ce mécanisme est toutefois peu utilisé.

Art. 75 : « Un référendum populaire est convoqué pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi, lorsque cinq cent mille électeurs ou cinq Conseils régionaux le demandent.

Le référendum n'est pas admis pour les lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation de ratifier des traités internationaux.

Tous les citoyens électeurs de la Chambre des députés ont le droit de participer au référendum.

La proposition soumise au référendum est adoptée si la majorité des électeurs inscrits a pris part au vote, et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été atteinte.

La loi fixe les modalités de mise en œuvre du référendum ».

Ce référendum abrogatif est très encadré, par la Constitution (exclusion de certaines lois, double majorité) et par la loi qui organise un contrôle par des magistrats de la Cour de cassation et par la Cour constitutionnelle. L'utilisation et l'aboutissement assez fréquents de cette procédure depuis la fin des années 1980 sont contestés.

Art. 138 al. 2 et 3 : « Ces mêmes lois [les lois portant révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles] sont soumises à référendum populaire lorsque, dans les trois mois qui suivent leur publication, demande en est faite par un cinquième des membres d'une Chambre ou cinq cent mille électeurs ou cinq Conseils régionaux. La loi soumise à référendum n'est pas promulguée si elle n'est pas adoptée à la majorité des suffrages valablement exprimés.

Le référendum n'a pas lieu si, lors de la seconde délibération, la loi a été adoptée par chacune des Chambres à la majorité des deux tiers de ses membres ».

Cette procédure organise un veto populaire en matière constitutionnelle : le peuple peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'une modification de la Constitution. Toutefois, le Parlement peut tenir en échec la procédure par une adoption de la révision à une majorité qualifiée. Ce procédé est peu utilisé.

Constitution de l'Espagne

Art. 87 : « [...] 3. Une loi organique réglera la forme et les conditions dans lesquelles s'exercera l'initiative populaire pour la présentation de propositions de loi. Dans tous les cas, au moins 500 000 signatures accréditées seront nécessaires. Cette initiative ne s'appliquera pas aux matières propres d'une loi organique, aux questions fiscales ou de caractère international, ni à la prérogative de grâce ».

Il s'agit d'une initiative populaire tendant à faire examiner une proposition de loi par le Parlement; certaines matières en sont exclues. L'initiative est peu utilisée.

Art. 92 : « 1. Les décisions politiques d'une importance particulière pourront être soumises à tous les citoyens par la voie d'un référendum consultatif ».

Il s'agit d'un référendum consultatif et facultatif, en matière législative, à l'initiative des gouvernants; son utilisation est rare.

Art. 167 : « 3. Une fois approuvée par les Cortès générales, la révision est soumise à ratification par voie de référendum lorsque, dans les quinze jours qui suivent son approbation, un dixième des membres de l'une ou l'autre chambre en fait la demande ».

Art. 168 : « 1. Toute proposition visant à la révision totale de la Constitution ou à une révision partielle du titre préliminaire, du chapitre deux, section première du titre I ou du titre II [...] 3. Après avoir été approuvée par les Cortès générales, la révision sera soumise à ratification, par voie de référendum ».

Le référendum constituant est soit facultatif, en cas de révision partielle de la Constitution et il est alors à l'initiative des parlementaires (art. 167 C), soit obligatoire (le peuple est appelé à ratifier ou à rejeter le projet des gouvernants),

en cas de révision totale de la Constitution ou en cas de révision partielle mais portant sur certaines parties de la Constitution, touchant notamment aux libertés et à la forme de l'État (art. 168 C).

Constitution de la Californie

Art. 2, sect. 13 : « *Recall is the power of the electors to remove an elective officer* ».

Sect. 14 : « *(a) Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions...* ».

Sect. 15 : « *(a) An election to determine whether to recall an officer and, if appropriate, to elect a successor shall be called by the Governor and held not less than 60 days nor more than 80 days from the date of certification of sufficient signatures... (c) If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor...* ».

