

Guillaume Tusseau

DROIT
CONSTITUTIONNEL
— ET —
INSTITUTIONS
POLITIQUES

6^e ÉDITION 2022

NOUVELLE ÉDITION REVUE ET AUGMENTÉE

Seuil

Droit constitutionnel
et institutions politiques

Guillaume Tusseau

Droit constitutionnel et institutions politiques

SIXIÈME ÉDITION, 2022

Éditions du Seuil

Ce manuel reprend, fonde, actualise et complète
des ouvrages antérieurs d'Olivier Duhamel publiés et réédités
sous différents titres au Seuil
dans la collection « Science politique » en 1993
et dans la collection « Points Essais » en 2000 et 2003,
ainsi que les éditions antérieures du présent ouvrage.

Le Pouvoir politique en France

ISBN 978-2-02-057394-8

© Éditions du Seuil, septembre 1993, mai 1999 et février 2003

Droit constitutionnel

2. Les Démocraties

ISBN 2-02-038982-7

© Éditions du Seuil, 1993, 1995, février 2000

ISBN 978-2-02-149439-6

© Éditions du Seuil, février 2009, octobre 2011, septembre 2013, août 2016,
octobre 2019, octobre 2021 pour la présente édition

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

*à mes professeurs
à mes étudiants*

*Avant-propos
de la sixième édition*

La nouvelle édition de ce manuel, qui paraît sous une seule signature, continue d'obéir à la volonté de transmettre des connaissances, d'élargir le champ habituellement étudié et de susciter la réflexion sur les institutions politiques et le droit constitutionnel. L'évolution de l'ouvrage se montrera fidèle à cette ambition, consistant à introduire de manière critique le lecteur à un ensemble de données, de problèmes et de modes d'analyse, afin de lui permettre de développer une réflexion autonome.

Introduction

La démocratie

CHAPITRE 1

La démocratie : une forme politique à définir

Le mot d'ordre démocratie domine les esprits, aux XIX^e et XX^e siècles, d'une façon presque générale. Mais précisément pour cette raison, le mot, comme tout mot d'ordre, perd son sens précis. Par le fait que – pour obéir à la mode politique – on croit devoir l'utiliser à toutes les fins possibles et en toute occasion, cette notion, dont on a abusé plus que d'aucune autre notion politique, prend les sens les plus divers, souvent très contradictoires, lorsque même le vide intellectuel que recouvre habituellement la langue politique vulgaire ne la dégrade pas au rang d'une phrase conventionnelle, ne prétendant plus à aucun sens précis.

Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur*,
Paris, Sirey, 1932.

L'horizon de l'organisation contemporaine du pouvoir

1. Un vocabulaire juridico-politique ambigu

Les éléments de la confusion

L'évidence démocratique

L'inconfort démocratique

Les instruments de la clarification

La distinction des niveaux de discours

La distinction des types de discours

2. La quête d'une définition

L'impossible définition réelle

La tentative

L'échec

La voie des définitions nominales

Les définitions stipulatives

Les définitions lexicales

Résumons plusieurs millénaires en quelques mots. Les hommes ont vécu dès l'origine en groupes. Les groupes formèrent des sociétés. Les sociétés se dotèrent d'un pouvoir. Le pouvoir se transforma en État. L'État reposa sur ou perdura par le consentement. Le consentement devint explicite. L'explicite dut être renouvelé. Ainsi se résume en sept phrases brèves la construction de la démocratie moderne. Cette forme d'organisation politique fait l'objet d'une approbation et d'une diffusion qui n'ont d'égale, au-delà de la multiplicité de ses formes concrètes, que l'ambiguïté de la notion (1). La définition de la démocratie ne s'en trouve que plus complexe, et impose de recourir à des outils intellectuels particuliers (2).

1. Un vocabulaire juridico-politique ambigu

La démocratie s'offre assurément comme l'une des notions centrales de l'analyse du droit constitutionnel et des institutions politiques contemporains. À l'instar de nombreuses autres, telles que l'État de droit, les droits fondamentaux, le parlementarisme, le présidentielisme, la dictature, le totalitarisme, le libéralisme, la théocratie, etc., elle demeure néanmoins particulièrement difficile à appréhender. La confusion qui la caractérise ne peut être dissipée qu'au prix d'une interrogation portant directement sur le langage et les concepts de l'analyse juridique et politique.

Les éléments de la confusion

Cerner ce qu'est la démocratie s'avère particulièrement difficile. Malgré son évidence immédiate, celle-ci se dérobe irrémédiablement face à tout effort de précision.

L'évidence démocratique

Selon toute vraisemblance, le lecteur de cet ouvrage se lève le matin avec la solide certitude qu'il vit en démocratie. Il y a tout lieu de croire, si même il se pose la question, qu'il s'en trouve fort bien et s'en réjouit. Nul ne conçoit de se plaindre de « vivre en démocratie ». Nul n'imagine revendiquer « moins de démocratie ». La démocratie se trouve démultipliée dans ses espaces sociaux d'exercice, et s'avère aussi bien sociale que politique, administrative, économique ou encore territoriale. Elle prend place au sein de l'État, mais également dans l'entreprise, dans l'Église, dans la famille, au niveau supranational voire mondial, sur Internet où se développerait la cyberdémocratie¹, etc. Elle se diversifie dans ses modalités d'exercice et se présente plus rarement sous la forme de la démocratie *tout court* que sous celles de la démocratie directe, de la démocratie représentative, de la démocratie participative, de la démocratie libérale, de la démocratie sociale, de la démocratie continue, ou encore de la démocratie réflexive.

En contrepoint, nul n'a de mots assez durs pour vouer aux gémonies les États non démocratiques, ainsi que les institutions dites souffrir d'un « déficit démocratique ». États et institutions internationales n'ont de cesse de promouvoir la démocratie de par le monde, tandis que ce mot d'ordre soulève, ici et là, les masses contre des gouvernements honnis, ainsi que le Printemps arabe en a récemment fourni l'exemple. Pour leur combat au nom de la démocratie, nombreux sont ceux qui sont prêts à donner leur vie. Qui n'envisagerait favorablement de mettre un terme, au besoin par la force, au règne d'un État qui foulerait aux pieds les principes démocratiques les plus élémentaires ?

1. V. p. ex. Pierre Lévy, *Cyberdémocratie*, Paris, Odile Jacob, 2002.

Malgré la diversité qui les caractérise, la plupart des constitutions des États du monde se présentent comme démocratiques. Qui imaginerait rédiger une constitution qui ne le serait pas ? Ainsi lit-on à l'article 1^{er} de la Constitution française de 1958 que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». De même, très nombreux sont les États qui, par leur texte fondamental, s'auto-définissent comme démocratiques. Par exemple, l'article 1^{er} de la constitution espagnole énonce que « L'Espagne constitue un État de droit, social et démocratique, qui défend comme valeurs suprêmes de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique », tandis que l'article 1^{er} de la constitution brésilienne affirme que « La République fédérative du Brésil, formée de l'union indissoluble des États, des Communes et du District fédéral, constitue un État démocratique de Droit et a pour fondements : I - la souveraineté ; II - la citoyenneté ; III - la dignité de la personne humaine ; IV - les valeurs sociales du travail et de la libre entreprise ; V - le pluralisme politique ». L'article 2 de la constitution turque prévoit de même que « La République de Turquie est un État de droit, démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme dans un esprit de paix sociale, de solidarité nationale et de justice, attaché au nationalisme d'Atatürk et s'appuyant sur les principes fondamentaux exprimés dans le préambule ». Ce principe se retrouve à l'article 1^{er} de la constitution russe, qui énonce que « La Fédération de Russie est un État démocratique, fédéral, un État de droit, ayant une forme républicaine de gouvernement », aussi bien qu'à l'article 1^{er} de la constitution syrienne selon lequel « La République arabe syrienne est un pays démocratique souverain et indivisible ».

Et pourtant, que de différences entre les systèmes institutionnels mis en place par ces différents textes, et quels abîmes entre les pratiques politiques auxquelles ils donnent lieu. À tel point qu'il devient légitime de se poser la question, toute simple mais finalement des plus embarrassantes : « De quoi parle-t-on ? » Quel type de consensus se noue autour de l'idée de démocratie ? De quoi la culture politique occidentale est-elle si fière ? Au nom de quel idéal précis se dit-on prêt à mourir ?

L'inconfort démocratique

Deux mille ans de philosophie politique n'ont pas réussi à dissiper les doutes et il ne serait pas pertinent ni pleinement utile, pour des raisons que l'on examinera ci-dessous, de retracer l'ensemble de ces débats.

Illustrant les difficultés que comporte la dynamique démocratique contemporaine d'extension du territoire conquis par cette forme politique, il apparaît que certains États se voient imposer la démocratie de l'extérieur, parfois après un conflit armé, ou au titre de condition de l'octroi de certaines aides financières indispensables à la survie de la population. Dans ces circonstances, certains notent que l'extension de la démocratie a peu à voir avec une pratique politique elle-même qualifiable de démocratique, et bien davantage avec des réflexes coloniaux ou paternalistes.

Nombre de processus constitutifs se sont effectués non seulement sous la pression, plus ou moins formelle ou explicite, d'institutions internationales ou de la « communauté internationale », mais encore sous leur contrôle assez direct (Namibie, Cambodge, ex-Yougoslavie, Timor-Oriental, Afghanistan). C'est ainsi que les Nations unies ont disposé à partir de 2005 d'un véritable programme institutionnel d'assistance constitutionnelle. Tout en s'inscrivant dans une stratégie globale de maintien de la paix, de promotion des droits de l'homme, de démocratisation, d'aide à l'élaboration des constitutions, de restauration d'une administration efficace, de dépolitisation des forces armées, etc., il met l'accent sur la transparence et le caractère participatif de l'élaboration des constitutions. Mais son influence pèse, au-delà du seul processus suivi, sur le contenu du texte finalement retenu. Il insiste notamment sur les droits de l'homme, la démocratie pluraliste, mais aussi sur l'économie de marché, la bonne gouvernance, le principe du *rule of law* ou l'accès à la justice. Le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union européenne, l'Organisation mondiale du commerce, Amnesty International, Human Rights Watch, la United States Agency for International Development, la Ford Foundation,

etc. partagent une doctrine assez articulée et mobilisent des experts en vue du développement de textes constitutionnels établis selon le modèle des démocraties occidentales.

À titre d'exemple, à la suite de l'éviction de Saddam Hussein, l'élaboration de la constitution irakienne s'est largement déroulée sous l'emprise des experts internationaux, notamment étasuniens. Il leur a semblé essentiel de veiller à ce que si l'Irak est un État qui se réclame de l'islam, il ne puisse devenir une théocratie. L'article 2 de la constitution de 2005 prévoit à ce titre que :

1. L'islam est la religion officielle de l'État et une source fondamentale de la législation.
 - a) Aucune loi ne peut être promulguée si elle est contraire aux principes établis de l'islam.
 - b) Aucune loi ne peut être promulguée si elle est contraire aux principes de la démocratie.
 - c) Aucune loi ne peut être promulguée si elle est contraire aux droits et aux libertés fondamentales énoncés par la présente constitution.
2. La présente constitution garantit l'identité islamique de la majorité du peuple irakien et elle garantit pleinement les droits religieux à la liberté de croyance et de culte religieux de tous les individus comme les chrétiens, les yézidis et les mandéens sabéens.

Initialement, les alinéas b) et c) du 1 de cet article ne figuraient pas dans le projet. Ils y ont été insérés à la suite de demandes pressantes, notamment de l'ambassadeur américain. L'ajout imposé du respect du principe démocratique est particulièrement singulier. La difficulté tient moins à la légitimité sur le fond de cette exigence qu'à ce que, selon certains analystes, elle procède d'une démarche contradictoire. L'assistance internationale ou étrangère n'est pas toujours librement sollicitée puis accueillie par les États récepteurs, mais peut se présenter comme la condition de l'obtention d'un certain nombre d'aides financières indispensables, dépendant par exemple du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de la Banque de développement asiatique ou d'autres bailleurs de fonds. Selon ce courant d'analyse, les puissances occidentales, et notamment les États-Unis, se sont aisément accommodées des dictatures lorsqu'elles contribuaient

à faire barrage à l'extension du communisme. Le fait qu'elles soient si promptes à les rejeter au nom du constitutionnalisme libéral une fois celui-ci affaibli puis éliminé ne peut être innocent ni désintéressé. Aussi certains peuvent-ils contester dans ces transferts institutionnels une forme de colonialisme rampant, solidaire des idéaux politiques des grandes démocraties libérales et capitalistes.

Une importante distinction est ainsi rendue sensible : prendre une décision de façon démocratique n'est pas équivalent à prendre une décision dont le contenu est démocratique. À ce titre, une démocratie peut être instaurée de manière autoritaire. Réciproquement, un processus démocratique (référendum, vote, etc.) peut parfaitement aboutir à une décision d'abolition de la démocratie. Du point de vue pratique, il est possible de souligner à l'inverse que les circonstances peuvent rendre nécessaires une greffe quelque peu « appuyée » de la démocratie. La normalisation de la situation assurera progressivement son acclimatation. Il reste que, dans ce cas, ces structures politiques dites « démocratiques » sont mises en place selon une logique paternaliste. Dans ce cadre, une autorité extérieure prétend imposer sa décision à une autre société, en se fondant sur l'idée qu'elle est mieux informée que l'autre, et que c'est pour le propre bien de l'autre. Le paternalisme consistant à imposer la démocratie à des populations entières peut être parfaitement souhaitable, évidemment, s'il s'agit de les soustraire à une dictature oppressante. Mais ne viole-t-on pas de la sorte le présupposé de la démocratie ? La démocratie, quelle que soit la conception précise que l'on en retient, a à voir avec l'idée d'autonomie, c'est-à-dire de choix pour soi-même. On pourrait répliquer que, certes, l'on viole le principe démocratique d'autonomie en imposant la démocratie, mais qu'on le fait au nom de la démocratie. Paraphrasant une expression de Rousseau (*Du contrat social*, livre I, chap. VII), on peut considérer que l'on force le récalcitrant à être démocrate. Ce raisonnement n'en reste pas moins paradoxal et « sonne » quelque peu contradictoire. De plus, il existe plusieurs types de démocratie. On peut donc craindre que ce soit *une* démocratie particulière, c'est-à-dire *une* idéologie particulière, qui soit plus ou moins imposée de force à ces populations. Il ne

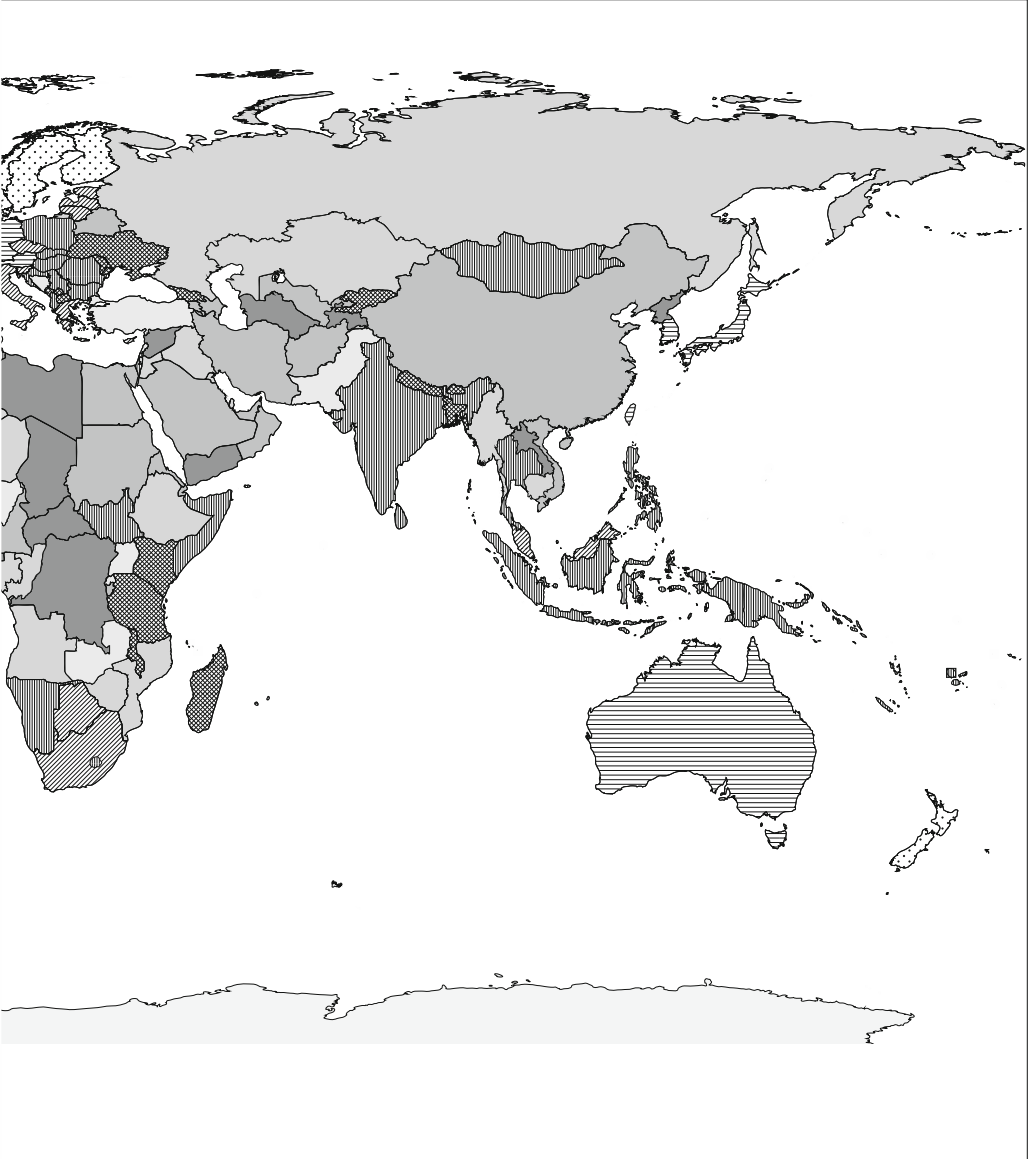
s'agit pas ici de porter un jugement sur ces modes d'instauration de la démocratie, mais de souligner à quel point les usages contemporains de cette notion donnent lieu à des difficultés. Celles-ci résultent de choix et imposent des choix, qui nécessitent des argumentations, des débats, des justifications dont tous supposent, à tout le moins, d'être en mesure de préciser de quoi l'on parle.