La Constitution californienne prévoit la révocation des élus (*recall*). La procédure est initiée par le dépôt d'une pétition motivée. Si, dans le délai imparti, la pétition est signée par le nombre requis de citoyens, les gouvernants doivent soumettre la révocation au vote des citoyens. L'élu est révoqué si la majorité des électeurs vote en faveur de sa révocation.

3. La démocratie en France

A. La démocratie dans l'histoire constitutionnelle française

En 1789, la monarchie absolue est remise en cause, la souveraineté est transférée du roi à la nation, ainsi que l'affirme l'art. 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) qui sera placée en tête de la **Constitution du 3 sept. 1791** (entrée en vigueur le 14 sept.).

Art. 3 de la DDHC

« Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

Constitution de 1791, titre III

Art. 1 : « La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Art. 2 : « La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi ».

La souveraineté nationale conduit à la mise en place d'un régime représentatif dans la Constitution de 1791, mais dont le caractère démocratique doit être relativisé eu égard au faible rôle du peuple. Des deux organes politiques, le roi, qui accède au pouvoir selon le principe de l'hérédité, ne peut être considéré comme un représentant du peuple et les membres du Corps législatif – le Parlement – sont élus au **suffrage indirect** (les citoyens actifs se forment en assemblées primaires pour désigner les électeurs, qui, à leur tour, désignent les représentants au Parlement) et **restreint** (il existe un nombre considérable de citoyens qui ne sont pas considérés comme actifs et qui ne peuvent donc être ni membres des assemblées primaires, ni électeurs), l'électorat étant considéré comme une fonction et non un droit.

Suffrage restreint dans la Constitution de 1791

Titre III, ch. 1, sect. 2, art. 2 : « Pour être citoyen actif, il faut :

- Être né ou devenu Français ;
- Être âgé de vingt-cinq ans accomplis ;
- Être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ;
- Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ;
- N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ;
- Être inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ;
- Avoir prêté le serment civique ».

Cette disposition énumère les nombreuses conditions qui permettent d'être un citoyen actif pouvant participer aux assemblées primaires ; la 4^e condition illustre le suffrage censitaire, c'est-à-dire conditionné au paiement d'un certain montant d'impôt (le cens).

Les assemblées primaires désignent ensuite les électeurs, mais ne peuvent être désignés électeurs que ceux des membres des assemblées primaires qui satisfont à des exigences supplémentaires liées toujours au montant d'impôt payé (suffrage censitaire) :

Titre III, ch. 1, sect. 2, art. 7 : « Nul ne pourra être nommé électeur, s'il ne réunit aux conditions nécessaires pour être citoyen actif, savoir :

- Dans les villes au-dessus de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles, à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail ;
- Dans les villes au-dessous de six mille âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail ;
- Et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur de quatre cents journées de travail ;

À l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers ou métayers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité. »

En revanche, étonnamment, les conditions pour être élu sont moins strictes : peuvent être élus tous les citoyens actifs, quel que soit le montant de leur imposition, leur état et leur profession (Titre III, ch. 1, sect. 3, art. 3).

Bien que n'ayant jamais été appliquée, la **Constitution de l'An I du 24 juin 1793** (I^{re} République), dite Constitution montagnarde, a marqué les esprits car elle donnait un rôle étendu au peuple : elle se fondait sur la souveraineté populaire (art. 7), consacrait le suffrage universel (masculin), le Parlement était élu directement et même les membres de l'Exécutif étaient élus par l'Assemblée (art. 62 et 63) ; des mécanismes de démocratie directe étaient prévus : le référendum pour l'adoption de la Constitution et le référendum législatif (art. 59).

Constitution de 1793

Art. 4 : « Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; – Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année – Y vit de son travail – Ou acquiert une propriété – Ou épouse une Française – Ou adopte un enfant – Ou nourrit

un vieillard ; – Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité – Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français ».

Le corps électoral est large pour l'époque et inclut les étrangers.

Art. 7 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ».

Art. 59 : « Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi ».

Ainsi, la loi adoptée par l'Assemblée est proposée au peuple : soit il ne s'y oppose pas, et elle devient loi définitivement, soit une partie du peuple oppose son veto et déclenche un référendum permettant au peuple de décider de l'adoption ou du rejet de la loi.

Art. 62 : « Il y a un Conseil exécutif composé de vingt-quatre membres ».

Art. 63 : « L'Assemblée électorale de chaque département nomme un candidat. Le Corps législatif choisit, sur la liste générale, les membres du Conseil ».

La Constitution de l'An III (22 août 1795, Directoire), tout en conservant l'idée de souveraineté populaire, renoue avec le suffrage restreint (censitaire) et indirect (les citoyens membres des assemblées primaires désignent les électeurs qui désigneront les parlementaires) ; le cens qui permet d'être électeur est plus élevé que celui qui permet d'être citoyen des assemblées primaires.

Constitution de 1795

Art. 2 : « L'universalité des citoyens français est le souverain ».

Art. 8 : « Tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la République, et qui paie une contribution directe, foncière ou personnelle, est citoyen français ».

Art. 35 : « Nul ne pourra être nommé électeur, s'il n'a vingt-cinq ans accomplis, et s'il ne réunit aux qualités nécessaires pour exercer les droits de citoyen français, l'une des conditions suivantes, savoir : – Dans les communes au-dessus de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail, soit d'un bien rural évalué à deux cents journées de travail ; Dans les communes au-dessous de six mille habitants, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à

un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être locataire, soit d'une habitation évaluée à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail, soit d'un bien rural évalué à cent journées de travail ; – Et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués à la valeur de deux cents journées de travail. – À l'égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers ou métayers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité ».

Dans la **Constitution de l'An VIII (13 déc. 1799, Consulat)**, le rôle du peuple est très amoindri, à tel point que la **démocratie n'est qu'apparence**. Si le texte consacre le suffrage universel (masculin), il est largement virtuel : les citoyens ne font que désigner les membres de listes de confiance, mais ces membres n'élisent pas les représentants ; les membres du Parlement sont en effet choisis dans les listes de confiance par le Sénat conservateur (dont les membres sont nommés à vie par lui-même).

L'appel direct au peuple par le Premier consul Napoléon 1^{er} (membre de l'Exécutif) ne sert qu'à renforcer son pouvoir personnel : le peuple adopte la Constitution qui organise une concentration du pouvoir entre les mains du Premier consul ; puis le peuple accorde à Napoléon 1^{er} le Consulat à vie (Constitution de l'An X du 4 août 1802). L'action de l'Exécutif ne servait aucunement l'intérêt du peuple. Ces consultations directes du peuple n'avaient donc rien de référendaire, mais constituaient des plébiscites.

Par plébiscite, le régime devient le I^{er} Empire (Constitution de l'An XII du 18 mai 1804), où toute trace de démocratie disparaît.

Le soutien direct du peuple à un homme qui a mené une dictature a pendant longtemps discrédité en France les outils de démocratie directe.

Référendum et plébiscite

Le référendum assure une démocratie directe en permettant au peuple d'exprimer son opinion sur l'action politique des élus. Le plébiscite est un détournement du référendum : sous couvert de consulter directement le peuple, le plébiscite le manipule pour qu'il exprime son soutien au pouvoir personnel d'un gouvernant.

Si, dans le cadre d'un référendum, le peuple est indirectement appelé à soutenir la politique menée par les gouvernants, l'expression du peuple est libre, grâce aux garanties du suffrage existant dans un régime démocratique ; par

conséquent, les gouvernants ne sont jamais assurés d'obtenir que la majorité du peuple donne une réponse positive à la question posée. Au contraire, le plébiscite se détecte par le fait que le vote n'est pas libre, les gouvernants organisant les conditions pour leur assurer que le peuple réponde très majoritairement en leur faveur (des pressions sont exercées sur les électeurs).