Si l'on s'en tient à l'heure actuelle, l'effort le plus abouti – sinon le plus enthousiasmant et le plus crédible – pour appréhender la notion de démocratie tient sans nul doute aux indices chiffrés de mesure de la démocratie élaborés par exemple par l'*Intelligence Unit* du magazine *The Economist* depuis 2006. À travers l'analyse de soixante critères liés au processus électoral et au pluralisme, aux droits fondamentaux, au fonctionnement du gouvernement, à la participation politique et à la culture politique, un classement des États est opéré à partir d'une note chiffrée. En 2020, le meilleur score est celui de la Norvège (9,81 points). Les États-Unis se classent 25^e, avec 7,92, tandis que la France obtient 7,99 et le 24^e rang. À l'autre extrémité du classement, le Tchad (163^e avec 1,55), la Syrie (164^e avec 1,43), la République centrafricaine (165^e avec 1,32), la République démocratique du Congo (166^e avec 1,13) et la Corée du Nord (167^e avec 1,08) ferment la marche¹. Parallèlement, l'organisation Freedom House distingue, en fonction d'analyses tenant aux élections, au régime des libertés, etc., trois catégories d'États. En 2020, sur 195 États, 43 % réunissant 39 % de la population mondiale sont des États libres. 32 % réunissant 25 % de la population mondiale sont partiellement libres. 25 % réunissant 36 % de la population mondiale ne sont pas des États libres. Cette organisation établit également des classements régionaux et évalue la trajectoire des différents États, c'est-à-dire la dynamique du progrès ou de la régression démocratiques. Parmi les États classés comme « les pires des pires » figurent la Syrie, l'Érythrée, le Sud-Soudan, la Corée du Nord, la Guinée équatoriale, l'Arabie saoudite, la Somalie, la Libye et le Turkménistan².

1. Voir www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year (consulté le 27 avril 2021).

2. Voir https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf (consulté le 27 avril 2021).





Mais la question demeure : qu'essaient de cerner ces indices, aussi scientifiques soient-ils ? La démocratie n'est-elle que la combinaison mathématique sophistiquée des différentes mesures opérées ? Quels types de relations d'implication, de présupposition ou au contraire d'antagonisme peuvent exister entre les multiples variables prises en compte et intégrées ? On se trouve ici, comme souvent dès lors que l'on entend définir un concept important, dans la situation de saint Augustin (*Confessions*, XIV, 17) qui, à propos de la notion de temps, écrivait :

Qu'est-ce donc que le temps ? Si personne ne me le demande, je le sais ; si je souhaite l'expliquer à quelqu'un qui me le demande, je l'ignore.

De même : « Qu'est-ce donc que la démocratie ? Si personne ne me le demande, je le sais ; si je souhaite l'expliquer à quelqu'un qui me le demande, je l'ignore. » Plusieurs outils sont susceptibles, à propos de la notion de démocratie comme d'autres notions essentielles de l'analyse du droit constitutionnel et des institutions politiques, de sortir le juriste et le politologue de l'ornière.

Les instruments de la clarification

Afin de clarifier la discussion, de dissiper de la sorte de faux problèmes et des quiproquos, de savoir de quoi l'on parle, de pouvoir situer les points de désaccord, de pouvoir assumer la responsabilité de ses propos – ce qui est indispensable à toute discussion rationnelle et surtout honnête sur le plan intellectuel –, il est nécessaire de présenter un certain nombre d'outils fondamentaux tenant à l'étude du langage juridique et politique.

La distinction des niveaux de discours

La première distinction essentielle est celle qui oppose le langage-objet, d'une part, et le métalangage, d'autre part. Elle est notamment issue de la théorie d'un logicien anglais, Bertrand Russell (1872-1970), qui eut également une activité politique importante en faveur du pacifisme.

Les institutions politiques réalisent la plupart de leurs actions, réformes, politiques publiques, etc., à travers la production de normes juridiques, c'est-à-dire, plus généralement, de droit. Le droit est communément formulé au moyen de discours ou de langage. C'est ainsi que les constitutions, les lois, les décisions de justice sont très souvent écrites. Elles forment le langage du producteur de droit, qui est aussi le langage principal des autorités politiques (parlements, gouvernements, chefs d'État, États fédérés, partis politiques...). La politique est également affaire de langage, de discours au parlement, de communiqués ministériels, de conférences de presse, de tweets des uns et des autres, etc. Les juristes et politologues qui étudient ce langage produisent eux-mêmes des discours, sous forme de livres, d'articles publiés dans des revues, de cours, d'analyses délivrées sur les plateaux de télévision, de billets sur des blogs, etc. Leur langage a la particularité de porter sur un objet qui n'est lui-même autre qu'un langage.

On peut donc dire que le droit produit par les acteurs juridico-politiques est un langage qui est l'objet d'un autre langage, celui des juristes et politologues qui l'étudient. On peut le nommer « langage-objet ». Au contraire, le discours que les juristes et politologues émettent relativement à ce langage-objet se situe à un niveau linguistique logiquement supérieur. On peut donc dire qu'il s'agit d'un « métalangage ». Il faut remarquer que les phrases précédentes, qui s'expriment à propos du discours des juristes, représentent un discours qui est relatif à un discours (le métalangage) qui lui-même est relatif à un discours (le langage-objet). Elles relèvent donc d'un métamétalangage. En portant sur le métamétalangage, la phrase précédente relève elle-même d'un métamétamétalangage. Il est possible de remonter ainsi de manière infinie.

Cette distinction est extrêmement importante, car les critères de qualité ou de pertinence de ces différents niveaux de discours ne sont pas les mêmes. À titre d'exemple, il est possible qu'à l'occasion d'un examen, un étudiant doive réaliser le commentaire d'un texte tiré des Mémoires d'un homme politique célèbre. Ce discours est le langage-objet. Le commentaire produit par l'étudiant relève du métalangage. Ce métalangage fait l'objet d'une évaluation par un

correcteur, qui produit à son sujet un métamétalangage. Revenant enfin sa note, l'étudiant ne manque pas de commenter, dans un discours relevant du métamétalangage, la manière dont le correcteur a apprécié (ou non) son travail. Les qualités attendues de ces différents discours ne sont pas les mêmes. Du texte étudié, on attend qu'il soit intéressant ou connu d'avance ou facile à comprendre pour l'examen ; du métalangage du commentaire étudiant, on attend qu'il soit démonstratif, bien construit, clair, etc. ; du métamétalangage du correcteur, on attend qu'il permette de comprendre la note attribuée, qu'il soit conforme aux critères de notation indiqués au préalable, etc. ; du métamétalangage commentant la note, on attend, par exemple, qu'il soit... poli !

Pour prendre un exemple tiré de la discipline, lorsque est prononcée ou écrite la phrase : « Le président de la République est élu pour cinq ans », il peut s'agir d'un extrait de la Constitution française de 1958 (l'article 6). Il s'agit donc d'un élément de langage-objet. Mais il peut aussi bien s'agir d'un énoncé formulé par un professeur dans son manuel. Dans ce cas, l'énoncé « Le président de la République est élu pour cinq ans » relève du métalangage. Il serait possible d'objecter que la distinction est un peu artificielle, mais il n'en est rien. Du premier énoncé, on attend par exemple qu'il soit « juste » ou praticable sur le plan institutionnel, en n'établissant pas un mandat trop long ni un mandat trop court. Du second, on attend notamment qu'il ne se trompe pas quant à la durée du mandat dont il fait état. Un élément remarquable en l'occurrence tient à ce qu'il s'agit, sur un plan purement formel, que l'on nomme, plus techniquement dans le vocabulaire de la sémiotique, le plan « syntaxique », exactement du même ensemble de mots qui est en cause. La distinction tient uniquement à la signification des termes, c'est-à-dire à un point de vue dit « sémantique ». Tel est également le cas concernant la seconde distinction essentielle.

La distinction des types de discours

Un énoncé est simplement un ensemble de mots, qui n'a pas, en tant que tel, de signification. Il n'acquiert de signification qu'une fois

lu, entendu, compris, interprété. Les diverses fonctions du langage permettent de classer les différents types de signification des énoncés linguistiques. Du point de vue de l'étude des institutions politiques, il est essentiel de distinguer deux grandes fonctions du langage ou deux grands types de discours.

Le premier est le discours descriptif. La fonction descriptive du langage est remplie par des énoncés qui ont la signification de « propositions ». Le terme « proposition » est ici entendu au sens logique, et non, par exemple, comme dans l'expression « proposition de loi », au sens de proposition juridique. Une proposition est la signification d'un énoncé, selon laquelle quelque chose est (ou n'est pas). Sur le plan syntaxique, en général, c'est-à-dire sur le plan de la structure grammaticale des énoncés, une proposition est exprimée à l'indicatif. Par exemple : « Le feu tricolore est rouge. » Sur le plan sémantique, c'est-à-dire du point de vue de la signification des énoncés, une proposition est susceptible d'être vraie ou fausse. Il faut noter qu'une proposition fausse reste une proposition. Par exemple, si en réalité le feu est vert, la proposition « Le feu tricolore est rouge » est fausse. Mais elle demeure une proposition. Sur le plan pragmatique, c'est-à-dire de sa relation vis-à-vis de ceux qui sont mis en sa présence, une proposition a pour effet sur l'auditoire de transmettre une information.

Le second type de discours essentiel est le discours normatif. La fonction normative est remplie par les énoncés qui ont la signification de normes. Une norme est la signification d'un énoncé selon laquelle quelque chose doit être (ou doit ne pas être). Sur le plan syntaxique, en général, une norme est exprimée à l'impératif. Par exemple, « Arrête-toi au feu rouge ! » est une norme. Elle ordonne un comportement qui doit être adopté. Mais il existe d'autres marqueurs du langage normatif, tels que le point d'exclamation ou l'emploi d'un vocabulaire dit « déontique » (du grec *to deon*, le devoir), composé des termes « devoir », « permis », « interdit », « obligatoire », etc. Une norme n'est donc pas nécessairement porteuse d'obligations. Elle peut aussi permettre ou habiliter des comportements. Sur le plan sémantique, une norme ne peut pas être vraie ou fausse. Il est impossible de répliquer « c'est vrai » ou « c'est faux » à « Arrête-toi au feu

rouge ! » Elle peut présenter d'autres propriétés. La première est la validité. Ainsi, on peut répliquer que « la norme selon laquelle on doit s'arrêter au feu rouge est valide dans l'ordre juridique français ». Mais il est possible aussi de dire qu'elle n'est pas valide dans l'ordre juridique d'une tribu primitive qui ne connaît pas les feux tricolores. Une deuxième propriété est l'effectivité. Une norme peut être plus ou moins effective. Ainsi, la norme selon laquelle on doit s'arrêter au feu rouge est plus ou moins effective selon les régions françaises. Une troisième est la justice : une norme peut être jugée plus ou moins conforme aux exigences de l'équité, du droit naturel, etc. Sur le plan pragmatique, une norme vise à produire chez le récepteur du message une réaction par laquelle il exécute le comportement indiqué. Elle a pour but d'orienter la conduite.

Le caractère descriptif ou normatif d'un énoncé peut ne pas être immédiatement apparent sur le plan syntaxique. Soit l'énoncé de l'article 13 de la Constitution française actuelle :

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Malgré le fait que la formulation soit exprimée au présent de l'indicatif, l'article 13 n'est pas une description de ce que fait, couramment, le matin, en allant dans son bureau, le président de la République. Ce n'est pas un compte rendu sociologique ou ethnologique de son activité quotidienne. Il s'agit bien d'une norme juridique, d'un élément de langage normatif, et non d'un élément de langage descriptif. De plus, on sait, depuis un conflit qui a opposé en 1986 le président de la République François Mitterrand au Premier ministre Jacques Chirac, que le président de la République peut signer les ordonnances que lui soumet le gouvernement s'il le souhaite, et ne pas les signer s'il ne le souhaite pas. Par le veto qu'il s'est ainsi attribué, le président a entravé l'action du Premier ministre. Devant ce blocage, Jacques Chirac a dû présenter au Parlement les textes qu'il avait rédigés sous forme d'ordonnances, et les faire adopter sous forme de textes de lois ordinaires, ce qui lui a pris davantage de temps. Curieusement, la rédaction est identique pour les différents actes en cause : « Le

Président de la République signe les ordonnances et les décrets. » Ceci donne la mesure de l'importance qu'il faut accorder, du point de vue du fonctionnement des institutions politiques, aux questions purement linguistiques et à la manière dont les acteurs juridico-politiques interprètent les textes constitutionnels. Des énoncés qui, si l'on se fie à leur apparence, sont purement descriptifs, peuvent donc avoir la signification de normes, aussi bien prescriptives (art. 13 C pour les décrets délibérés en Conseil des ministres) que permissives (art. 13 C pour les ordonnances).

Certains types de discours normatifs empruntent une forme encore plus subreptice. Il existe des termes que l'on peut considérer comme « neutres », au sens où ils ne semblent pas irréductiblement solidaires de questions éthiques, politiques, morales, liées aux valeurs ou aux préférences des uns ou des autres. Tel est par exemple le cas des termes « table », « eau », « crayon », « ordinateur », etc. *A priori*, l'emploi de ces termes a pour seule fonction de désigner un objet, sans porter sur lui de jugement de valeur particulier, ni susciter chez celui qui entend ces discours une action ou une réaction particulière. Au contraire, d'autres termes ne sont pas neutres, mais comportent des jugements de valeur implicites. En conséquence, le simple fait de les employer ne se limite pas à désigner un objet, mais convoie immédiatement et simultanément une appréciation sur cet objet. Ils transmettent l'idée que des actions sont plus ou moins recommandables, et exercent de ce fait la fonction pragmatique d'un énoncé normatif.

L'un des auteurs à l'avoir le premier remarqué est le philosophe anglais Jeremy Bentham (1748-1832). Il établit sous forme graphique que certains plaisirs peuvent recevoir différentes appellations. Ainsi, au terme neutre « faim » correspondent le terme laudatif « amour des plaisirs de la bonne chère » et le terme péjoratif « gloutonnerie ». Selon celui des trois qui est employé, et alors même que la chose désignée ne change pas, un jugement de valeur implicite, plus ou moins dissimulé, est transmis. On peut suggérer ainsi une approbation de celui qui mange et dont on mentionne le goût pour la bonne chère. Au contraire, on suggère implicitement une désapprobation de celui qui mange et que l'on présente comme un glouton. Le procédé est insidieux puisque, sur le plan des pures apparences, c'est-à-dire sur

le plan syntaxique, l'énoncé semble se limiter à décrire, de manière neutre et totalement détachée. Dans le domaine politique, Bentham estime qu'il y a là un instrument majeur de tromperie :

Parmi les instruments de tromperie qui sont employés pour faire accepter au peuple la domination d'un seul ou de quelques-uns, se trouve le procédé consistant à employer, pour la désignation des personnes et classes de personnes, au lieu des dénominations ordinaires et appropriées, les noms d'autant d'entités fictives abstraites, élaborés à dessein.

Constitutional Code, in *The Works of Jeremy Bentham*, John Bowring (ed.), Edinburgh, W. Tait, 1838-1843, Vol. IX, p. 76.

Il inclut parmi ces termes des appellations telles que : le « Trône » ou la « Couronne » au lieu du « roi », l'« Église » au lieu des « hommes d'Église », la « Cour » ou le « Tribunal » au lieu des « juges ». Les premiers tendent à suggérer une majesté, et donc à appeler des comportements respectueux, alors que les seconds sont plus neutres.

La théorie du langage émotif porte précisément sur les termes qui, contenant des jugements de valeur implicites, se prêtent de ce fait à un usage rhétorique important. Il est dès lors nécessaire de se méfier, puisque sous couvert de purement et simplement décrire, ils critiquent ou approuvent. Cette analyse peut parfaitement être appliquée aux termes « démocratie », « démocratique », « antidémocratique », « progrès démocratique », « démocratisation », « déficit démocratique », etc.

Des commentateurs considèrent que tel ou tel référendum, concluant par exemple à l'interdiction des minarets en Suisse, est « antidémocratique », puisqu'il viole les droits fondamentaux. D'autres s'opposent à eux en disant que c'est au contraire « démocratique », puisque telle est la volonté du peuple souverain. Marine Le Pen et d'autres candidats aux élections présidentielles ont contesté le caractère « démocratique » de la procédure en vertu de laquelle 500 parrainages sont exigés pour pouvoir se présenter. D'autres considèrent au contraire que, au risque de perdre son sérieux, la démocratie ne peut pas laisser une multitude de petits voire de micro candidats fantaisistes se présenter aux plus hautes fonctions de l'État.

À propos du statut des magistrats, et notamment de l'indépendance du parquet, certains considèrent qu'un pouvoir judiciaire indépendant est une nécessité absolue dans toute démocratie moderne. D'autres considèrent au contraire que la démocratie implique que le pouvoir politique conserve une certaine maîtrise en matière d'application du droit. Il en assume en effet la responsabilité devant la représentation nationale, faute de quoi l'on tombe dans le gouvernement des juges, c'est-à-dire une aristocratie.

Il n'est pas utile de multiplier *ad nauseam* les exemples. Dans ces hypothèses, en définitive, peu importe ce dont on parle, ce en quoi et ce pourquoi telle ou telle chose est dite « démocratique » ou non. C'est si peu important que les deux camps, pour et contre, peuvent parfaitement vanter ou critiquer la même chose, ou revendiquer une chose et son contraire au nom du même argument : « C'est démocratique. » L'essentiel est donc l'émotion qui s'attache à l'apposition du « label », du « slogan » ou de l'« étiquette » en question. *Grosso modo*, le locuteur dira « démocratique » ce qu'il aime, et « antidémocratique » ce qu'il n'aime pas, l'idée étant de s'attirer l'approbation de l'auditoire, supposé préférer ce qui se réclame de la démocratie plutôt que l'inverse. C'est précisément ce que notait George Orwell, l'auteur de *1984* et de *La Ferme des animaux* :

Les mots démocratie, socialisme, liberté, patriotique, réaliste, justice ont chacun plusieurs significations, différentes, inconciliables. Dans le cas du terme démocratie, non seulement il n'en existe aucune définition ayant fait l'objet d'un accord général, mais les tentatives visant à établir une telle définition rencontrent des résistances de toute part. Il est presque universellement admis que traiter un pays de « démocratique » est un compliment : par conséquent, les défenseurs de n'importe quel type de régime déclarent qu'il s'agit d'une démocratie et craignent qu'il leur faille abandonner ce terme s'il était doté d'une signification précise.

George Orwell, « La politique et la langue anglaise »,
in *Essais, articles, lettres*, S. Orwell, I. Angus (éd.),
trad. fr. A. Krief, B. Pecheur, J. Semprun, vol. 4 (1945-1950),
Paris, Éditions Ivrea, Éditions de l'Encyclopédie des nuisances,
2001, p. 158-173, p. 164.

Que l'on ne se méprenne pas : cela ne veut pas dire que ce type d'utilisation du langage, et en l'occurrence du mot « démocratie », n'est pas efficace en pratique, et que, du point de vue de l'étude des institutions politiques, il faut le disqualifier. Il ne s'agit pas de se limiter à critiquer ce type d'emploi des termes juridiques et politiques, mais bien plutôt de tenter d'élucider d'un point de vue métalinguistique le type d'argumentation dont ils sont partie prenante. En effet, le terme « démocratie » n'a pas été, en tout temps et en tout lieu, considéré avec la faveur dont il bénéficie aujourd'hui. Parmi les plus grands philosophes, nombreux sont ceux qui, tels Platon, Aristote, Bodin, Montesquieu, Hobbes, Kant ou Hegel, ont critiqué la démocratie. Le type d'utilisation émotive dominante à l'heure actuelle est en lui-même, sur le plan du langage, la traduction d'une culture politique déterminée, dont la compréhension relève des études juridiques et politiques. Cependant, du point de vue de l'étude rigoureuse et de la formation intellectuelle, qui sont l'objectif essentiel d'un ouvrage consacré aux institutions politiques, il faut évidemment dépasser ce type d'usage et déterminer des définitions plus rigoureuses.

2. La quête d'une définition

La question initiale demeure : « Qu'est-ce que la démocratie ? » Comment définir la démocratie ? Il existe différentes manières d'y répondre, c'est-à-dire différentes manières de comprendre ce qu'est l'opération de définition d'une notion.

L'impossible définition réelle

Toute tentative de définition réelle est vouée à l'échec.

La tentative

La recherche d'une définition réelle consiste à se proposer d'identifier, au moyen de critères nécessaires et suffisants, l'essence d'un objet, sa nature profonde et ultime. Selon cette perspective, en répondant à la question « Qu'est-ce que la démocratie ? », on devrait offrir la seule et unique vraie définition de la démocratie. Or cette méthode se heurte à un certain nombre de difficultés. À l'encontre de ce type de problématique, le juriste danois Alf Ross (1899-1979) fait valoir que :

Les questions du type : « qu'est-ce que la ou le... » devraient être évitées dans l'analyse logique, parce qu'elles fleurissent l'essentialisme. Vous pouvez demander ce qu'est une certaine substance, par exemple l'« eau » ou la « poudre », quand ce que vous signifiez (désignez) par le terme « eau » ou « poudre », est manifeste. La question est inadaptée lorsque le problème principal est de déterminer la signification avec laquelle un mot est employé effectivement, ou la signification qui pourrait logiquement lui être attribuée, mais qui n'apparaît que de manière diffuse dans l'usage commun.

Alf Ross, « Qu'est-ce que la justice selon Kelsen ? »,
in *Introduction à l'empirisme juridique*, Paris, LGDJ, 2004, p. 119.

Lorsqu'elle prétend définir la démocratie, la doctrine entend en effet le plus souvent révéler l'essence de la démocratie. Or cette essence – si elle existe – ne se présente pas de manière immédiate. Elle demeure insaisissable, et c'est précisément pour cette raison que l'on voit tant de définitions s'opposer et qu'aucune ne semble émerger comme une évidence. Il peut exister une nature des cailloux, de la table, de la chaise, de l'eau (H₂O). On peut déterminer des propriétés empiriques, aisément connaissables, communes à tous les cailloux, toutes les tables, toutes les chaises et toutes les molécules d'eau. Tout le monde s'accorde sur ces éléments. On peut donc prétendre en déterminer l'essence, et fournir une définition, la seule exacte, de la chose en question, qui apparaisse comme une définition réelle. Mais tel n'est pas le cas de la

démocratie et de nombreux autres termes courants du vocabulaire juridico-politique.

L'échec

Afin de tenter de proposer une définition réelle de la démocratie, on pourrait penser fournir une liste de critères. À titre d'exemple, selon l'adresse d'Abraham Lincoln à Gettysburg, la démocratie se définit comme « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Cette formule, qui se retrouve à l'article 2 de la Constitution française de 1958, conduit implicitement à retenir l'idée de démocratie que l'on dit « directe ». Le peuple y prend lui-même en charge, dans leur totalité, les affaires qui le concernent. Il s'assemble et décide, puis se conforme à ses décisions. Le peuple est alors souverain, ainsi que le promet Jean-Jacques Rousseau, chez qui la volonté générale doit gouverner.

Mais une autre personne pourrait objecter que la démocratie directe, où le peuple décide lui-même de tout ce qui le concerne, n'est pas la seule forme envisageable de démocratie. Elle définirait alors la démocratie comme le système où « le peuple ou bien ses représentants gouvernent ». Tel est le système de démocratie que l'on dit « représentative ». Suivant Montesquieu, un défenseur d'un tel système considérerait en outre qu'il possède l'avantage d'offrir un filtre à l'incompétence des masses populaires. Si celles-ci sont capables de se choisir des dirigeants aptes à agir en leur nom, elles ne sauraient gouverner par elles-mêmes.

Mais un troisième personnage pourrait intervenir et souligner que, dans une démocratie, n'est pas représentant qui veut. Les représentants doivent être élus ; les élections doivent être disputées, ouvertes, concurrentielles, libres et régulières ; elles doivent reposer sur un découpage équitable des circonscriptions électorales.

Mais une quatrième personne pourrait, exemples historiques à l'appui, contester une telle définition. En effet, des représentants élus peuvent parfaitement adopter des lois qui violent les droits des minorités ou les droits de l'homme. Le régime nazi s'est ainsi

imposé par les urnes. Or la démocratie n'est pas seulement le règne du nombre, mais aussi celui de valeurs fondamentales.

Un cinquième individu pourrait estimer qu'un système démocratique, pour donner « réellement ou véritablement » la parole à ceux qui sont gouvernés, doit être représentatif au sens où il doit ressembler, physiquement pour ainsi dire, à la population gouvernée. À ce titre, la France ne serait pas démocratique puisque, par exemple, sous la XV^e législature, à l'Assemblée nationale élue en 2017, on ne dénombre que 224 femmes, soit 39 % des députés, alors que la population se compose d'environ 52 % de femmes. De même, il y a très peu de députés jeunes, issus de l'immigration ou provenant de la catégorie professionnelle des ouvriers.

Un sixième pourrait trouver une autre définition encore, en ajoutant de nouveaux critères. Puisqu'il n'existe aucun critère évident pour vérifier laquelle de ces définitions « a raison », il s'ensuit que l'on voit ainsi s'opposer de pures pétitions de principe. De plus, à force d'ajouter des critères, on s'expose à ce que la définition ne soit plus matériellement adéquate, c'est-à-dire fasse des pages et des pages, et ne soit plus du tout fonctionnelle. Enfin, il est parfaitement possible qu'un farfelu affirme : « La démocratie c'est le système où je soumets le monde entier à mon caprice. » Sa définition serait tout aussi valable que les autres, puisque nous ne disposons d'aucun critère objectif et neutre de validation. Un tel critère résulterait lui-même d'une définition, qui ne serait vraie que si nous avions un critère objectif, déterminé par une définition réelle, qui ne serait la vraie que si nous avions un critère objectif, etc. Une telle régression à l'infini ne peut être admise. Il convient en conséquence de repousser toute une manière d'approcher ce type de questions. Il n'y a pas d'essence, pas de définition véritable, authentique, unique, valable partout. C'est pourquoi il est nécessaire d'abandonner le rêve d'une définition réelle de la démocratie, c'est-à-dire l'espoir de trouver la bonne définition de la chose-démocratie, et de suivre une autre méthode. En se limitant au contraire à définir le terme « démocratie », on se tourne vers une définition nominale.

La voie des définitions nominales

À la recherche de l'essence de la chose s'oppose l'élucidation des sens du terme « démocratie ». Il existe à cette fin deux grands types de définitions nominales.

Les définitions stipulatives

Le premier s'appelle « définition stipulative ». Dans cette hypothèse, il s'agit de fixer, par une décision, le sens d'une expression dans un certain contexte. On stipule donc que l'on va désigner tel objet par tel nom. Ce type de définition résulte d'une décision, prise par exemple au début d'une étude, d'un exposé lors d'un examen, d'un débat, d'une convention internationale ou d'une loi. Ainsi peut-on lire, au début d'un article d'une revue juridique, consacré aux pouvoirs politiques de l'exécutif, que :

dans le cadre de la présente étude, l'exécutif comprendra aussi bien les chefs d'État (roi, reine, président de la République, etc.) que les chefs de gouvernement (premiers ministres, présidents du gouvernement, chanceliers, etc.) et les ministres.

Une définition stipulative ne peut donc pas être vraie ou fausse. Il serait ridicule, par exemple, de dire à l'auteur de cet article qu'un ministre ne fait pas réellement partie de l'exécutif, ou bien qu'il se trompe en n'incluant pas les secrétaires d'État. Une telle définition ne peut qu'être utile ou inutile dans le cadre théorique ou pratique où elle est adoptée. Elle est utile, par exemple, pour l'article mentionné, si sa définition de l'exécutif autorise une comparaison institutionnelle et politique intéressante. Elle est inutile ou rate son objectif si, au contraire, il avait été pertinent d'inclure les secrétaires d'État, les directeurs de cabinet ou d'autres institutions pour comprendre complètement le pouvoir politique et l'influence de l'exécutif.

Les définitions lexicales

Le deuxième type de définition nominale s'appelle « définition lexicale ». Elle consiste à déterminer, dans une communauté linguistique donnée, le sens qui est attribué à un terme spécifique. Telle est par exemple la démarche d'un dictionnaire, qui recense les différents usages possibles d'un terme. Ainsi, à l'entrée « colonel », un dictionnaire indique qu'il s'agit d'un grade dans l'armée mais aussi d'un dessert glacé. Une telle définition peut être vraie ou fausse selon qu'elle se trompe dans la manière dont elle rend compte de l'usage. Ainsi, la définition lexicale de « colonel » sera fausse si elle comporte également l'idée que le colonel est un oiseau marin de couleur rose et verte.

Une telle analyse est compatible avec l'identification d'une pluralité de définitions pour un même terme. Elle est donc utile pour la détermination des différents concepts qui sont nommés par le seul et unique terme de « démocratie ». Elle permet de clarifier le fait que, parfois, plusieurs personnes emploient un même terme dans des sens différents, c'est-à-dire nomment plusieurs concepts différents au moyen du même terme. Il peut s'agir d'une simple erreur ou d'approximation, dont la mise en évidence conduit à éviter des quiproquos ou les faux problèmes, qui sont nombreux dans les disciplines politico-juridiques. Mais, en raison de l'aspect émotif et rhétorique des termes comme « démocratie », la confusion peut également être délibérée, tout simplement afin de pouvoir accoler le label « démocratie » à ses propres préférences, quelles qu'elles soient.

Dans leur variété même, voire dans leurs antagonismes, les différentes définitions du terme « démocratie » qu'une analyse lexicale peut mettre en évidence sont révélatrices de la « nébuleuse » ou du « réseau de concepts » intellectuel, doctrinal ou pratique qui se condense autour de l'emploi de termes tels que « démocratie », « démocratique », « anti-démocratique », etc. Deux d'entre elles méritent de retenir l'attention.

La première constitue une référence cardinale du point de vue de la culture politique et juridique, entendue comme structure de concepts qui définit et délimite le cadre de notre réflexion, ce qui

est exprimable ou pensable. Elle provient de l'Antiquité grecque, qui est envisagée avec nostalgie, admiration ou tendresse, aussi bien pour les institutions qu'elle a connues que pour les réflexions philosophiques qu'elle a abritées. Cette définition de la démocratie relève à ce titre de l'imagerie, des représentations fondamentales, des « lieux communs » (dans le sens non péjoratif de *topoi*) de la discussion constitutionnelle, et fournit les archétypes historiques des grandes notions. Sur le plan étymologique, la démocratie est à ce titre une invention grecque : *dêmos* (peuple), *kratos* (gouvernement). La démocratie athénienne du v^e siècle av. J.-C. est décrite en des termes particulièrement mémorables par celui qui a contribué à l'établir, Périclès (495-429 av. J.-C.). Dans son oraison funèbre aux guerriers morts au combat, il considère que :

Notre constitution politique n'a rien à envier aux lois qui régissent nos voisins ; loin d'imiter les autres, nous donnons l'exemple à suivre. Du fait que l'État, chez nous, est administré dans l'intérêt de la masse et non d'une minorité, notre régime a pris le nom de démocratie. En ce qui concerne les différends particuliers, l'égalité est assurée à tous par les lois ; mais en ce qui concerne la participation à la vie publique, chacun obtient la considération en raison de son mérite [...] ; une crainte salutaire nous retient de transgresser les lois de la république ; nous obéissons toujours aux magistrats et aux lois et, parmi celles-ci, surtout à celles qui assurent la défense des opprimés [...]. Les mêmes hommes peuvent s'adonner à leurs affaires particulières et à celles de l'État ; les simples artisans peuvent entendre suffisamment les questions de politique. Seuls nous considérons l'homme qui n'y participe pas comme un inutile et non comme un oisif. C'est par nous-mêmes que nous décidons des affaires, que nous nous en faisons un compte exact : pour nous, la parole n'est pas nuisible à l'action, ce qui l'est, c'est de ne pas se renseigner par la parole avant de se lancer dans l'action.

« Oraison funèbre prononcée par Périclès »,
in Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*,
 trad. Jean Voilquin, 2 vol., Paris, Garnier frères,
 1936, Vol. 1, p. 120-122

En pratique, sur le plan institutionnel, les citoyens, c'est-à-dire les hommes de plus de 20 ans, formaient une assemblée dénommée

« ekklesia ». Elle tenait 40 sessions par an, avec un quorum de 6 000 citoyens pour les sessions plénières. Toutes les questions essentielles y étaient décidées (impôts, ordre public, guerre, relations internationales, etc.). Afin de faciliter son travail, un conseil de 500 hommes de plus de 30 ans préparait et organisait la prise de décision, aidé par un autre comité de 50 (élus pour 1 mois) dirigé par un président (élu pour 1 jour). Ce modèle institutionnel reste très éloigné de ce que l'on admettrait spontanément de dire démocratique aujourd'hui (conception extrêmement belliqueuse et parfois raciste de la citoyenneté, exclusion des femmes, exclusion des esclaves, domination des hommes âgés, etc.). Mais dire que ce n'était pas « vraiment » la démocratie n'aurait aucun sens, puisqu'il n'existe pas de définition réelle de la démocratie. L'histoire grecque a constitué un élément essentiel de la formation des élites politiques qui, à l'époque moderne, ont façonné les concepts et les institutions dont nous avons hérité. Ce passage synthétise un nombre important de caractéristiques de ce qui constitue encore aujourd'hui l'idéal démocratique : la souveraineté du peuple, qui se commande à lui-même ; la participation, c'est-à-dire l'exercice direct par les individus des différentes fonctions publiques ; l'idée d'égalité ou *isonomia*, qui conduit à la liberté de chacun ; l'exercice du pouvoir et la prise de décision à travers des débats, des discussions collectives fondées sur l'*isegoria*, c'est-à-dire le droit égal de parler au sein de l'assemblée, le tout conduisant à un appel à l'argumentation et *in fine* à la raison ; la citoyenneté ou l'idéal de vertu civique, au sens où un individu qui ne participe pas à la vie publique est « inutile » ; une forte responsabilité de tous les détenteurs de positions officielles ; l'impression d'unité, de solidarité, de participation qui en ressort, et indique que la démocratie est bien plus qu'un régime politique : c'est un mode de vie, une forme de vie, qui est caractérisée par son exigence pour l'individu.

La seconde définition ou conception de la démocratie sur laquelle il est possible de s'arrêter est à première vue plus technique, plus détachée de toute manifestation d'émotion, plus nettement associée à une perspective juridique. La démocratie est alors comprise, à l'égal de tout système politique d'ailleurs, comme un mode de production

des normes juridiques. Telle est la conception retenue par le juriste autrichien Hans Kelsen (1881-1973), l'un des principaux rédacteurs de la constitution fédérale autrichienne actuelle, théoricien majeur du contrôle de constitutionnalité et l'un des plus grands théoriciens du droit du ^{xx}e siècle, auteur de la *Théorie pure du droit*¹. Dans son ouvrage *La Démocratie. Sa nature, sa valeur*², il développe une théorie originale de la démocratie. Le premier élément essentiel tient au lien étroit que Kelsen établit entre démocratie et liberté. La démocratie a sa source dans « le tourment de l'hétéronomie », c'est-à-dire la réticence à obéir à autrui. La démocratie s'oppose à l'autocratie, entendue dans un sens technique et neutre. Il existe dans nos sociétés des pouvoirs, qui s'expriment par la création de normes juridiques. Soit ces pouvoirs qui s'imposent à nous ne sont pas entre nos mains, soit ils le sont. Dans le premier cas, il s'agit d'autocratie ou d'hétéronomie ; dans le second, il s'agit de démocratie ou d'autonomie. L'idée est de faire participer ceux qui sont soumis à un ordre social à sa création, en l'occurrence d'en faire les auteurs des normes auxquelles ils sont eux-mêmes soumis. Le second élément essentiel de l'analyse kelsénienne est une conséquence du premier. Si la démocratie doit assurer la liberté, elle doit, techniquement, par le vote, assurer que le maximum d'individus sont libres, c'est-à-dire que les décisions sont en désaccord avec la volonté du nombre le plus petit possible d'individus. Il faut donc, pour adopter de nouvelles normes sociales, requérir l'accord majoritaire minimal, c'est-à-dire requérir la majorité simple. Si l'on exige une majorité supérieure, par exemple les 3/5 ou les 2/3, il est parfaitement possible que le nombre des adversaires d'une mesure soit inférieur à celui de ses partisans. Or ce sont les adversaires qui l'emportent, parce qu'ils disposent d'une minorité de blocage. Soit par exemple une société de 100 personnes, dans laquelle une majorité simple de 51 voix est exigée pour prendre une décision. Si 51 personnes sont pour, et 49 contre, alors

1. Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2^e éd. (1960), trad. fr. C. Eisenmann, Paris, LGDJ, 1999.

2. Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (1928), trad. fr. C. Eisenmann, rééd., préf. M. Troper, Paris, Economica, 1988.

51 personnes sont libres et 49 ne le sont pas. Si une majorité renforcée est exigée, par exemple des 3/5, c'est-à-dire 80, il suffit que 21 personnes sur les 100 votent contre une proposition pour l'empêcher d'être adoptée. En conséquence, 21 personnes sont libres, tandis que 79 ne le sont pas. En d'autres termes, les 21 soumettent à leur volonté la majorité. Les individus qui la composent ne sont donc pas libres et, dans cette société, il existe plus d'individus non libres que d'individus libres. La démocratie et l'autonomie sont donc réduites. Kelsen repousse à ce titre l'idée que l'exigence de majorités toujours plus larges pour adopter certains types de mesures soit un facteur de progrès de la démocratie.

Si on la pousse à son terme, cette démonstration comporte des implications politiques importantes. Elle conduit d'abord à des argumentations hostiles au bicamérisme égalitaire, c'est-à-dire à l'établissement d'un parlement composé de deux chambres aux pouvoirs égaux. Soit une assemblée nationale composée de 100 députés et un sénat composé de 50 sénateurs. Imaginons une loi adoptée par 100 députés sur 100, et repoussée par 26 sénateurs contre 24. Il s'ensuit que la loi est rejetée, alors que 124 personnes sont pour, et 26 sont contre. 26 personnes en gouvernement 124 autres. Il y a donc ici une forte dose d'hétéronomie, et donc d'autocratie, par opposition à la démocratie. La démonstration kelsénienne conduit ensuite à refuser l'idée qu'une constitution doit, pour établir un fondement solide à la société politique, être capable d'opposer une certaine résistance aux initiatives des majorités politiques. Fréquemment, les lois ordinaires sont adoptées à la majorité simple : 50 % des voix + 1. Au contraire, les révisions constitutionnelles supposent l'assentiment d'une majorité dite « renforcée ». À nouveau dans ces hypothèses, une minorité est susceptible de « faire la loi » ou, plus exactement en l'occurrence, la constitution. Il s'ensuit que le concept même de démocratie constitutionnelle semble affecté d'une ambiguïté intrinsèque. Cela ne l'empêche pas d'être l'horizon du constitutionnalisme actuel, et de mériter à ce titre une analyse approfondie.

Bibliographie¹

Hans Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur*, [1929], trad. fr. C. Eisenmann, rééd., préf. M. Troper, Paris, Economica, 1988.

David Held, *Models of Democracy*, 3^e éd., Cambridge, Malden (Ma.), Polity Press, 2010.

Bruno Bernardi, *La Démocratie*, Paris, Gallimard, 1999.