À l'Empire succède la Restauration. La Charte du 4 juin 1814 instaure de nouveau une monarchie absolue qui rend la souveraineté au roi et rétablit un suffrage censitaire. En 1830, la Charte est actualisée et consacre la souveraineté nationale ; le suffrage censitaire, maintenu, est assoupli (doublant ainsi le nombre d'électeurs). Les pouvoirs du Parlement (dont l'une des deux chambres est composée d'élus du peuple) s'accroissent en matière législative et de contrôle de l'Exécutif.

La Constitution de la **II^e République (4 nov. 1848)** instaure une démocratie représentative. Elle consacre le **suffrage universel direct** (qui restera masculin jusqu'à l'ordonnance du 21 avr. 1944), par le biais duquel seront élus l'Exécutif et l'Assemblée. Aucun outil de démocratie directe n'est cependant prévu, pas même un référendum pour la révision de la Constitution.

Constitution de 1848

Art. 1 : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. Elle est inaliénable et imprescriptible. Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Art. 18 : « Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. Ils ne peuvent être délégués héréditairement ».

Art. 24 : « Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret ».

Art. 34 : « Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière ».

Art. 35 : « Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif ».

Art. 45 : « Le président de la République est élu pour quatre ans ».

Le coup d'État du 2 déc. 1851 débouche sur le Second Empire (Constitution du 14 janv. 1852), régime similaire à celui de 1804, par l'utilisation du plébiscite en particulier ; les électeurs élisent les parlementaires, mais le vote n'est pas libre.

Les **lois constitutionnelles de 1875 (III^e République)** confirment la démocratie représentative amorcée en 1848. Le peuple élit ses représentants au suffrage universel (masculin toujours), soit directement (pour les membres de la chambre

basse du Parlement), soit indirectement (pour les membres de la chambre haute du Parlement). Le référendum n'est en revanche toujours pas prévu, ni en matière législative, ni en matière constitutionnelle.

La III^e République révèle aussi en pratique les possibles dérives de la démocratie représentative. Le multipartisme qui règne à la Chambre des députés provoque des majorités très changeantes et une très forte instabilité politique. Dans un tel contexte, les citoyens, en désignant leurs représentants, ne savent pas quel programme politique ils mettront en œuvre : l'élection ne traduit pas vraiment une participation du peuple au pouvoir. Peu à peu, les parlementaires se coupent des électeurs et agissent comme s'ils étaient titulaires de la souveraineté et non pas seulement délégués de la souveraineté du peuple.

Avec la **Constitution du 27 oct. 1946** (IV^e République), qui met fin au régime de Vichy, la démocratie est célébrée. L'opposition entre souveraineté nationale et populaire est dépassée (art. 3). La démocratie reste résolument représentative : le référendum est consacré, mais il est facultatif et cantonné aux révisions de la Constitution (art. 3 et 90). Le peuple exerce la souveraineté par le biais de ses représentants à la chambre basse, dotée de plus de pouvoirs que la chambre haute dont les membres sont élus indirectement.

En pratique toutefois, le régime souffre des mêmes défauts que le précédent. Son caractère démocratique est atténué par un Parlement tout-puissant qui se coupe de l'électeur.

Constitution de 1946

Art 2 : « [...] La devise de la République est : "Liberté, Égalité, Fraternité".

Son principe est : gouvernement du peuple, pour le peuple et par le peuple ».

Art. 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple français.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum.

En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret ».

B. La démocratie sous la V^e République

Comme dans la Constitution de 1946, le principe même de la démocratie est affirmé dès l'art. 2 de la Constitution de 1958.

Art 2 al. 4 et 5 C

« La devise de la République est “Liberté, Égalité, Fraternité”.

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

L'art. 3 de la Constitution de 1958, comme celui de la Constitution de 1946, rend compte de la conciliation désormais acquise entre souveraineté nationale et populaire : le peuple détient la souveraineté; il l'exerce au moins en partie par des représentants qu'il a le droit d'élire (et non l'obligation) et qui n'ont pas de mandat impératif (art. 27 C) dans la mesure où ils représentent l'ensemble des citoyens.

Par rapport à la Constitution de 1946 en revanche, l'idée de **démocratie semi-directe** apparaît et l'art. 3 C érige le référendum en mode d'exercice de la souveraineté au même titre que l'exercice par le biais des représentants.