Véronique Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2016.

Florent Guénard, *La Démocratie universelle. Philosophie d'un modèle politique*, Paris, Seuil, 2016.

1. Les références bibliographiques en fin de chapitre sont volontairement limitées à l'essentiel.

CHAPITRE 2

La démocratie : un pouvoir constitué

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

Article 3 de la Déclaration des droits de l'homme
et du citoyen, 26 août 1789.

L'État préalable, le constitutionnalisme fondement

1. L'institutionnalisation d'un pouvoir consenti

L'institutionnalisation du pouvoir

L'apparition de l'État

La définition de l'État

Le consentement au pouvoir

Le consentement à l'origine de l'État

Le consentement, condition de la perpétuation de l'État

2. L'organisation du pouvoir par le peuple

Le peuple et la constitution du pouvoir

La trajectoire historique de la notion de constitution

La (les) notion(s) actuelle(s) de constitution

Le peuple et la révision de la constitution

La révision et la vitalité constitutionnelles

La révision, entre flexibilité et rigidité

Pour le meilleur et/ou pour le pire, la mise en place d'une organisation politique de type démocratique ne se conçoit aujourd'hui que dans le cadre d'un État, doté d'une constitution. Des explicitations sont nécessaires pour définir l'État qui conditionne la démocratie moderne (1), et le constitutionnalisme qui la fonde (2).

1. L'institutionnalisation d'un pouvoir consenti

L'État est un pouvoir institutionnalisé. Il suppose le consentement des gouvernés.

L'institutionnalisation du pouvoir

L'État n'est pas le seul mode d'existence d'un pouvoir politique. La forme étatique est une invention relativement récente, et rien n'indique qu'elle soit éternelle. Son extension dans la seconde moitié du deuxième millénaire, sa généralisation dans la seconde moitié du XX^e siècle ont fixé ses éléments constitutifs.

L'apparition de l'État

Potestas, pouvoir : capacité d'agir. Tout homme détient une parcelle de pouvoir. Lorsque des hommes vivent ensemble, dès qu'une vie sociale s'esquisse, certains manifestent ou acquièrent une plus grande capacité d'agir que d'autres. Surtout, certains hommes reçoivent, d'une façon ou d'une autre, fonction d'agir pour la collectivité, de fixer des règles pour garantir la survie et la quiétude du groupe, ce qui impose d'assurer un ordre minimal. Apparaît donc un pouvoir politique.

Dans des micro-sociétés primitives, ce pouvoir peut rester diffus et le groupe s'évertue à empêcher qu'il se constitue en instance autonome. Le développement de la production, les affrontements avec des groupes voisins conduisent à la spécialisation du pouvoir et à son incarnation dans la figure d'un chef. Le pouvoir est organisé, mais il demeure précaire, puisqu'il est lié à une personne, disparaît avec elle et ne s'exerce pas au nom d'un titre de légitimité stable et incontestable.

Au pouvoir de l'Un se substitue le pouvoir de l'État, soit un autre mode d'organisation du commandement. Au pouvoir personnel se substitue un pouvoir impersonnel, au pouvoir individualisé un pouvoir abstrait, au fait de gouverner le droit de gouverner, au fait de gouverner attaché à un chef précis le droit de gouverner attaché à une fonction. L'État est cette idée d'une puissance organisée de la communauté sur chacun de ses membres et d'une puissance permanente dissociée de son titulaire passager. Cette idée produit un fait, cette abstraction des réalités. Des organes spécialisés et collectifs, des procédures régulières et institutionnelles, des personnels administratifs et politiques mettent en œuvre le pouvoir de l'État.

La définition de l'État

L'État est traditionnellement caractérisé par trois éléments constitutifs qui permettent de reconnaître son existence : un pouvoir de contrainte, une population, un territoire.

Le *droit de contraindre* est l'élément décisif, le privilège suprême de l'État, sa marque. L'État a seul le pouvoir de fixer des règles de comportement et d'en imposer légitimement le respect – privilège que l'on baptise traditionnellement « souveraineté ». Le grand sociologue allemand Max Weber a ainsi défini l'État comme l'institution qui revendique avec succès pour son propre compte le « monopole de la violence physique légitime ». Cela ne signifie évidemment pas que l'État exerce quotidiennement la violence à l'encontre de ses administrés, mais qu'il peut toujours le faire, dans les conditions par lui prescrites, pour imposer le respect des règles collectives ou sanctionner leur violation. L'État détient ainsi un double pouvoir, *normatif* et *coercitif*, ou, si l'on préfère, il détient un vrai pouvoir normatif, c'est-à-dire le pouvoir d'édicter des règles de droit et de punir ceux qui ne les respectent pas. Si des entités infra-étatiques peuvent posséder un pouvoir normatif, si des personnes physiques et/ou morales peuvent édicter des règles de droit qui les lient, elles ne le font que de façon subordonnée, c'est-à-dire dans le respect des règles fixées par l'État, dans l'exacte mesure où l'État consent à ce qu'elles les édictent, et elles ne peuvent recourir elles-mêmes à la force mais doivent s'adresser à l'État pour imposer l'application des règles dont elles étaient convenues ou la sanction de leur irrespect. Si une entité supra-étatique se développe, soit elle procède des seuls transferts consentis et révocables par les États qui y participent, soit elle ébauche un nouvel État.

La *population* est la deuxième composante de l'État. L'ordre normatif évoqué ci-dessus régit une communauté d'hommes. Le point commun entre l'ensemble limité que sont les êtres humains ressortissants d'un État peut fort bien n'être que la soumission à ce pouvoir normatif, par-delà la diversité culturelle, linguistique, ethnique, nationale. Nation et État ne coïncident pas nécessairement. Une nation peut préexister à l'État, les Allemands le savent bien. Un État peut préexister à une nation, les Français le savent bien. Une même nation peut être divisée en deux États, comme le fut de l'après-guerre à 1990 la nation allemande ou comme l'est encore la

nation coréenne. Un même État peut regrouper différentes nations, comme le firent les Empires ottoman, austro-hongrois, soviétique, comme le font encore la Fédération de Russie, le Canada, la Suisse ou l'Espagne. En France, puisque l'État y fit la nation et craignit que les nations ne le défissent, la tendance dominante fut longtemps d'identifier État et nation. Elle demeure pertinente, pour notre pays – pas pour d'autres.

Le *territoire* est la troisième et dernière condition d'existence de l'État. La naissance de l'État va de pair avec la sédentarisation, la création de frontières et l'apparition de la cartographie. Le territoire peut être minuscule, comme ceux du Liechtenstein ou d'Andorre. Il peut être discontinu, comme entre la France métropolitaine et les départements, régions et collectivités d'outre-mer, ou comme le Pakistan avant la sécession du Bangladesh en 1971, les États-Unis avec l'Alaska et Hawaii. Il peut être amputé, comme lors de la constitution de nouveaux États. Mais il doit être pour que l'État soit.

Un pouvoir normatif institutionnalisé s'exerçant sur une population dans le cadre d'un territoire, telle est donc la définition classique de l'État.

Ainsi identifié, l'État est un préalable à la démocratie moderne. Il est un préalable à la modernité. Les sociétés préétatiques sont des sociétés anciennes. Elles peuvent survivre, elles ne sont pas tenues de suivre la linéarité imaginaire d'un progrès déterminé. Mais les formes démocratiques que l'on y trouve, parfois pour les vénérer, sont sans commune mesure avec la démocratie dans des sociétés postindustrielles développées. L'État est bien un préalable à la démocratie moderne, laquelle exige l'existence d'un État pour que la communauté puisse exercer son pouvoir sur elle-même. Encore faut-il que ce pouvoir soit consenti.

Le consentement au pouvoir

Le consentement s'impose pour fonder l'État légitime. Lui seul permet la perpétuation pacifique de l'État.

Le consentement à l'origine de l'État

Les théoriciens du droit naturel moderne, à l'origine de l'État, furent, pour la plupart, des contractualistes. À la fin du XVI^e siècle, les monarchomaques, pour défendre le calvinisme dans sa résistance au Saint Empire romain germanique, inventent la théorie d'un contrat entre le roi et ses sujets. Le Genevois Théodore de Bèze pose ainsi la nécessité du consentement du peuple au pouvoir (*Du droit des magistrats sur leurs sujets*, 1575). L'Allemand Johannes Althusius, dit Althusius, va jusqu'à défendre l'inaliénabilité de la souveraineté populaire (*Politica methodice digesta*, 1603), l'État se réduisant alors à une agrégation de communautés inférieures.

Au XVII^e siècle, les absolutistes eux-mêmes seront contractualistes. Le Hollandais Grotius, dans son *De jure belli ac pacis* (1625), ou l'Allemand Pufendorf, dans son *Du droit de la nature et des gens*, établissent ainsi un double contrat à l'origine du pouvoir. En vertu du premier, les individus consentent à former un seul corps. En vertu du second, ce corps décide de se soumettre, à certaines conditions, au pouvoir de dirigeants. Même l'Anglais Hobbes, souvent décrié comme théoricien de l'affreux *Léviathan* (1651), fait reposer la souveraineté absolue de l'État sur un contrat fondateur.

À la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e, le contractualisme limité s'efforce de mieux garantir le respect des libertés par l'État. Pour des théoriciens comme l'Anglais Locke (*Traité du gouvernement civil*, 1690) ou le Genevois Burlamaqui (*Principes du droit politique*, publiés après sa mort, en 1748), des droits naturels imprescriptibles sont opposables à l'État qui n'a été instauré que pour en garantir le respect. Ainsi limité, le contrat fondateur de l'État renforce les exigences liées au consentement. L'obéissance n'est acceptée que sous

conditions. L'État doit se conformer à la finalité pour laquelle il a été institué. L'État doit rester en dehors de la sphère privée.

Et si le contractualisme redevient absolu avec Jean-Jacques Rousseau (*Du contrat social ou Principes du droit politique*, 1762), si le souverain dispose d'une puissance illimitée, c'est à la stricte condition d'une démocratie absolue, d'un contrat unique touchant à la fois l'origine et l'exercice de la souveraineté. Parce que le peuple exerce lui-même la souveraineté, parce que le peuple et lui seul cherche, trouve, exprime la volonté générale, le pouvoir (du peuple donc) est illimité.

Quelles que soient ainsi les variantes, toujours le pouvoir doit être consenti.

Le consentement, condition de la perpétuation de l'État

Le lien théorique entre État et consentement n'est pas obligé. Un État peut imposer sa force à une population sans son accord. Mais les contractualistes ont établi que seul l'État consenti est légitime. À l'argument philosophique s'ajoute un argument pratique. Talleyrand l'exprimait ainsi : « On peut tout faire avec des baïonnettes, sauf s'asseoir dessus. » Seul l'État consenti est durable. Si l'État ne parvient pas à intégrer les nations qui le composent dans une communauté nationale, il sera l'objet d'une contestation incessante, comme celle des Kurdes à l'encontre de l'Irak, de l'Iran et de la Turquie, des Tamils (ou Tamouls) au Sri Lanka, des Palestiniens dans les territoires occupés par Israël. L'intégration, imposée peut-être mais à terme acceptée, ou au contraire la séparation et la naissance d'un nouvel État constitue, au bout du compte, l'inexorable solution.

2. L'organisation du pouvoir par le peuple

Seul le peuple peut constituer le pouvoir, si l'on conserve à la notion de constitution son sens originel et sa consistance politique. Seul le peuple devrait réviser le pouvoir, dès lors que la révision touche un élément fondamental du régime.

Le peuple et la constitution du pouvoir

L'attribution du pouvoir premier au peuple, c'est-à-dire la compétence exclusive du peuple pour fixer les règles fondamentales de l'organisation du pouvoir, découle de la notion même de constitution, telle que l'a conçue la théorie démocratique.

La trajectoire historique de la notion de constitution

Le concept de constitution a connu une longue histoire, faite d'importantes mutations, théoriques tout autant que politiques. De manière schématique, dans l'Antiquité, ainsi que le soulignait Aristote, « Une constitution [...] est une organisation des pouvoirs dans les cités, fixant leur mode de répartition, et la nature du pouvoir souverain dans l'État et de la fin propre à chaque communauté¹ ». Particulièrement inclusive et marquée par un fort organicisme, elle ne distingue pas, de la manière dont on le ferait aujourd'hui, le public et le privé, le politique et le civil, le juridique et le moral. La *politeia* n'apparaît pas davantage marquée par la normativité. Elle est fondamentalement équivalente à l'ordre naturel, politique, économique, social, juridique, tel qu'il existe.

Le XVIII^e siècle voit culminer un autre concept. La constitution y apparaît comme un mécanisme². Les droits naturels des individus se trouvaient garantis moins par des injonctions adressées aux pouvoirs publics que par une organisation institutionnelle adéquate, faite de poids et contrepoids. Selon Montesquieu (*De l'esprit des lois*, livre XI, chap. IV), « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Aussi les institutions devaient-elles être organisées de sorte qu'aucune ne puisse cumuler tous les pouvoirs, et que la répartition de ceux-ci les contraigne à ne

1. Aristote, *Politique*, éd. et trad. fr. J. Aubonnet, préf. J.-L. Labarrière, Paris, Galimard, coll. « Tel », 1993, p. 117 (IV, I, 10).

2. Michel Troper, « La machine et la norme. Deux modèles de constitution », in Id., *La Théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 147-162.

pouvoir qu'agir de concert et de manière modérée. La constitution anglaise en offrait l'exemple. Le pouvoir était réparti entre trois institutions incarnant des forces sociales et politiques diverses, le Roi, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Le consentement de chacune était nécessaire à l'adoption de toute loi, de sorte que tout texte qui aurait modifié l'équilibre des pouvoirs au profit de l'une ou de l'autre se serait vu opposer un veto. Du fait de ce mécanisme, seules des lois modérées, n'empiétant pas sur les libertés des individus et ne déséquilibrant pas la structure politique, pouvaient être adoptées. À proprement parler, la constitution n'est donc pas une norme prescrivant ce que doivent faire, sous peine de sanction, les autorités publiques, mais un système d'institutions disposant de facultés d'action qui les contraignent à respecter les principes du libéralisme politique. Quand bien même l'une d'elles souhaiterait y porter atteinte, elle en serait empêchée par le système de forces et contre-forces mis en place.

Le constitutionnalisme contemporain se caractérise par l'apparition d'un point de vue normatif. Celui-ci a notamment été exprimé par Thomas Paine dans ses *Droits de l'homme* en 1791 :

Une *constitution* n'est donc pas un simple mot, mais une chose. Elle n'a pas une existence imaginaire, mais une existence réelle ; et là où on ne peut la produire sous une forme visible, il n'y en a pas. Une constitution est une chose antérieure à un gouvernement, et un gouvernement n'est que la créature d'une constitution. La constitution d'un pays n'est point l'acte de son gouvernement, mais celui de la Nation qui constitue un gouvernement. C'est le corps des éléments, auquel on peut se reporter et que l'on peut citer article par article ; qui contient les principes selon lesquels le gouvernement doit être établi, la manière dont il sera organisé, les pouvoirs qu'il aura, le mode des élections, la durée des parlements, ou des autres assemblées de cette nature, quelques noms qu'on puisse leur donner ; les pouvoirs que la partie exécutrice du gouvernement doit avoir ; en un mot tout ce qui a rapport à l'organisation parfaite d'un gouvernement civil, et aux principes suivant lesquels il doit agir et par lesquels il doit être restreint. Une constitution est donc, par rapport à un gouvernement, ce que des lois faites ensuite par ce gouvernement sont par rapport à une cour de judicature. La cour de judicature ne fait point les lois et ne peut les altérer ; elle agit seulement d'une manière conforme aux lois établies, et le gouvernement est de même soumis à la constitution.

La constitution est entendue comme un ensemble de normes prescrivant ce que les acteurs juridiques – principalement les législateurs, les chefs d’État, les assemblées, etc. – doivent faire. À l’inverse de la constitution comme mécanisme, et à l’instar de toute autre norme exprimant ce qui doit être (*Sollen*), une constitution comprise de la sorte ne peut être automatiquement respectée ou efficace. Seul un dispositif spécifique de mise en œuvre peut garantir l’obéissance à ce qu’elle prescrit. Il devient donc nécessaire de mettre en place un système de garantie de la constitution, c’est-à-dire une institution qui soit susceptible de sanctionner les comportements déviants. Selon cette représentation, grâce au mécanisme de mise en œuvre qu’offre la justice constitutionnelle, la constitution devient véritablement la norme fondamentale de l’ordre juridique. D’un point de vue formel, elle clôt l’ordre juridique, en définissant ultimement les propriétés que doivent satisfaire les autres éléments du système juridique pour y appartenir. Une constitution définit ainsi les conditions de validité de la législation, qui détermine elle-même les conditions de validité des actes administratifs, des décisions de justice ou des contrats. Elle se présente comme une norme suprême, tant du point de vue de sa force active – capacité d’abroger les autres normes – que de sa force passive – capacité de résister à l’abrogation par d’autres normes. Ainsi une norme constitutionnelle peut-elle contredire une norme législative, tandis qu’une norme législative doit se conformer à la norme constitutionnelle. La constitution se situe dès lors au sommet de la « pyramide des normes ». D’un point de vue substantiel, la constitution est perçue comme le document dans lequel sont enchâssés les principes et valeurs les plus importants qu’une société entend protéger. Elle s’avère ainsi l’acte fondateur de la communauté politique.

La (les) notion(s) actuelle(s) de constitution

À partir de ce concept fondamental de constitution, plusieurs notions doivent être explicitées. Deux définitions assez différentes de la constitution s’opposent – d’un côté la définition juridique neutre,

de l'autre la définition politique révolutionnaire. La première vient de la définition de l'État telle que rappelée ainsi : « le titulaire abstrait et permanent du pouvoir, dont les gouvernants ne sont que des agents d'exercice passagers », selon les termes de Georges Burdeau. Dès lors, l'existence d'un État suppose celle d'une constitution. Les gouvernants n'étant que des commis, ils sont toujours d'une façon ou d'une autre désignés, ils exercent toujours leur pouvoir en fonction d'un statut. Le mode de désignation, explicite ou implicite mais réel, le statut, écrit ou admis, forment donc la constitution, qu'elle soit ou non formalisée en un texte ainsi dénommé. Cette définition juridique très générale doit être complétée par la distinction entre constitution au sens matériel et constitution au sens formel. Dans le sens *matériel*, la constitution recouvre l'ensemble des règles relatives à l'attribution et à l'exercice du pouvoir politique. Dans le sens *formel*, la constitution n'est que l'ensemble des règles consacrées en la forme constitutionnelle, regroupées dans un ou quelques textes spéciaux, ayant une valeur supérieure à toutes les autres normes (législatives, réglementaires...) et ne pouvant être modifiées que par une procédure particulière, dite de révision. Les deux définitions se recoupent sans se correspondre. La constitution formelle peut contenir des règles sans rapport avec la constitution matérielle : ainsi notre constitution, depuis la révision du 25 juin 1992, proclame-t-elle que « la langue de la République est le français », ce qui n'a pas grand-chose à voir avec l'attribution ou l'exercice du pouvoir. Une règle essentielle de la constitution matérielle peut ne pas figurer dans la constitution formelle : ainsi l'élection majoritaire des députés ne figure-t-elle pas dans le texte constitutionnel français et relève-t-elle de la loi ordinaire. Par-delà cette distinction importante entre la constitution matérielle, celle qui compte pour comprendre le fonctionnement d'un régime, et la constitution formelle, celle qui compte du point de vue du droit, la définition juridique est neutre. L'État le plus totalitaire peut être doté d'une constitution, voyez l'URSS stalinienne, et le plus démocratique sans constitution, voyez le Royaume-Uni.

À l'inverse, la définition politique de la notion de constitution est matérielle, substantielle, porteuse d'un certain contenu. Elle découle de l'idée que les hommes constituent le pouvoir pour consacrer

leur égalité et préserver leur liberté. Le pouvoir vient du peuple. Le pouvoir doit préserver les droits de chacun. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen retient cette conception de la constitution. «Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation» (article 3). «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution» (article 16). Une constitution en ce sens ne peut être que démocratique et libérale ; démocratique car elle admet nécessairement que le pouvoir vient du peuple, libérale car elle organise nécessairement la division du pouvoir et la protection des droits.

Paradoxe : le succès politique de la définition politique substantielle de la constitution a conduit à la prédominance de la définition juridique neutre. Le triomphe théorique de la démocratie a été si étendu que tous viennent lui rendre hommage. Tous les États ou presque se dotent d'une constitution pour exprimer leur fidélité à l'héritage révolutionnaire, c'est-à-dire leur adhésion à la démocratie moderne. Mais tous ne sont pas démocratiques. Le juriste constate alors l'existence d'une « constitution » stalinienne, des « actes constitutionnels » de Vichy, d'une « constitution » chilienne sous l'égide du général Pinochet, laquelle restera d'ailleurs longtemps en vigueur une fois la démocratie rétablie. Nous retrouvons ici la distinction entre légalité et légitimité. Du point de vue du droit, le juriste ne peut que constater l'existence d'un texte dénommé constitution, régissant les conditions d'exercice, quelles qu'elles soient, du pouvoir politique, quel qu'il soit. Du point de vue de la légitimité, le constitutionnaliste démocrate (si tant est qu'il faille se résigner à ce que ces termes ne soient pas synonymes) estime pouvoir, sinon devoir, constater et dénoncer la tyrannie, fût-elle parée des oripeaux formels d'un pseudo-constitutionnalisme. L'un et l'autre ne peuvent qu'être attentifs à la dimension idéologique du constitutionnalisme en tant que mode d'organisation, aujourd'hui dominant, de l'exercice du pouvoir.

Selon la définition politique, c'est-à-dire démocratique, de la constitution, seul le peuple peut valablement adopter une constitution. Selon la définition juridique, qui prend acte de l'effectivité, toute autorité peut établir, voire imposer une constitution. Si l'autorité se

pérennise, la constitution existe. Sinon, un jour ou l'autre, une autre autorité établira, d'une façon ou d'une autre, une autre constitution. Une fois de plus, le constitutionnaliste démocrate défend nécessairement l'adoption de la constitution par le peuple, seul titulaire du pouvoir constituant tant qu'il ne l'a pas expressément délégué. Mais le technicien du droit constitutionnel constate que tout gouvernement de fait s'étant doté de la capacité de fonder un régime fabrique une nouvelle constitution et impose son entrée en vigueur selon les procédés à sa convenance ou à sa portée. Une fois le régime constitué, nous retrouverons cette dualité entre la simplicité de l'exigence démocratique et la diversité des procédures utilisées.

Selon une terminologie héritée de Sieyès, l'autorité, quelle qu'elle soit, qui met en place la constitution peut être désignée comme « pouvoir constituant ». Ainsi qu'il le note dans *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* (1788), en accord avec Paine :

Dans chaque partie la constitution n'est pas l'ouvrage du pouvoir constitué mais du pouvoir constituant. Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut rien changer aux conditions de sa délégation. [...] Les lois proprement dites, celles qui protègent les citoyens et décident de l'intérêt commun, sont l'ouvrage du corps législatif formé et se mouvant d'après ses conditions constitutives.

Le pouvoir constituant établit la structure fondamentale de la société politique. Les pouvoirs constitués sont les organes mis en place par le pouvoir constituant. Ces derniers sont le produit du pouvoir constituant et doivent respecter les institutions qu'il a mises en place. À strictement parler, une telle logique empêche toute modification de la constitution, sauf par le peuple. Or, en général, le pouvoir constituant prévoit un certain nombre de dispositions en vue d'autoriser, à l'avenir, la modification du texte qu'il met en place. On distingue donc le pouvoir constituant « originaire », qui met en place initialement les institutions, du pouvoir constituant « dérivé », qui est celui qui se trouve habilité, par le pouvoir constituant originaire, à modifier la constitution.

Le peuple et la révision de la constitution

Le pouvoir constituant dérivé se trouve dans la situation paradoxale d'un pouvoir à la fois constituant – puisqu'il lui est possible de modifier la constitution – et constitué – puisque son existence et ses modalités d'exercice sont déterminées par le pouvoir constituant originaire. Nécessaire et opportune dans son principe, l'instauration d'un pouvoir de révision constitutionnelle conduit à des modalités d'exercice variées.

La révision et la vitalité constitutionnelles

Trop peu de rigidité viderait la notion de constitution de sa substance, puisque les pouvoirs constitués se trouveraient libres de changer les conditions de leur « délégation » et de méconnaître les principes sur lesquels est fondée la société politique. Trop de rigidité risquerait de ruiner l'édifice puisque, méconnaissant les nécessités de l'évolution de la société tout autant que le principe démocratique, les générations actuelles se trouveraient enchaînées à la volonté de leurs devancières. Or, ainsi que l'avait énoncé l'article 28 de la Constitution de 1793,

Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution française l'a souligné dans son rapport du 15 février 1993 :

Si une constitution, pacte fondamental, doit être moins facile à modifier que la législation ordinaire, sa rigidité ne doit pas aller jusqu'à permettre un blocage indéfini des institutions. Notre histoire constitutionnelle ne manque pas d'exemples regrettables de constitutions abolies, violées ou tournées avec l'assentiment tacite des citoyens, ou du moins sans en émouvoir la majorité parce que leur révision était de fait impossible...

Deux principaux modes de changement constitutionnel peuvent être identifiés. Les changements constitutionnels dits « informels » résultent d'une modification de la pratique institutionnelle qui altère le sens de la constitution. Telle disposition semble par exemple tomber en désuétude, et peut être considérée comme implicitement abolie, à l'instar du droit de désaveu par lequel le Gouverneur général du Canada est libre d'annuler une loi votée par le Parlement. La manière dont les tribunaux comprennent telle ou telle disposition constitutionnelle, et font évoluer leur interprétation, peut également être comprise comme une forme d'amendement constitutionnel implicite. À titre d'exemple, le XIV^e amendement de la constitution des États-Unis a été jugé compatible avec des politiques de ségrégation raciale, et notamment l'instauration de wagons séparés pour les Blancs et les « races colorées » en 1896 (*Plessy v. Ferguson* 163 U.S. 537). Quelques décennies après, la décision *Brown v. Board of Education of Topeka* (347 U.S. 483) de 1954 a au contraire retenu une interprétation totalement inverse, consacrant ainsi une mutation constitutionnelle considérable.

Il reste que, du point de vue de la conception démocratique, une procédure formelle et explicite présente davantage de garanties. Elle permet en effet l'organisation d'un changement constitutionnel conscient, délibéré et public. C'est ainsi que 95 % des constitutions actuelles incluent des procédures de révision constitutionnelle.

La révision, entre flexibilité et rigidité

Enfermées dans la dialectique entre stabilité et flexibilité, les constitutions se rangent au long d'un spectre dont les extrémités ont été définies par James Bryce. Les constitutions dites « souples » peuvent être modifiées selon la procédure législative ordinaire. Tel était notamment le cas en France des chartes de 1814 et 1830, et telle est la situation traditionnellement décrite au Royaume-Uni ou en Nouvelle-Zélande. Il s'ensuit que la distinction même entre pouvoir constituant et pouvoir constitué semble nettement affaiblie. Au contraire, les constitutions dites « rigides » ne peuvent être altérées que selon des

formes et une procédure plus complexes que la procédure législative ordinaire. À titre d'exemple, un nombre de lectures plus important au parlement, un délai plus important entre les différentes lectures, des majorités renforcées, le consentement renouvelé à plusieurs reprises par des assemblées après un renouvellement de leur composition, la mise en place d'une assemblée de révision *ad hoc* distincte des organes politiques traditionnels, le recours à l'assentiment direct du peuple ou, dans les États composés, des entités fédérées, l'interdiction de modifier la constitution pendant un certain laps de temps, etc. sont autant de techniques possibles. Certaines constitutions établissent des procédures de révision différenciées selon ceux de leurs éléments qui se trouvent mis en cause. Plus ceux-ci apparaissent importants, et plus la rigidité est sensible. Une distinction essentielle oppose à ce titre révision partielle et révision totale de la constitution. Alors que la première se limite à amender *stricto sensu* le texte, la seconde remet en cause l'ensemble des principes et de l'architecture institutionnelle préexistants. Des procédures distinctes sont alors nécessaires, ainsi que l'illustrent par exemple la Suisse, l'Autriche (art. 44 C), l'Espagne (Titre X C), le Nicaragua (art. 191 à 195 C), l'Équateur (art. 441 à 444 C) ou la Bolivie (art. 411 C). Sans recourir à cette distinction, d'autres constitutions détaillent plusieurs procédures de révision constitutionnelle selon l'importance de l'élément mis en cause. Tel est par exemple le cas au Canada, en Inde, en Estonie, en Pologne, en Bulgarie, en Afrique du Sud ou au Ghana. À titre d'exemple, la Constitution de la Lituanie prévoit que :

Article 147.

Au moins un quart des membres composant le Seimas ou au moins trois cent mille électeurs ont le droit de soumettre au Seimas un projet visant à amender ou à compléter la Constitution de la République de Lituanie.

Pendant la durée de l'état d'urgence ou de la loi martiale, la Constitution ne peut être révisée.

Article 148.

Les dispositions de l'article premier de la Constitution : « L'État lituanien est une République indépendante et démocratique » ne peuvent être modifiées que par un référendum, par lequel trois quarts

au moins des citoyens lituaniens ayant le droit de vote se prononcent en sa faveur.

Les dispositions du titre premier de la Constitution : « L'État lituanien », et celles du titre XIV : « Révision de la Constitution » ne peuvent être modifiées que par référendum.

Les amendements aux autres titres de la Constitution doivent être examinés et votés par le Seimas à deux reprises ; un intervalle d'au moins trois mois doit séparer les votes. Un projet de loi portant révision de la Constitution est considéré comme adopté par le Seimas si, à chacun des votes, deux tiers au moins de l'ensemble des membres du Seimas se sont prononcés en sa faveur.

Un amendement à la Constitution qui n'a pas été adopté ne peut être présenté à nouveau pour examen au Seimas avant un an.

Article 149.

Le Président de la République signe la loi portant révision de la Constitution adoptée et la promulgue officiellement dans un délai de cinq jours.

Si, au terme de ce délai, le Président de la République n'a pas signé et promulgué une telle loi, celle-ci entre en vigueur lorsque le président du Seimas la signe et la promulgue officiellement.

La loi portant révision de la Constitution entre en vigueur au plus tôt un mois après son adoption.

De ce fait, la rigidité constitutionnelle est elle-même susceptible de connaître des degrés. Ceux-ci doivent se mesurer d'une part au contenu des exigences formulées par la Constitution, et d'autre part aux circonstances politiques de leur mise en œuvre. Ainsi, la Constitution des États-Unis prévoit que :

Le Congrès, quand les deux tiers des deux Chambres l'estimeront nécessaire, proposera des amendements à la présente Constitution ou, sur la demande des législatures des deux tiers des États, convoquera une convention pour en proposer ; dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valides à tous égards comme faisant partie intégrante de la présente Constitution, lorsqu'ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des États, ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès. Sous réserve que nul amendement qui serait adopté avant l'année mil huit cent huit ne puisse en

aucune façon affecter la première et la quatrième clause de la neuvième section de l'Article premier, et qu'aucun État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage au Sénat.

En pratique, la procédure s'avère extrêmement difficile à mettre en œuvre, de sorte que rares sont les révisions constitutionnelles. Au contraire, en Inde, la nécessité pour les amendements constitutionnels d'être adoptés, dans chacune des deux chambres, à la majorité de leurs membres et à la majorité des deux-tiers des votants et la nécessité, dans certaines hypothèses, d'une ratification par les législatures de la moitié des États fédérés n'ont pas empêché l'adoption d'une centaine d'amendements en 65 ans. Les circonstances politiques qui rendent l'accord possible entre les différents acteurs impliqués contribuent dès lors à la souplesse ou à la rigidité relative des constitutions.

Enfin, il n'est pas rare que certaines dispositions constitutionnelles ne puissent tout simplement pas être modifiées. À titre d'exemple, en Allemagne, l'article 79.3 de la Loi fondamentale prévoit que :

Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en *Länder*, au principe de la participation des *Länder* à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 [dignité humaine] et 20 [fondements de l'ordre étatique, République fédérale d'Allemagne comme État fédéral démocratique et social], est interdite.

En Italie et en France, la forme républicaine du gouvernement ne peut pas faire l'objet d'une révision constitutionnelle. En Tchéquie (art. 9.2 de la Constitution) :

La révision des caractères essentiels de l'État de droit démocratique est inadmissible.

Selon l'article 223 de la Constitution algérienne de 2020 :

Toute révision constitutionnelle ne peut porter atteinte :

- 1 - au caractère républicain de l'État ;
- 2 - à l'ordre démocratique, basé sur le multipartisme ;
- 3 - au caractère social de l'État ;

- 4 - à l'islam, en tant que religion de l'État ;
- 5 - à la langue arabe, comme langue nationale et officielle ;
- 6 - au tamazight, comme langue nationale et officielle ;
- 7 - aux libertés fondamentales, aux droits de l'homme et du citoyen ;
- 8 - à l'intégrité et à l'unité du territoire national ;
- 9 - à l'emblème national et à l'hymne national en tant que symboles de la glorieuse révolution de novembre 1954, de la République et de la nation ;
- 10 - à la limitation à deux mandats présidentiels successifs ou séparés et à leurs durées de cinq ans chacun.

Deux interprétations peuvent être données de ces limitations substantielles – et non plus simplement procédurales – au pouvoir de révision constitutionnelle. Selon la première, qui domine la lecture de la constitution française actuelle, il serait possible au pouvoir constituant de les surmonter en procédant en deux étapes. Par une première révision, la disposition opposant une limite au pouvoir de révision serait abolie ; par une seconde révision, le pouvoir constituant serait totalement libéré de toute contrainte. Seules des critiques de type politique pourraient être exprimées à l'encontre de cette démarche. Selon la seconde interprétation, au contraire, ces dispositions opposent un obstacle insurmontable à la révision, de sorte qu'il est possible au juge constitutionnel d'annuler une révision constitutionnelle qui les méconnaîtrait. Telle est l'interprétation dominante en Allemagne ou en Italie, ainsi que dans de nombreux États où des révisions constitutionnelles ont été déclarées inconstitutionnelles (Afrique du Sud, Autriche, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Colombie, Inde, Turquie). Une telle tendance du constitutionnalisme contemporain conduit au paradoxe apparent selon lequel une révision constitutionnelle, qui se propose de modifier la constitution, est inconstitutionnelle, et ne peut donc modifier la constitution. De deux choses l'une : soit une telle analyse est dépourvue de sens, puisque, par hypothèse, modifier la constitution suppose de la contredire et, donc, d'avancer une nouvelle disposition qui, en ce sens, est inconstitutionnelle. Soit une telle analyse est sensée, mais il faut alors remarquer que, si les normes portées par la révision constitutionnelle sont de rang constitutionnel, les juges leur opposent des normes de rang supérieur, soit des normes de type « supraconstitutionnel » qu'ils sont en mesure de définir et de faire prévaloir à l'encontre de toute initiative

de modification. Une telle pratique rompt de manière radicale avec la théorie sieyèsienne du pouvoir constituant, qui reposait sur l'idée que :

La constitution [...] n'est relative qu'au *gouvernement*. Il serait ridicule de supposer la nation liée elle-même, par les formalités ou par la constitution, auxquelles elle a assujéti ses mandataires. [...] La nation se forme par le seul droit *naturel*. Le gouvernement, au contraire, ne peut appartenir qu'au droit *positif*. La nation est tout ce qu'elle peut être, par cela seul qu'elle est. Il ne dépend point de sa volonté de s'attribuer plus ou moins de droits qu'elle n'en a. À sa première époque, elle a tous ceux d'une nation. À la seconde époque, elle les exerce ; à la troisième, elle en fait exercer par ses représentants, tout ce qui est nécessaire pour la conservation et le bon ordre de la communauté.

En soumettant le pouvoir constituant lui-même aux règles d'un État de droit, se trouve paradoxalement limitée la souveraineté du peuple qui se situe à la source de la légitimité politique.

*

Bibliographie

- Denis Baranger, *Le Droit constitutionnel*, 7^e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2017.
- Paul Bastid, *L'Idée de constitution*, Paris, Economica, coll. « Classiques », 1985.
- Julien Boudon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », t. 1, 3^e éd., 2021, t. 2, 3^e éd., 2020.
- Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2019.
- Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 34^e éd., Paris, Montchrestien, 2020.
- Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 42^e éd., Paris, LGDJ, 2021.
- Géraldine Muhlmann, Évelyne Pisier, François Châtelet et Olivier Duhamel, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, coll. « Quadrige / manuels », 2012.
- Michel Troper, Dominique Chagnollaude, *Traité international de droit constitutionnel*, 3 vol., Paris, Dalloz, 2012.
- Élisabeth Zoller, Wanda Mastor, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 2021.

CHAPITRE 3

La démocratie gouvernante : un pouvoir majoritaire

Dans toute République il y a deux partis : celui des grands et celui du peuple ; et toutes les lois favorables à la liberté ne naissent que de leur opposition.

Machiavel, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, 1512.

Mythe de la démocratie absolue
Limites du régime représentatif

1. L'exigence majoritaire

Le pouvoir vient du peuple

La décision par les gouvernés
Les vertus de l'alternance

L'admission des conflits

L'expression des conflits
La résolution des conflits

2. Les voies vers la démocratie majoritaire

Une constante : l'élection du chef

L'élection présidentielle
Les équivalents fonctionnels

Des variantes : régimes et modes de scrutin

Proportionnelle et responsabilités limitées
Les facteurs extra-constitutionnels

Démocratie gouvernante : nous y ferons souvent référence, il convient donc d'explicitier la notion¹. Elle prend acte de l'impossibilité d'une démocratie absolue, c'est-à-dire de l'exercice permanent du pouvoir par le peuple. Jean-Jacques Rousseau, le plus absolu des démocrates, en eut conscience, puisqu'il distinguait au moins la fonction exécutive de la fonction législative et convenait que le peuple pouvait – à ses yeux devait – exercer la seconde mais non la première. « Seul un peuple de dieux se gouvernerait démocratiquement », seuls des hommes parfaits seraient aptes à décider non seulement des règles générales, mais aussi de l'application particulière du point de vue de l'intérêt collectif et abstraction faite de leurs intérêts privés. Les hommes étant les hommes, ils sont peut-être capables de fixer, en citoyens, les priorités d'une politique du logement, mais ils ne peuvent, individus,

1. Georges Burdeau a, le premier, utilisé l'expression « démocratie gouvernante » dans son *Traité de science politique*. Il est alors nécessaire de préciser que l'un des coauteurs a forgé cette expression en oubliant qu'elle avait été imaginée par lui et que nous l'utilisons dans un sens différent. Chez Burdeau, la démocratie gouvernante succède à la démocratie gouvernée, dans laquelle les citoyens éclairés choisissent en raison l'idée de droit qui fonde le régime, et précède la démocratie consentante, dans laquelle l'idée de droit est celle d'ayants droit qui ne revendiquent que des avantages matériels. Étape intermédiaire, la démocratie gouvernante provient d'hommes situés et du peuple réel qui recherche moins la raison que son bonheur. La notion de démocratie gouvernante ici proposée est très différente. Elle s'oppose à la démocratie ingouvernée, dans laquelle le peuple ne choisit pas ceux qui gouvernent. Elle implique un pouvoir majoritaire dirigé par un leader désigné par les électeurs. Elle exige une démocratie délibérante pour compenser les effets monarchiques du *leadership* majoritaire.

répartir les HLM du point de vue de l'intérêt général. À tant de vertu nul n'est tenu.