Art. 3 C

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

En pratique toutefois, l'utilisation des procédures référendaires est rarissime, largement limitée à la présidence de Charles de Gaulle qui accordait un rôle essentiel à ce procédé de démocratie directe pour entretenir une proximité entre lui et le peuple. Le général de Gaulle n'hésitait pas à engager sa responsabilité politique par le biais des référendums par lesquels il posait en quelque sorte une question de confiance au peuple. Un tel engagement du chef de l'État a suscité de nombreuses critiques quant à la dérive plébiscitaire qu'il était supposé attester. Il est néanmoins difficile d'adhérer à ces reproches dans la mesure où les élections étaient libres et où le général de Gaulle n'a manifestement pas agi dans le but de se forger un pouvoir personnel. Lors des quatre premiers référendums organisés par de Gaulle, deux éléments pouvaient éventuellement corroborer la thèse du plébiscite : l'abstention plutôt faible et la réponse à la question très largement positive. En revanche, au référendum de 1969, la majorité des électeurs

répond négativement à la question posée et de Gaulle en tire les conséquences en démissionnant, alors même que la Constitution ne lui en fait aucune obligation. Ces deux derniers éléments éliminent la thèse du plébiscite.

L'utilisation du référendum par le général de Gaulle

- référendum du 28 sept. 1958 pour l'approbation de la Constitution,
- référendum du 8 janv. 1961 relatif à l'autodétermination de l'Algérie,
- référendum du 8 avr. 1962 relatif aux accords d'Évian et à l'indépendance de l'Algérie,
- référendum du 28 oct. 1962 relatif à l'élection du président de la République au suffrage universel direct,
- référendum du 27 avr. 1969 relatif à la réforme du Sénat et à la régionalisation,

Soit, **cinq référendums en dix ans.**

L'utilisation du référendum après de Gaulle

- référendum du 23 avr. 1972 relatif à l'élargissement de la Communauté économique européenne,
- référendum du 6 nov. 1988 relatif au statut de la Nouvelle-Calédonie,
- référendum du 20 sept. 1992 relatif à la ratification du traité de Maastricht (Union européenne),
- référendum du 24 sept. 2000 relatif au quinquennat,
- référendum du 29 mai 2005 relatif à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe,

Soit **cinq référendums en plus de cinquante-cinq ans.**

Le peuple a majoritairement répondu positivement aux référendums qui se sont tenus en 1972, 1988, 1992 et 2000. En revanche, en 2005, la majorité des électeurs a rejeté la ratification du « traité constitutionnel », et, depuis lors, plus aucun référendum n'a été organisé. L'échec du référendum est nécessairement interprété comme un désaveu du peuple à l'encontre de la politique menée, ce que redoutent les gouvernants. Si la Constitution n'oblige en aucun cas les gouvernants à démissionner en cas de rejet du texte qu'ils proposent au référendum, ils sont politiquement contraints d'en tenir compte, le peuple s'étant exprimé directement. Or, les successeurs de de Gaulle ont refusé d'endosser une quelconque responsabilité politique en pareil cas. En 2005, la victoire du « non » a été une surprise, l'Exécutif ne proposant des référendums que lorsque ce risque

est faible. Le Président Jacques Chirac n'a pas estimé devoir démissionner, mais il a révoqué son Premier ministre. L'échec de 2005 a sans doute encore renforcé la méfiance des gouvernants à l'égard du référendum.

Les procédures de participation directe du peuple au pouvoir

Le référendum constituant pour réviser la Constitution – art. 89 C

Al. 1 « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ».

L'initiative est donc réservée aux gouvernants.

Al. 2 « Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum ».

Les représentants du peuple discutent du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle puis l'adoptent; le texte ainsi voté est soumis au peuple pour approbation, et, ainsi, en principe, le peuple exerce directement le pouvoir constituant dérivé en décidant des révisions constitutionnelles qui doivent être adoptées.

Al. 3 « Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale ».