À cette impossibilité s'ajoutent quelques tragédies historiques qui virent les tenants de la démocratie la plus totale instaurer le totalitarisme le plus antidémocratique. De la démocratie conseil-liste (soviétique) à l'État-parti, le glissement ne saurait être imputé au seul mauvais génie de Staline. La démocratie « basiste », permanente et absolue, n'est pas seulement impossible, elle ouvre la voie au pouvoir absolu, au nom du peuple mais contre lui. La démocratie représentative a l'inconvénient de réduire le pouvoir des gouvernés mais l'avantage surtout de borner celui des gouvernants.

Le régime représentatif a donc triomphé comme forme exclusive de la démocratie moderne, le pluralisme comme condition de sa mise en œuvre, l'expression « démocratie unanimiste », longtemps utilisée par les esprits pourtant les meilleurs afin de caractériser le système soviétique, apparaît enfin comme une contradiction dans les termes. Ces points acquis, le type de démocratie représentative souhaitable doit encore être déterminé.

Nous verrons combien les formes d'organisation de la démocratie varient, du partitocratie italien au présidentielisme français, du « consociationnisme » suisse ou néerlandais au « majoritarisme » britannique, du traditionalisme de la société japonaise à l'égalitarisme de la société américaine. La redéfinition des différents types de régimes, l'explication du système politique global par un modèle général de l'interaction entre régime constitutionnel et vie politique, la confrontation du modèle aux réalités institutionnelles et politiques concrètes, tout cela formera autant d'étapes obligées de la recherche.

Celle-ci achevée, et proposée au lecteur pour qu'il l'adopte, la contredise ou la complète, adviendra le temps du jugement, c'est-à-dire d'un choix argumenté entre les différentes formes de la démocratie, d'une sélection fondée de ses principales exigences. L'accent est mis sur deux composantes essentielles et contradictoires du gouvernement démocratique dans une société complexe : l'exigence gouvernante, qui suppose un pouvoir attribué, effectif, durable, dirigé,

et l'exigence délibérante qui suppose un pouvoir contrôlé, contesté, limité, précaire. Le constitutionnalisme postmoderne, pourvu que l'on en cultive une version large et dynamique, nous offre les moyens de penser cette contradiction et quelques outils pour tenter de parvenir à une heureuse combinaison. Le présent chapitre se consacre à la démocratie gouvernante, le chapitre suivant à la démocratie délibérante, les analyses ou propositions de l'un et l'autre ont évidemment été élaborées de manière à former un ensemble cohérent.

La démocratie gouvernante ne se réalise que dans un système politique majoritaire (1), étant entendu que l'expression ne doit pas être comprise dans le sens, restrictif, d'un mode de scrutin majoritaire mais dans le sens, large, du gouvernement de la majorité choisie par les électeurs. Ce trait donne à la démocratie sa légitimité et sa force. Moisei Ostrogorski l'avait vu, lorsqu'il écrivit : « Comme tous les citoyens sont admis au gouvernement de la cité, et que le pouvoir émane directement de toute la nation, il a pour lui le maximum de la force brutale et de la force morale¹. » Tous les chemins n'y mènent pas, mais les moyens de l'atteindre sont néanmoins multiples (2).

1. L'exigence majoritaire

Nous devons aux maîtres français du droit constitutionnel et de la science politique de l'après-guerre, Maurice Duverger, Georges Lavau, Georges Vedel, la distinction fondamentale entre régimes majoritaires et régimes non majoritaires, autrement pertinente que celle entre régime parlementaire et régime présidentiel. Si l'on s'en tient à l'essentiel du pouvoir, la France, l'Allemagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Portugal, l'Espagne relèvent bien d'une catégorie, tandis que l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique, l'Irlande appartiennent à la classe opposée. Il serait évidemment absurde

1. *La Démocratie et les partis politiques*, 1912, Paris, Fayard, coll. « L'esprit de la cité », 1993, p. 665. Voir également la très intéressante préface de Pierre Avril.

de prétendre que les pays du premier groupe se portent comme un charme et que ceux du second agonisent. Il n'en demeure pas moins vrai tendanciellement que dans le premier groupe les citoyens décident qui gouverne et pour quoi, tandis que dans le second les électeurs désignent ceux qui choisiront à leur place les gouvernants et les options politiques. Dans le premier cas l'exigence majoritaire permet l'exercice de la responsabilité politique, dans le second l'éparpillement partisan entretient la confiscation représentative du pouvoir.

Si le peuple fait son gouvernement, le principe premier de la démocratie, à savoir la souveraineté du peuple, est respecté, malgré la scission entre gouvernants et gouvernés. De surcroît, l'alternance est favorisée, avec tous ses heureux effets. Enfin, les conflits dans la société trouvent une expression et une solution politiques.

Le pouvoir vient du peuple

Les gouvernés ne décident pas de tout, mais ils décident de l'essentiel : qui gouvernera. Du coup, ce ne sont pas toujours les mêmes qui gouvernent.

La décision par les gouvernés

Prenons l'exemple, qui semble le plus défavorable à la démocratie, des élections législatives aussi déformées que celles de mars 1993 en France. Certes, tous les choix des électeurs n'ont pas eu d'effets sur la représentation : écologistes et lepénistes ont été privés d'élus alors qu'ils ont recueilli la plus grande partie des vingt points perdus par les socialistes. Mais, par-delà cette arithmétique discutable, le peuple, consulté, a exprimé une volonté tranchée : que les socialistes perdent le pouvoir, que la droite parlementaire l'exerce à leur place. Le peuple l'a voulu. Il l'a dit. Cela s'est fait. C'est la démocratie. Dans les régimes dictatoriaux, cette possibilité n'est pas accordée aux électeurs, faute d'une offre électorale diversifiée et d'une formation contradictoire des opinions. Dans les régimes libres mais parlementaristes, proportionnalistes et ultra-représentatifs, ce droit

de l'électeur à exprimer et imposer une volonté est également dénié, quoique de façon plus indirecte et évidemment moins scandaleuse. Le citoyen ne désigne en aucun cas un chef, puisque le pouvoir n'a pas de chef et que tout est fait pour qu'il n'en ait jamais. Le citoyen ne choisit pas davantage une politique, puisque l'agrégation majoritaire ne s'opère pas : chaque parti se bat sous son propre drapeau, et ce n'est qu'après les élections que les différents représentants tentent de concocter un menu dans lequel chacun d'entre eux trouve un plat qui lui convienne, sans que l'électeur intervienne.

Quelles que soient les modalités électorales ou institutionnelles, le principe du système politique majoritaire se résume dans la désignation de la majorité gouvernante par le peuple. L'électorat choisit lui-même un parti, ou une coalition formée avant l'élection ; il choisit lui-même un chef, le leader du parti ou de la coalition, ou celui que le parti majoritaire a choisi pour diriger le gouvernement ; il choisit un projet politique, la plate-forme électorale qui, toujours, fixe au moins quelques objectifs et quelques moyens jugés prioritaires pour les atteindre. Le système politique majoritaire laisse ainsi au peuple le double choix de l'orientation politique et de la personne qui la mettra en œuvre.

Autre version de l'élection décisive : l'*accountability*, le jugement des gouvernants par les gouvernés. Pierre Avril l'a justement noté dans son analyse du livre d'Ostrogorski, *La Démocratie et les partis politiques* (préface, p. 29-30) : le pouvoir de l'opinion n'est pas seulement préventif mais répressif, le vote-sanction « constitue le mode de régulation ordinaire de nos démocraties [...]. Le schéma qui rend compte du changement politique courant n'est pas celui de la volonté générale dictant aux pouvoirs publics leur conduite, mais plutôt celui du *feed-back* de la gestion passée sur les votes à venir ». Le projet politique choisi fournit alors un critère pour mettre en jeu, lors des élections suivantes, la responsabilité des gouvernants qui s'en étaient réclamés afin de recueillir le suffrage des électeurs.

À cette vertu démocratique s'ajoute un deuxième avantage. Le système politique majoritaire tend à offrir aux électeurs une alternative réelle. Les partis ont intérêt à se regrouper en deux camps lors du scrutin décisif, parce que si un camp se regroupe et l'autre pas, toujours les regroupés l'emporteront. La bipolarisation, si ce n'est le

bipartisme, est la loi du système politique majoritaire. Elle présente quelques inconvénients. L'électeur est contraint de ratifier en bloc un programme dont certains aspects lui déplaisent parfois, il est contraint d'accepter en bloc les hommes de la coalition dont certains lui sont antipathiques. Il est privé du moyen d'exprimer un mécontentement spécifique, sur la faible place consentie aux femmes¹ (pour ne pas parler des ouvriers, beaucoup plus nettement mais moins visiblement exclus de la représentation, des jeunes ou des citoyens issus de l'immigration), ou l'inattention à l'environnement, ou la nécessité de reconnaître le vote blanc, quand ce n'est pas la défense de la chasse ou la promotion de la « loi naturelle ». Enfin, à dire vrai, l'électeur reste libre d'exprimer ces votes très ponctuels, mais il se condamne alors à ne pas peser sur la décision finale et à ne pas avoir d'écu. La réduction du choix à une dualité entre le candidat A et le candidat B contient tous les inconvénients des simplifications mais présente l'immense avantage de laisser la décision, même simplifiée, précisément parce qu'elle est simplifiée, au peuple.

Les vertus de l'alternance

Ainsi doté du pouvoir considérable de choisir, l'électeur reçoit de surcroît le droit de changer d'avis et, en changeant d'avis, de changer le cours des choses. Tout système politique majoritaire connaît l'alternance ou, du moins, sa possibilité. L'opposition d'aujourd'hui est la majorité de demain, l'unique incertitude pesant sur la date de ce demain. L'opposant d'aujourd'hui est le gouvernant d'hier, le gouvernant d'aujourd'hui est l'opposant de demain. Voilà qui incite ce dernier à un peu de modestie salutaire et qui réfrène, au moins partiellement, son arbitraire. Voilà qui donne au premier un peu d'espérance et qui réfrène, au moins partiellement, sa démagogie. Quand l'alternance survient, les électeurs longtemps minoritaires ont la

1. En 2012, parmi les députés nationaux : Rwanda 56 %, Suède 45 %, Pays-Bas 39 %, Argentine 37 %, Espagne 36 %, Allemagne 33 %, Portugal 29 %, France 27 %, Luxembourg 25 %, Pologne 24 %, Italie 22 %, Royaume-Uni 22 %, Grèce 21 %, États-Unis 17 %, Irlande 15 %, Arabie saoudite 0 %.

légitime satisfaction d'être devenus majoritaires. Leur vote se charge d'un sens tout particulier. Le citoyen goûte immédiatement la sève de la démocratie : le pouvoir vient de lui. Même l'électeur battu se réjouit un temps du changement – cela s'appelle l'état de grâce ou la lune de miel –, un instant de lien exceptionnel entre gouvernants et gouvernés, précisément parce que les seconds ont fait les premiers.

L'alternance offre bien d'autres avantages. Elle renouvelle les élites, réveille la volonté politique, stimule les administrations, met fin aux clientélismes installés, bouscule les corporatismes établis, suscite de nouveaux chantiers, régénère le débat public. Le contre-exemple italien devrait convaincre les derniers sceptiques. Près de quarante ans sans alternance ont pourri la République italienne. Le contre-exemple japonais est du même ordre. Là aussi, la classe politique dirigeante devient mafieuse à force de toujours gouverner. Le pouvoir use. Le pouvoir trop longtemps conservé use trop profondément. Le pouvoir abuse. Le pouvoir éternellement donné abuse éternellement. Le pouvoir corrompt. Le pouvoir durablement accaparé corrompt durablement. L'usure du pouvoir, l'abus de pouvoir et la corruption du pouvoir sont bousculés par l'alternance – et tempérés par la perspective d'une alternance ultérieure.

L'admission des conflits

Bipolarisation et alternance simplifient la vie politique en même temps qu'elles l'enrichissent. Elles schématisent le conflit, mais elles l'entretiennent.

L'expression des conflits

La concurrence entre les principaux partis fait écho aux clivages dans la société. Elle traduit les clivages sociaux, tout d'abord, qui pèsent tant dans la formation des partis. Aristocrates et bourgeois s'opposèrent à travers la lutte entre légitimistes et orléanistes, entre conservateurs et libéraux. Bourgeois et ouvriers se firent face à travers la bataille politique entre modérés et

socialistes. Les divisions idéologiques redoublent et transforment les conflits sociaux. Le siècle ouvert par la Révolution française opposa ainsi les tenants de l'Ancien Régime à ceux de la modernité. L'acceptation de la république céda la place à une autre fracture dominante, celle qui dressa les tenants du capitalisme contre les partisans d'une transformation collectiviste de la société. La gauche gagna la première bataille, la droite la seconde. Désormais, la lutte pour le pouvoir sera moins dramatique car elle s'insérera dans un consensus sur le cadre politique de la démocratie pluraliste et le cadre économique du marché. Mais la scission entre le parti de l'ordre et le parti du mouvement, entre la priorité à l'autorité et la priorité à la justice, entre l'arbitrage privilégiant la liberté des acteurs et celui préférant la solidarité collective, loin d'avoir disparu, prendra une nouvelle forme politique.

Que les différentes forces sociales se sentent représentées et défendues par un parti, voilà qui renforce l'intégration. Qu'un parti ou une coalition soit plus proche des possédants et l'autre des démunis ou, les clivages de classes s'estompant, un parti plus proche de l'élite économique dirigeante et l'autre de la classe moyenne salariée, voilà qui donne à la politique une densité sociale. Que les dissensus idéologiques s'expriment en politique, y compris dans leurs formes véhémentes, chacun des grands partis accueillant en son sein une tendance dure, voilà qui entretient la dispute publique toujours nécessaire et donne aux citoyens le sentiment que leurs préoccupations sont prises en compte. La bipolarité majoritaire ne se contente pas cependant d'admettre et d'organiser les conflits de la société, elle les traite.

La résolution des conflits

Ainsi la partition politique bipolaire exprime-t-elle tout en les dépassant les divisions sociales et les désaccords idéologiques. Elle nourrit la vie démocratique, qui se fonde sur la confrontation. Elle relie la bataille pour le pouvoir aux enjeux de la société, évitant que la politique ne soit qu'un espace à part réservé aux seuls jeux de clientèles rivales. Loin d'exacerber les conflits et d'entretenir une

guerre civile froide, la compétition et la contradiction entre droite et gauche aident à la résolution des conflits.

Chaque camp, pour gouverner, doit rallier des alliés modérés, des électeurs flottants, des élus indécis, des acteurs sociaux réticents. Chaque camp est tenu de se doter d'une identité qui le distingue de l'autre lors de la lutte pour le pouvoir, et de l'adoucir à l'approche de l'échéance décisive et, s'il l'emporte, de gouverner au compromis – ce qui ne signifie pas nécessairement au centre. Roosevelt ou Hoover, Blum ou Tardieu, Allende ou Alessandri, Callaghan ou Thatcher, Carter ou Reagan, Mitterrand ou Giscard, Mitterrand ou Chirac, Hollande ou Sarkozy, Clinton ou Bush, Obama ou Romney, autant de choix politiques relativement tranchés, gauche ou droite naguère, centre gauche ou centre droit aujourd'hui ; le *New Deal*, le Front populaire, la révolution dans la légalité, la révolution conservatrice, l'alternance socialiste, la cohabitation et ses privatisations, la fin de l'intervention militaire en Irak, autant de changements politiques et sociaux substantiels. On objectera qu'ensuite les grands réformateurs, de gauche ou de droite, mirent beaucoup d'eau dans leur vin et que les politiques publiques furent plus modérées que le programme annoncé. Soit, et la conversion fut plus mal perçue chaque fois que l'on crut bon de la camoufler. Il n'en reste pas moins que les inflexions politiques furent significatives et les connotations idéologiques fortes. Ainsi, lors du choix, nettement, lors de la mise en œuvre, partiellement, la différenciation politique persiste, l'opposition entre les partis, les hommes, les politiques, l'opposition donc la démocratie.

2. Les voies vers la démocratie majoritaire

Les formes constitutionnelles de la démocratie majoritaire varient. Elles possèdent toutes, peu ou prou, un point commun : le choix du chef par le peuple.

Une constante : l'élection du chef

L'élection populaire du chef de la majorité se déroule selon différentes modalités.

L'élection présidentielle

Dans sa forme pure, la démocratie majoritaire suppose l'élection du chef directement par le peuple, dans une seule circonscription, celle de l'État tout entier, à la majorité absolue des suffrages exprimés. La France a constitutionnalisé ce mode de désignation en 1962 par le biais du scrutin majoritaire à deux tours, avec duel obligé au deuxième tour.

Un résultat proche est parfois obtenu par une voie moins rigide. Le président américain n'est pas élu par les citoyens des États-Unis mais par des grands électeurs choisis dans chaque État. Il n'en demeure pas moins que l'élection est, sauf exception (2000), *de facto* entre les mains du peuple tout entier, qui *de facto* choisit fondamentalement entre deux candidats, l'un orienté à droite et l'autre à gauche. Cette logique majoritaire provient-elle du régime constitutionnel ou découle-t-elle des choix effectués par les électeurs ? Force est d'admettre que les deux facteurs se combinent, mais que le régime favorise la bipolarisation, et même le bipartisme. Les électeurs s'y conforment plus ou moins, selon leur degré de satisfaction à l'égard des grands partis.

La France et, dans un genre différent et variable, la Russie, d'un côté, les États-Unis et la plupart des pays latino-américains dans une imitation plus ou moins réussie des *gringos*, de l'autre, pratiquent l'élection d'un président qui gouverne. Les autres démocraties répugnent à ce procédé, soit qu'elles l'écartent tout à fait, soit qu'elles ne confèrent aucun caractère gouvernemental à l'élection populaire du chef de l'État. Pourtant, certains de ces pays de tradition parlementaire sont néanmoins parvenus à construire une démocratie majoritaire. Comment ?