Cet alinéa prévoit une procédure dérogatoire, pour les projets de loi constitutionnelle et sur décision du chef de l'État, consistant à ne pas soumettre le texte au référendum pour approbation définitive mais aux représentants du peuple réunis pour l'occasion en Congrès (les deux chambres siégeant à Versailles) et devant se prononcer à une majorité qualifiée.

En pratique, cette exception est devenue la règle, puisque sur les vingt-trois révisions constitutionnelles menées sur le fondement de l'art. 89 C, une seule a été adoptée directement par le peuple au référendum (loi constitutionnelle n° 2000-964, du 2 oct. 2000, relative à la durée du mandat du président de la République, modifiant l'art. 6 C pour instaurer le quinquennat). Le peuple exerce donc exceptionnellement le pouvoir constituant dérivé.

Le référendum législatif pour adopter des lois ordinaires – art. 11 C

Il permet au peuple d'exercer directement le pouvoir législatif, à la place de ses représentants, conformément à l'art. 11 al. 7 C qui donne un pouvoir lié au Président pour promulguer la loi adoptée par référendum :

Al. 7 « Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation ».

Ce référendum législatif peut se dérouler selon deux modalités :

– Première modalité : art. 11 C al. 1 et 2

« Le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

L'initiative du référendum est ici réservée aux représentants du peuple et, en pratique, à l'Exécutif seulement, les parlementaires n'ayant jamais utilisé la possibilité qui leur est ouverte. Les assemblées doivent être en session afin qu'elles puissent éventuellement contrôler l'Exécutif (ex : en 1962, la mise en œuvre de l'art. 11 a provoqué une motion de censure) qui, au demeurant, les informe de la procédure par une déclaration.

Il appartient en tout état de cause au Président de décider de la tenue d'un référendum sur un projet de loi (rédigé donc par l'Exécutif) portant sur l'un des objets mentionnés dans l'art. 11 C, et pouvant être largement appréciés par les gouvernants. À noter toutefois qu'en application de l'art. 88-5 C, jamais appliqué à ce jour, le Président est en principe tenu de soumettre au référendum les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne, sauf si le Parlement, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes dans chaque chambre, permet au Congrès de ratifier un tel texte (selon la même majorité qualifiée).

– **Seconde modalité : le référendum d'initiative partagée : art. 11 C al. 3 à 6**

« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut 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 et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin ».

Cette procédure est issue de la révision constitutionnelle du 23 juill. 2008. Si elle s'inspire de l'initiative populaire pratiquée en Suisse ou en Italie, elle n'en est pas une, le rôle du peuple restant très secondaire. L'initiative appartient à une minorité de parlementaires (185) par le biais d'une proposition de loi devant être soutenue par un nombre élevé d'électeurs (plus de 4,5 millions) dans un délai de 9 mois. Une fois ces soutiens réunis, ce n'est qu'à défaut d'avoir été examinée une fois par chaque chambre dans un délai de six mois que la proposition est soumise au référendum par le président de la République (loi organique du 6 déc. 2013, art. 9).

Extrêmement alambiquée, la procédure a peu de chances d'aboutir un jour à l'organisation d'un référendum. Elle a ainsi été initiée pour la première fois en 2019, mais la proposition de loi tendant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation d'Aéroport de Paris n'a recueilli qu'un peu plus d'1 million de soutiens populaires entre le 13 juin 2019 et le 12 mars 2020.

En outre, en vertu de l'art. 2 de la loi organique préc., le Cons. const. contrôle, notamment, le respect, par la proposition de loi, de l'art. 11 al. 3 C, et ce, avec une rigueur excessive, ainsi qu'en témoignent les déclarations d'inconstitutionnalité des propositions de loi de 2022 portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, et de 2023 visant pour l'une à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans et pour l'autre à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans. Le Cons. const. doit aussi contrôler la

constitutionnalité de la proposition afin d'éviter que par référendum ne soit adoptée une loi contraire à la Constitution (aucun contrôle n'est en revanche prévu pour les projets de l'art. 11 al. 1 avant leur soumission au référendum). Ainsi, il a déclaré contraires à la Constitution les propositions de loi de 2021 pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, et de 2024 visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers.