Les équivalents fonctionnels

Sans élire le chef en droit, ils élisent le chef en fait. La désignation populaire du chef dans un régime parlementaire majoritaire est avérée, bien que le peuple ne choisisse à proprement parler que les députés. Par quelle mystérieuse alchimie le choix de cinq ou six centaines de représentants fonctionne-t-il comme une élection présidentielle ? Par les vertus du scrutin majoritaire à un tour au Royaume-Uni. Deux partis dominent la scène politique, chacun doté, avant l'élection, d'un leader, d'un côté le Premier ministre en exercice, de l'autre le chef de l'opposition. Toutes les batailles électorales locales sont ainsi surdéterminées par cet affrontement national qui oppose les deux partis et leurs leaders.

Le scrutin majoritaire à un tour produit ainsi le bipartisme. Des facteurs exogènes sont cependant susceptibles de perturber le modèle. L'unité étatique est parfois remise en cause et l'émergence de partis nationalistes altère la bipolarité. Autre hypothèse, un des deux grands partis peut être atteint de sclérose et une nouvelle force politique émerger, croître, le supplanter, le remplacer. C'est ce qui advint au Parti libéral, auquel le *Labour Party* confisqua la place de parti alternatif de gouvernement durant l'entre-deux-guerres. C'est ce qui aurait pu advenir au Parti travailliste, si le Parti libéral-démocrate était parvenu à reconquérir ce rôle perdu. À moins que ces deux partis ne s'allient pour changer le système et introduire des éléments de proportionnelle. La démocratie majoritaire n'est donc en aucune manière immuable, ni dans ses principaux acteurs, ni dans ses fondements.

Des variantes : régimes et modes de scrutin

La démocratie majoritaire parvient parfois à s'établir par des procédés plus compliqués encore. L'Allemagne ou l'Espagne obtiennent ce résultat sans avoir adopté ni l'élection directe du président, ni le scrutin majoritaire pour l'élection des députés. Dans une

application simpliste de notre modèle, ces exemples sonnent comme un démenti. Le régime constitutionnel ne forgerait pas le système politique, puisque la démocratie parvient à être majoritaire sans les instruments constitutionnels d'une structuration majoritaire de la vie politique. Il faut y regarder de plus près.

Proportionnelle et responsabilités limitées

Une réponse possible se fonde sur l'analyse approfondie du mode de scrutin. On l'a dit, il est abusif de qualifier purement et simplement de proportionnel le mode de désignation des députés dans ces régimes. En Allemagne, le vote est double, le premier vote majoritaire, le second, celui qui fait la répartition, proportionnel mais produit par le premier. S'y ajoute le seuil de 5 % pour participer à la répartition des suffrages. En Espagne, la petite taille de la circonscription, sur laquelle s'applique la répartition proportionnelle des sièges, et le partage des restes à la plus forte moyenne font que le mode de scrutin est, disons par comparaison avec l'israélien, semi-majoritaire. La prime majoritaire que le mode de scrutin accorde au parti vainqueur est en effet très importante : les socialistes espagnols ont obtenu en 1982, 1986, 1989 et 1993 un pourcentage des sièges supérieur de huit à dix points au pourcentage des voix qu'ils avaient recueillies.

Il y a donc proportionnelle et proportionnelle. L'introduction d'un seuil d'accès à la représentation rend déjà la proportionnelle impure, insère un zeste de « majoritaire ».

La proportionnelle « majoritarisée » n'est pas le seul élément d'explication de la démocratie majoritaire allemande ou espagnole. S'y ajoute un ingrédient constitutionnel décisif, à savoir la motion de censure constructive. Comme dans tout régime parlementaire, le gouvernement est responsable devant la Chambre, mais, à la différence du régime parlementariste, il ne l'est qu'à condition qu'émerge une contre-majorité positive. Des oppositions contradictoires ne peuvent se rencontrer un instant pour détruire, comme elles le firent si facilement sous la IV^e République française ou la I^{re} République italienne à l'agonie. Elles doivent s'agréger durablement pour construire et

désigner un successeur au chef du gouvernement. Ce mécanisme préserve la cohésion de la majorité et garantit, sauf exception, un gouvernement de législature ou du moins la pérennité de son chef, ce qui est l'essentiel. Proportionnelle majoritaire et motion de censure constructive, tels sont les deux outils constitutionnels qui, combinés, permettent l'émergence d'une démocratie majoritaire dans un régime parlementaire par ailleurs de facture assez classique. Ainsi, tout bien considéré, les exceptions allemande et espagnole n'en sont plus. Le modèle de l'explication du système politique (l'exercice réel du pouvoir) par le régime constitutionnel (les règles relatives à l'attribution du pouvoir) s'en trouve simplifié. La variable déterminante est l'élection populaire du chef, en droit ou en fait, directe ou indirecte. Elle crée le clivage décisif entre démocratie gouvernante et démocratie ingouvernée.

Est-ce à dire que le régime constitutionnel épuise toujours et en tout point l'élucidation du système politique ? L'impérialisme du droit constitutionnel marié à la science politique n'ira pas jusque-là. La démocratie gouvernante peut faire défaut bien que les ingrédients constitutionnels soient réunis. Elle apparaît parfois malgré leur absence. Tout n'est pas constitutionnel.

Les facteurs extra-constitutionnels

La démocratie israélienne, longtemps proportionnaliste au dernier degré, a connu des phases majoritaires. L'importance des enjeux – rien de moins que la survie du pays – et le charisme des leaders ont pu donner ce que le régime n'assurait pas. La démocratie portugaise est devenue majoritaire par la voie britannique et malgré l'imitation du modèle français, au moins pour le cadre général du régime semi-présidentiel. Les conditions de l'instauration de la démocratie jouèrent là un rôle décisif. Pour chaque pays qui paraît s'écarter du modèle proposé, une monographie approfondie serait nécessaire. Indépendamment des idiosyncrasies nationales (toujours utiles pour comprendre un pays donné, mais perturbatrices si l'on commence par elles), un autre facteur, qui se retrouve dans tous les

pays postindustriels, doit être mentionné, car il contribue à la progression de la démocratie majoritaire.

Les moyens de communication modernes, principalement la presse écrite jadis, la radio naguère, la télévision encore, Internet aussi, accentuent la personnalisation de la compétition, puisque les médias fonctionnent à la simplification, et le passage de la domination de l'écrit à celle de l'image a accentué simplification et personnalisation. Le scrutin majoritaire plus la télévision contribuent ainsi à la présidentialisation (ou, plus exactement, la « primo-ministérielle ») des élections législatives. Élection directe du président ici, quasi directe du président là, totalement parlementaire en apparence mais « primo-ministérielle » ailleurs, télé-élection toujours, la démocratie majoritaire est encouragée par la politique sous contrainte médiatique, encouragée... et abîmée, ce qui invite à réfléchir aux conditions de la délibération.

*

Bibliographie

Georges Burdeau, *La Démocratie*, Paris, Seuil, 1978.

Philippe Braud, *La Démocratie politique*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais » 2003.

CHAPITRE 4

La démocratie délibérante : des contre-pouvoirs

L'insurrection, la révolte, c'est-à-dire, en langage simple, l'examen et la critique, est un devoir non seulement dans les cas exceptionnels et graves, mais toujours.

Lucien Herr, 1888.

« Le progrès intellectuel et l'affranchissement »
in *Choix d'écrits II : Philosophie, Histoire, Philologie*,
Paris, Rieder, 1932, p. 27

L'argumentation

1. Le partage du pouvoir entre gouvernants

Changer les rôles

Le Parlement : de l'acquiescement à l'évaluation

Le juge constitutionnel : de l'empêchement à l'acculturation

Changer l'État

L'État impartial

Les politiques responsables

2. La participation au pouvoir des gouvernés

Les limites de la participation

Vertus et vices de la démocratie médiatique et technologique

La démocratie émeutière et sondagière

La renaissance

La délibération

Le lien civique

Le véritable démocrate est celui qui sait qu'en politique rien ne vaut vraiment qui ne soit démontré¹. Non que la tradition ne vaille nécessairement rien, mais la tradition ne vaut pas pour cela seul qu'elle est. Autrement dit, le principe de la tradition, qui veut que ce qui a été soit, est aux antipodes du principe démocratique, qui exige de justifier avant d'adopter et de se conformer. L'argumentation est une pratique consubstantielle de la démocratie.

Mais qu'est-ce qu'argumenter ? Dans leur *Traité de l'argumentation*, Chaïm Perelman et Lucie Olbrechts-Tyteca écrivent que la théorie de l'argumentation a pour objet « l'étude des techniques discursives permettant *de provoquer ou d'accroître l'adhésion des esprits aux thèses qu'on présente à leur assentiment* ». Une telle définition implique l'absence de certitude, comme il en va souvent en matière politique et morale, et donc la discussion. L'échange d'arguments et la confrontation des idées, d'où émergera une conclusion, s'inscrivent dans une éthique de la discussion. Identifiée par Jürgen Habermas, celle-ci suppose que chacun puisse s'exprimer et être entendu, et réciproquement entende les raisons avancées par les autres. Une procédure (par exemple un vote) finira par trancher et par imposer une décision qui apparaîtra de la sorte justifiée, puisque fondée sur des raisons qui valent pour moi comme pour autrui. Nous voici au point de rencontre entre la théorie démocratique et l'humanisme moderne. Non seulement l'autre me vaut, mais je ne vauds que

1. Allusion à Nietzsche, selon lequel « ce qui doit d'abord être démontré ne vaut pas grand-chose » (« Le problème de Socrate », in *Le Crépuscule des idoles*).

pour l'autre et par lui. Sartre a su l'écrire, dans la dernière phrase de son autobiographie, *Les Mots* : « Tout un homme, fait de tous les hommes et qui les vaut tous et que vaut n'importe qui. »

La création permanente d'une communauté humaine, fondée autrement que sur la violence et maintenue autrement que par la force, implique cette reconnaissance mutuelle, à la fois ontologique et constamment activée. Ontologique : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. » Ils organisent une société pour protéger et exercer cette liberté. Elle repose sur leur égale valeur. La reconnaissance mutuelle ne nous donne pas seulement le fondement de la démocratie ; elle nous offre également la condition de sa mise en œuvre progressive, étendue, toujours recommencée. Telle norme est légitime parce qu'elle vaut pour tous et que tous peuvent en saisir la justice. De cet objectif on ne s'approchera que si la norme a été élaborée à l'issue d'échanges intellectuels sur le mode de l'argumentation. Le système politique démocratique exclut en son principe toute autre ressource. « Les citoyens entrent dans le forum politique exclusivement avec leurs arguments : tous les biens non politiques – armes et portefeuilles, titres et grades – doivent être laissés au vestiaire », précise concrètement Michael Walzer.

Les exigences de l'argumentation ne se combinent pas aisément avec les logiques du gouvernement de nos sociétés. Les gouvernants s'estiment tenus par l'urgence. La délibération prend du temps. « *Socialism takes too many evenings* », disait Oscar Wilde, la démocratie aussi, « grand soir » en moins.

Aux limites du temps disponible s'ajoutent les penchants du chef, souvent enclin à imposer alors que l'argument exige de convaincre. L'élu estime posséder la vérité, sous réserve de détails techniques. Il lui faut admettre le risque qu'il se trompe et que son adversaire ait, pour sa part, raison. Admettre que le peuple lui-même, dont il est l'élu, peut se tromper, ce qui complique singulièrement le problème.

De surcroît, la plupart des décisions sont très complexes ; elles impliquent un grand nombre d'acteurs, étatiques et sociaux, dans une grande diversité de domaines. La mise en cohérence des contraintes juridiques, financières, sociales, politiques, psychologiques, médiatiques, institutionnelles... est une tâche si lourde qu'elle risque

d'absorber les énergies. L'expérience concrète des réunions atteste une perte inouïe de temps en rites sociaux et incidentes narcissiques qui transforment rapidement le plus démocrate en tyranneau par simple souci de productivité. Ajoutez-y le nombre élevé de décisions à prendre en un temps doublement restreint, puisque d'une part les détenteurs du pouvoir n'ont qu'un petit nombre d'années, d'autre part les journées n'ont qu'une quinzaine d'heures utiles, et vous admettrez que les conditions réelles de l'exercice du pouvoir n'incitent pas les gouvernants à la délibération.

Afin de surmonter cette redoutable contradiction, la démocratie moderne a inventé le partage du pouvoir, dont il faut imaginer les nouvelles formes (1). La démocratie délibérante ne saurait cependant s'en tenir là, faute de quoi elle serait réservée aux élites. Elle exige donc une participation des gouvernés au pouvoir, dont il est plus aisé de proclamer la nécessité que de définir les modalités (2).

1. Le partage du pouvoir entre gouvernants

« [...] c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites [...]. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » Montesquieu l'a écrit il y a deux siècles et demi. Le constitutionnalisme en a tiré d'utiles conclusions. Mais chaque fois que l'homme s'évertue à inventer un mécanisme de protection à l'encontre du pouvoir abusif, un autre homme, ou le même lorsqu'il parvient enfin au pouvoir, s'efforce de déceler un moyen pour contourner l'obstacle. À cette constante psychopolitique s'ajoutent quantité d'autres facteurs qui produisent et reproduisent l'extension du pouvoir technopolitique central. Et le constitutionnaliste démocrate de se remettre sans cesse à l'ouvrage.

Changer les rôles

La séparation organique entre le gouvernement et le Parlement conserve toutes ses vertus, même si leur visibilité et leur consistance se sont altérées ; de même que la distinction et la hiérarchisation entre les normes législatives, élaborées publiquement et contradictoirement, et les normes réglementaires, élaborées dans le huis-clos politico-administratif et les négociations bureaucratiques-corporatives. La séparation des pouvoirs revêt aussi de nouvelles formes, sur lesquelles nous reviendrons¹. Le consensus enfin formé sur la conception pluraliste de la démocratie écarte à la fois la contestation du pluralisme partisan au nom d'une pseudo-démocratie supérieure et le refus du juge au nom de la pseudo-volonté du peuple, créant un pouvoir majoritaire illimité. Le pluralisme médiatique vient lui aussi tempérer la puissance du pouvoir politique, même s'il altère par ailleurs la vie démocratique. Avant d'y revenir, interrogeons-nous sur l'agencement entre les pouvoirs traditionnels – le gouvernemental, le législatif et le juridictionnel –, du point de vue non seulement de la répartition des compétences, mais encore du partage des rôles, qui mérite d'être reconsidéré. Si l'on veut que le législateur légifère mieux, que le juge tranche plus utilement, que le gouvernement, du coup et au-delà de gênes provisoires, gouverne mieux, ne convient-il pas qu'ils opèrent autrement ?

Le Parlement : de l'acquiescement à l'évaluation

Le gouvernement prépare la loi, trop de lois, trop vite bricolées. Le Parlement vote la loi, trop de lois, trop peu travaillées. Le peuple subit les lois, trop de lois, qu'il ne comprend pas, qu'il ne connaît plus. Qui s'interroge sur l'utilité de la loi ? Sur sa nécessité ? Sur les valeurs qu'elle traduit ? Sur sa cohérence interne et la cohérence globale du droit, ses conditions d'exécution, ses conséquences pour le juge, ses effets pervers ?

1. Voir *infra*, II^e partie, chap. 38, « La division du pouvoir ».

Ces questions sont fondamentales, ces questions sont évacuées. Le pouvoir gouvernemental ne peut guère se les poser. Prenons l'exemple français. Le ministre qui pilote une loi est trop absorbé par ses concertations avec les corporations, ses négociations avec Bercy, ses discussions avec Matignon, ses explications à l'Élysée, ses objections administratives, ses hésitations européennes, ses articulations avec la décentralisation, ses interrogations constitutionnelles, ses tribulations politiques. Ce que le gouvernement ne peut pas faire, le Parlement devrait être en mesure, sinon tenu, de le faire. Pluraliste par définition, il autorise une argumentation plus élaborée. Assisté d'une expertise indépendante, il serait apte à contredire les logiques exclusivement bureaucratiques. Au contact des citoyens, il pourrait prendre en compte leurs préoccupations. Armé pour conduire des enquêtes, il confronterait les normes envisagées aux pratiques réelles. Pour peu qu'il siège suffisamment, il profiterait pleinement de ce que le temps parlementaire diffère du temps gouvernemental. Fidèle au gouvernement sur l'essentiel, il devrait s'émanciper du gouvernement pour le reste, et d'abord la mise au point définitive de la loi. L'évaluation de la loi doit aller de pair avec le contrôle de la technostructure politico-administrative. Elle permettrait de lier l'une et l'autre de ces fonctions essentielles du contre-pouvoir parlementaire. L'examen indépendant de l'efficacité des politiques publiques éclairerait les velléités de réforme législative. L'examen approfondi des conséquences possibles d'une nouvelle loi donnerait son vrai sens à l'action politique du gouvernement.

Contrôle de ce qui est d'un côté, réflexion sur ce qui peut et doit être de l'autre, le tout dans la discrétion du travail sans caméra puis dans la transparence de la discussion publique, ce rêve, lorsqu'il s'accomplira, donnera à la démocratie délibérante sa consistance réelle et à la démocratie gouvernante son effectivité vraie.

Le juge constitutionnel : de l'empêchement à l'acculturation

Les deux principales transformations institutionnelles de la dernière moitié du xx^e siècle en Europe allèrent du même pas : l'avènement d'une démocratie gouvernante dans la plupart des grands pays et le

développement d'un État de droit par le contrôle d'un juge constitutionnel. L'Allemagne d'abord, la France ensuite, le Portugal et l'Espagne naguère, la Grèce à sa manière, l'Italie aujourd'hui, l'Europe de l'Est suivent ces deux chemins complémentaires. La démocratie majoritaire est indispensable pour conquérir un peu de gouvernabilité et conférer à l'action politique l'indispensable durée. Les gaullistes ont gouverné la France quinze années d'affilée, les socialistes trois fois cinq ans, les conservateurs britanniques ou allemands, les socialistes espagnols ont bénéficié d'un temps long pour tenter d'adapter leurs pays à la mondialisation de l'économie et aux bouleversements sociaux que provoquent les gains de productivité et l'ouverture des marchés. La puissance de ce pouvoir majoritaire gagne à être contenue dans les limites du droit. La querelle sur le pseudo-gouvernement des juges paraît dépassée. Le juge constitutionnel n'impose pas une politique, il contrôle une procédure. Il se trouve que, dans un régime bien réglé, changer la loi est aisé, changer la constitution plus compliqué ; plus précisément, changer la loi est à la portée de la majorité du moment, changer la constitution exige un accord plus large. Aussi, lorsque le pouvoir majoritaire remet en cause un droit garanti par la constitution, une juridiction constitutionnelle l'arrête. Si les gouvernants veulent passer outre, ils doivent emprunter la voie de la réforme constitutionnelle. Quelques pays comme l'Autriche savent le faire, d'autres comme la France l'apprennent, mais il est souhaitable qu'ils s'y habituent, afin que le contrôleur soit contrôlé, l'empêcheur empêché. Ainsi le jeu des poids et contrepoids s'exercera-t-il dans toute sa subtilité.

Un large contrôle de constitutionnalité contribue d'une autre manière à la démocratie délibérante. La démocratie se nourrit certes de conflits politiques qui ne gagnent pas tous à être juridicisés. Il n'en demeure pas moins qu'il faut savoir terminer une bataille politique et que la juridictionnalisation partielle de l'issue présente de réels avantages pour les deux parties. Surtout, l'implication du citoyen dans la discussion constitutionnelle substantielle et l'argumentation qu'elle suppose reviennent à dispenser une instruction civique, permanente et contradictoire et, partant, salutaire.