La démocratie en France est donc essentiellement représentative. Les garanties du suffrage (universel, égal et secret) sont consacrées dans l'art. 3 C.

Le droit de vote et d'éligibilité est reconnu à tous les nationaux à condition qu'ils soient majeurs, de nationalité française et qu'ils jouissent de leurs droits civils et politiques.

La condition de **nationalité** a été tranchée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avr. 1992. Saisi de la question de la constitutionnalité du traité de Maastricht sur le fondement de l'art. 54 C (cf. thème 11), le juge a considéré qu'en mentionnant « tous les nationaux français », l'art. 3 C implique une limitation du droit de vote et d'éligibilité aux seuls nationaux français, et non une inclusion de tous les nationaux français au moins. Par suite, il a exclu de ce droit les étrangers. Le juge considère que cet art. 3 s'applique aux élections locales car elles ont une incidence sur l'élection des sénateurs qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale (les grands électeurs qui les élisent sont des élus locaux en grande partie). Pour ratifier le traité de Maastricht (du 7 févr. 1992) autorisant les étrangers originaires d'un État membre de l'Union européenne à voter et être élus aux élections municipales de l'État dans lequel ils résident, il a donc fallu réviser la Constitution de 1958 pour écarter la condition de nationalité française. Pour empêcher toute participation de non nationaux français à l'exercice de la souveraineté nationale, le constituant de 1992 a interdit aux ressortissants de l'UE de prendre part à la désignation des grands électeurs chargés d'élire les sénateurs et d'être maires ou adjoints (le maire ayant des fonctions qu'il exerce au nom de l'État et qu'il peut déléguer à ses adjoints).

Art. 88-3 C, issu de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992

« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

Par ailleurs, pour renforcer la représentation des femmes parmi les élus, le législateur, compétent pour fixer le régime électoral des assemblées nationales et locales, avait dès 1982 tenté d'introduire, pour les élections municipales, une limitation du droit d'éligibilité en fonction du sexe, en interdisant aux listes de candidats de comporter plus de 75 % de personnes du même sexe. Saisi de la loi, le Cons. const. a déduit de la combinaison des art. 3 C et 6 DDHC (relatif à l'égalité devant la loi) que, pour tout suffrage politique (dont font partie les élections locales comme nationales), « toute division par catégories des électeurs ou des éligibles » est inconstitutionnelle (décision n° 82-146 DC du 18 nov. 1982, *Quota par sexe*). Mais la Constitution a été révisée le 8 juill. 1999 pour introduire à l'art. 3 C (et depuis la révision du 23 juill. 2008, à l'art. 1 al. 2 C) l'**objectif de parité**. Ainsi, désormais, pour tous les scrutins de liste, l'alternance entre un homme et une femme est imposée par la loi.

Art. 1 al. 2 C

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

4. Exercice – dissertation (1)

Conseils méthodologiques

La dissertation juridique (1) :
objectif et travail préalable de réflexion

La dissertation juridique consiste à construire une **démonstration** correspondant au sujet proposé. Le sujet contient explicitement ou implicitement une **problématique** à laquelle il convient d'apporter une **réponse argumentée**.

Cet exercice permet à l'enseignant de tester la capacité de l'étudiant à **maîtriser ses connaissances**, c'est-à-dire à les mobiliser rapidement et à les utiliser pour étayer un point de vue. L'exercice suppose donc, pour l'étudiant, de connaître parfaitement son cours afin de faire des liens entre ses connaissances et d'avoir du recul sur ces connaissances.

La dissertation juridique n'est donc pas un exposé du droit positif, ni une simple restitution du cours magistral, mais une **prise de position** argumentée. L'étudiant doit utiliser ses connaissances (tirées notamment du cours magistral qui lui a été dispensé, complété de manuels) pour trouver des arguments appuyant la réponse à la problématique qu'il doit démontrer.