Tel est le portrait de la vision aujourd'hui dominante de la

démocratie. De manière assez unanime, à la démocratie que Bruce Ackerman qualifie de « moniste », dans laquelle une majorité temporaire, par son seul vote, décide de tout, est opposée la démocratie « dualiste ». Dans cette dernière, la majorité ne peut pas tout faire du simple fait d'un critère numérique, c'est-à-dire purement quantitatif. Elle doit, sur un plan qualitatif, respecter un certain nombre d'exigences fondamentales, au premier rang desquelles les droits de l'homme, fréquemment protégés par leur inscription dans une constitution rigide et le contrôle de constitutionnalité. Dans ce cadre, un véritable dualisme est instauré entre le peuple souverain, auteur de la constitution, et ses représentants, auteurs des décisions politiques quotidiennes dans le cadre institutionnel et substantiel qui leur est fixé¹.

Changer l'État

La démocratie sombre dans un travers déplorable lorsque les gouvernants accaparent l'État. Les politiques se coupent des citoyens lorsqu'ils leur donnent le sentiment d'être irresponsables.

L'État impartial

La politisation de la haute fonction publique, l'extension du clientélisme, la prolifération d'une corruption douce altèrent l'essence de l'État. Pensé et créé pour supprimer la patrimonialisation du pouvoir, voici que l'État la rétablit. La lutte pour les postes se substitue à la confrontation des idées. L'engagement politique devient l'alibi à peine masqué d'un plan de carrière, le leader politique un cheval sur lequel on mise. Des pans entiers de la société sont atteints par cette politisation clientélaire. Les recteurs d'académie, les présidents d'entreprises publiques, les équipes dirigeantes des télévisions non commerciales, et bien d'autres, valsent au rythme des changements politiques. Les

1. Bruce Ackerman, *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine*, trad. fr. J.-F. Spitz, préf. P. Weil, Paris, Calmann-Lévy, 1998.

cabinets ministériels dominant l'administration, renvoyée dans les soutes. Le service de l'État, la continuité de l'État, la neutralité de l'État, l'accès aux emplois publics selon les seuls talents et mérites, le sens de l'intérêt général, autant d'idées et de réalités qui sont reléguées au musée des antiquités, ou ravalées au rang de paravents idéologiques d'une hégémonie.

L'État est alors profondément dévalué, aux yeux de ses agents comme de l'ensemble de ses membres, réduits à la condition d'usagers plus ou moins insatisfaits au gré des événements ou des avantages personnels qu'ils parviennent à arracher. Recréer un État impartial ou « exemplaire » devient alors une priorité nationale. Comment y parvenir ? Le nombre des postes « à la discrétion du gouvernement », c'est-à-dire à la faveur du Prince, doit être réduit de façon drastique, les tours extérieurs dans les grands corps de l'État aussi (qui tempèrent le recrutement par concours et permettent aux politiques de distribuer quelques postes), les inspecteurs généraux de toutes sortes contingentés. Surtout, là où une souplesse minimale doit être conservée, pour continuer à attirer les meilleurs dans le conseil auprès des gouvernants, la récompense finale devrait être publiquement justifiée. De même lors du changement de hauts responsables administratifs pour incompatibilité avec les nouvelles équipes politiques dirigeantes. S'il est naïf de prétendre supprimer tout favoritisme, tentons du moins de réduire l'arbitraire et le népotisme et d'imposer que les choix qui demeurent à la discrétion du pouvoir soient argumentés, ce qui dissuaderait d'opérer les plus insensés.

Les politiques responsables

La démocratie souffre, ici et là, d'un autre mal endémique : ceux qui exercent le pouvoir ne rendent plus compte de leurs actes. Certes, à l'échéance de la mandature, les électeurs jugent. Insistons sur l'importance de cette responsabilité fondamentale, propre à la démocratie majoritaire. Dans la démocratie partitocratique proportionnaliste, la mise en jeu de la responsabilité des gouvernants devant les gouvernés disparaît. Dans la plupart des secteurs de la société,

le chef ne rend guère compte de ses actes, sinon en cas de vraie faillite. Poche démocratique dans un univers encore largement aristocratique, voire parfois despotique, la politique, si souvent honnie, offre en vérité un modèle.

Mais le modèle s'altère lorsque la responsabilité individuelle se dilue dans la responsabilité collective, et la responsabilité collective se réduit au jour du vote ultime. La dérive varie selon les systèmes. Le gouvernementalisme, ou plus exactement le « primo-ministériisme », la contient mieux que le parlementarisme pur d'un côté, le présidentialisme de l'autre. Cela tient au fait que le chef lui-même est responsable devant sa majorité entre les échéances. Les chrétiens-démocrates allemands, les conservateurs anglais osent sacrifier leur Premier ministre pour ne pas se sacrifier à l'échéance. Et lorsque le chef du gouvernement sait que les dirigeants de son parti peuvent le révoquer, il hésite moins à révoquer lui-même les incapables qui l'entourent. Rien de tel dans le monarcho-présidentielisme français. Mettre en cause un ami du chef serait mettre en cause le chef. Moyennant quoi, lorsqu'il faut vraiment offrir une tête au peuple exigeant, l'on choisit de préférence celle d'un haut fonctionnaire, au risque d'entériner deux dérives inacceptables, un glissement de responsabilité du politique à l'administratif d'un côté, l'immunité absolue des politiques de l'autre¹. La responsabilité des gouvernants soulève encore une difficulté : la distinction entre la responsabilité politique, qui veut que les erreurs graves soient sanctionnées, et la responsabilité pénale, qui exige que les crimes et délits soient punis. Cette dernière ne s'est pas totalement détachée du politique, d'une part parce qu'elle précéda la responsabilité politique, d'autre part par crainte de l'intrusion du juge dans la sphère gouvernementale. Il s'ensuit tantôt une irresponsabilité pénale de fait des ministres,

1. Ainsi en février 1992, lorsque trois hauts fonctionnaires payèrent pour l'accueil du Palestinien Georges Habache en France. Ainsi à l'automne 1993, lorsque le président d'Air France, puis le directeur de cabinet du ministre des Transports furent remerciés alors que le conflit interne avait été géré directement par le ministre et Matignon. Dans d'autres hypothèses, la démission du plus haut responsable avant le politique peut se justifier – par exemple celle du chef d'état-major de l'armée de terre en juillet 2008 après qu'à Carcassonne des civils eurent été blessés par des tirs à balles réelles et non à blanc.

tantôt une incrimination pénale abusive. La stricte distinction entre le pénal et le politique doit être rétablie pour éviter l'alternative entre impunité et lynchage, forme trop fruste de participation des citoyens.

2. La participation au pouvoir des gouvernés

«Rendre le pouvoir au peuple», proclamait un candidat à la présidence de la République qui, finalement, comme les autres, s'offrit le pouvoir à lui-même. «Rendre le pouvoir au peuple», beau slogan, stimulante utopie. Relier le pouvoir aux citoyens, l'objectif demeure ambitieux et paraît plus honnête. Mais comment s'y prendre ? La communication politique emprunte de nouvelles formes qui transforment et limitent la participation. Quels autres chemins tracer ?

Les limites de la participation

La politique s'exerce désormais par le canal et sous les contraintes des médias. Elle exploite et subit les sondages.

Vertus et vices de la démocratie médiatique et technologique

La domination de la télévision, qu'elle soit publique ou privée, sur tout autre mode de communication pervertit à l'évidence le débat public. Ce constat est encore renforcé à certains égards par le rôle des sites Internet, blogs, plateformes de streaming telles que Twitch, réseaux sociaux – TikTok et Twitter, transformé en instrument d'une forme particulière de gouvernement par Donald Trump. L'information est désormais réduite à sa plus simple expression, puisqu'elle doit s'inscrire dans un sujet de quelques minutes au journal télévisé, une vidéo de quelques secondes sur un site de streaming ou un message électronique de quelques caractères. La « dictature de l'urgence¹ » aggrave le tout,

1. Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Paris, Fayard, 2011.

puisqu'une approximation chasse l'autre à un rythme effréné, souvent commandé par l'audimat et la facturation de la minute de coupure publicitaire. Le discours politique n'est audible (ou, plus exactement, télévisible) que s'il contient une expression choc, un écart surprenant ou une image plaisante et si, en même temps, il s'inscrit dans un feuilleton repérable. Lionel Jospin passe et repasse dans les journaux télévisés du jour parce qu'il a glissé sur la chaussée en se rendant au comité directeur de son parti, Rocard parce qu'il a lâché une pique sur Mitterrand, ou Villepin sur Sarkozy, Le Pen s'il a franchi les bornes, Hollande lorsqu'il prononce un discours sous la pluie, Berlusconi lorsqu'il traite ses adversaires de couillons, Poutine et Medvedev s'ils se rendent du Kremlin à un concert de rock, Theresa May lorsqu'elle souffre d'une extinction de voix au moment d'affronter l'opposition – et son propre parti – à la Chambre des communes, Jean Castex lorsqu'il cherche les lunettes qu'il a sur le nez... *Les Guignols de l'info*, qui ridiculisaient à souhait les hommes politiques, les humoristes qui ont pris le relais exercent plus d'influence que les émissions sérieuses qui leur donnent la parole – sans même compter les campagnes électorales officielles. Par-delà le débat politique, l'action gouvernementale elle-même s'effectue sous contrainte médiatique. Les ministres se concurrencent mutuellement dans la course aux effets d'annonce. Chaque décision gouvernementale d'importance doit désormais être pensée sur un double registre, souvent antinomique : d'un côté celui de sa rationalité intrinsèque, de l'autre celui de sa perception médiatique et des moyens de remédier à son éventuelle déformation. Au-delà de ces complications, les priorités médiatiques s'imposent parfois aux gouvernants, et en tous domaines. Il n'est jusqu'à la politique étrangère, voire l'action militaire qui ne soient désormais astreintes à suivre les exigences médiatiques. Si les grandes chaînes de télévision portent leur attention sur la famine en Somalie, les États-Unis pourront être conduits à s'y engager dans une action militaire et humanitaire d'envergure, tandis que les massacres se perpétueront tranquillement au Soudan hors caméra. La volonté politique est désormais tenue de s'accorder avec les caprices médiatiques.

Le tableau mériterait d'être longuement complété et noirci. L'honnêteté, fâcheusement rebelle au manichéisme propre à soulever l'enthousiasme, oblige à s'arrêter quelques instants sur l'autre face

de la médaille. Jean-Louis Missika et Dominique Wolton¹ ont montré, selon une logique qui trouve également à s'appliquer à Internet, combien la télévision généraliste crée un lien social. L'immense majorité des habitants d'un pays, quand ce n'est pas d'un continent ou de la planète, regarde en même temps les mêmes images et, peu ou prou, écoute les mêmes sons sur les mêmes faits. Ces images et ces sons ne sont pas produits dans une divine objectivité, mais ils ne le sont pas non plus par un système totalitaire. Les gens apprennent la même chose, si pauvre que soit l'apprentissage. Ils parlent ensuite de la même chose, si approximative que soit leur parole. Ils demandent du coup, dans les cas les plus choquants, la même chose, si primitive que soit leur demande. Les gouvernants reçoivent les mêmes messages et corrigent leurs calculs par ces attentes. L'aller et retour pêche par simplisme et subit des déformations, mais il vaut mieux que l'aller simple et la quiétude de pouvoirs libres de choisir sans entendre et d'agir sans être vus.

Par ailleurs, l'image télévisée révèle les personnalités, démasque les mensonges ou la mauvaise foi, ruine la langue de bois, valorise l'authenticité. Aux moments électoraux décisifs, elle permet à l'électeur de déterminer qui il hait le plus et de choisir qui il exècre le moins, façon de prendre une décision pas nécessairement plus mauvaise qu'une autre. La colonne positive du bilan mériterait, elle aussi, d'être allongée. Plus que le jugement sur ce qui est, nous devrions cependant nous préoccuper d'imaginer ce qui pourrait être. Comment réduire le « crétinisme médiatique » et étendre une délibération télévisée qui soit à la fois intelligente et regardable ? Renforcement de la presse écrite, et en son sein du contrôle de la télévision, invention d'une chaîne civique sur le câble, d'une chaîne éducative, d'un *qualimat* qui tempère l'*audimat*, éducation critique du citoyen... Cherchons.

À ce titre, des expérimentations télévisuelles méritent l'attention. Dans un contexte politique que les circonstances rendent particulièrement tendu, la Palestine offre un exemple saisissant de l'intrusion des médias dans la politique. La division des dirigeants, notamment

1. *La Folle du logis: la télévision dans les sociétés démocratiques*, Paris, Gallimard, 1983.

entre le Fatah du président Mahmoud Abbas et le Hamas, qui développe un islamisme plus radical, conduit depuis de nombreuses années à une forme de cohabitation particulièrement heurtée et instable. Afin de parer à ces difficultés, l'émission de télévision *Al Raïs* (« Le Président ») adopte le modèle de la télé-réalité afin de faire concourir des hommes et des femmes qui ambitionneraient d'être... président ou présidente de l'Autorité palestinienne. Les candidats sont par exemple interrogés sur ce qu'ils feraient s'ils accédaient au pouvoir, sur leur conception d'un éventuel État palestinien, sur le type de relations qu'ils entretiendraient avec Israël, sur le rôle de tel ou tel parti, etc. ; des mises en situation au moyen de journées « 24 heures dans la vie d'un ministre » sont organisées ; un jury, composé de personnalités politiques importantes, mesure la capacité des candidats-leaders à inspirer l'avenir de la politique de l'Autorité. Selon le producteur de l'émission, « le but est de renforcer la citoyenneté et de renouer avec les concepts de démocratie, de droits de l'homme et de participation politique ». De ce programme, il attend des propositions concrètes venant directement de la population, et notamment des jeunes, qui se situent parfois en marge de la politique représentative et se tournent vers d'autres formes d'action.

Au Liban, dans un contexte de division politique, sociale et religieuse extrême, une émission semblable a été créée en 2013, *Al-Zaïm* (Le Chef). Celle-ci a explicitement et publiquement été encouragée par le président et le Premier ministre, en vue d'attirer les jeunes vers la politique et de susciter leur engagement. Sur le plan de l'audimat, le programme a été un succès considérable. Les deux finalistes, Maya Terro et Nicola Al-Harouni, ont vu leur prochaine campagne électorale, dans une circonscription de son choix, financée par le programme télévisé lui-même. La connexion entre le spectacle, la mise à disposition de nouvelles manières de s'attirer le soutien du peuple et la politique traditionnelle est particulièrement nette. Certains s'offusqueront de ce qu'ils percevront comme un périlleux mélange des genres, alors que d'autres y verront l'une des voies pour adapter les modalités de la politique aux habitudes des électeurs les plus jeunes, demandeurs de formes de participation renouvelées. Cherchons donc encore.

C'est notamment à travers les instruments qu'offrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication que l'Islande s'est engagée sur la voie de l'élaboration d'une nouvelle constitution en 2009-2010. Une assemblée citoyenne de 1 500 personnes, tirées au sort pour 1 200 d'entre elles, a identifié les thèmes fondamentaux d'une révision de la constitution. Par la suite, à partir de novembre 2010, 25 citoyens qui n'étaient pas « spécialistes » de la chose politique, élus par leurs compatriotes, ont travaillé sur des propositions et ont soumis leurs réflexions à la population à travers une page Facebook, un compte de photos Flickr, une chaîne sur Youtube et un compte Twitter. La participation des Islandais a ainsi été conséquente. Les caractéristiques fondamentales du projet constitutionnel ont été soumises au peuple lors d'un référendum consultatif le 20 octobre 2012. Le peuple l'a adopté à la majorité des deux tiers en se prononçant sur des sujets tels que les ressources naturelles, l'Église nationale, le système démocratique, la possibilité de référendums d'initiative populaire, le mode de scrutin, etc. Le débat a été particulièrement riche et la constitution proposée aurait renforcé la démocratie directe et réformé le système électoral. Selon Yves Sintomer, ce processus « constitue l'un des exemples les plus aboutis de révision constitutionnelle de l'histoire démocratique, avec ce mélange très spécifique de tirage au sort, d'élection, de contributions *online* et de référendum, sur fond de mobilisations sociales, de participation citoyenne et de délibération de qualité¹ ». Or les autorités politiques en place ont finalement refusé de mettre ce texte à l'ordre du jour de leurs débats. Elles ont même durci les conditions d'une révision constitutionnelle à l'avenir, s'attirant des reproches de trahison et de torpillage vis-à-vis d'une entreprise participative jusque-là inédite.

Ce type d'initiative a néanmoins suscité des émules. Ainsi, en Irlande, une Convention constitutionnelle consultative de 100 personnes, composée d'un tiers de parlementaires désignés par les partis politiques et de deux tiers de citoyens choisis afin de représenter les

1. Yves Sintomer, *Petite Histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, p. 184.

différentes sensibilités de la population selon des critères tels que le genre, l'âge, la religion, etc., a œuvré à partir de décembre 2012 en vue de proposer au Parlement des modifications à la constitution de 1937. Ses travaux, largement interactifs, ont massivement sollicité les nouvelles technologies. Les conclusions de la Convention ont été rendues le 31 mars 2014. Ses travaux ont abordé des sujets difficiles en matière de droit de l'environnement, de participation politique, de droits économiques et sociaux, de définition de la famille, de séparation des Églises et de l'État, de mariage des couples de même sexe, etc. qui sont essentiels dans une société essentiellement catholique. Le gouvernement s'était engagé à ce que soit formellement considérée chacune des propositions. De fait, deux amendements constitutionnels ont été soumis au peuple. L'un autorisant le mariage des couples de même sexe, qui a été adopté ; l'autre abaissant l'âge d'éligibilité à la présidence de 35 à 21 ans, qui a été rejeté. De manière plus modeste, mais peut-être prometteuse, une expérience de « démocratie collaborative » a eu lieu en France. À l'initiative du président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone, en janvier 2015, a été mise en place une « consultation citoyenne » sur Internet à propos du texte de loi relatif à la fin de vie, thème de société majeur. À l'automne, c'est le Premier ministre, Manuel Valls, qui a conduit une consultation par Internet au sujet d'un projet de loi sur le numérique, dans lequel certaines des propositions des citoyens-internautes ont été intégrées.

L'utilisation de cet environnement virtuel, qui prend parfois le nom de « cyberdémocratie », permet d'inclure dans les processus politiques des personnes qui s'en estiment souvent exclues ou marginalisées (jeunes, populations issues de l'immigration, minorités religieuses, etc.), de développer un échange plus constant entre gouvernants et gouvernés, et de renouer avec certains des aspects les plus mythiques de la pratique athénienne de la démocratie. En effet, ces technologies assurent la présence immédiate et démultipliée des citoyens, bien au-delà des seules échéances électorales. Elles sont susceptibles de rendre permanente la présence de ceux au nom de qui le pouvoir politique est censé s'exercer. L'anonymat d'Internet suscite l'engagement politique de nouveaux publics et, de ce point

de vue, rétablit de l'égalité, car la position sociale, le statut, le capital culturel ou autre du locuteur peuvent demeurer cachés, seule important l'opinion ou l'analyse qu'il exprime. Les individus se trouvent en mesure de s'informer de manière beaucoup plus rapide, à des sources beaucoup plus nombreuses et susceptibles de déjouer toute tentative de monopolisation de l'analyse politique par un point de vue, sinon officiel, à tout le moins hégémonique. Les points de vue hétérodoxes peuvent se multiplier, la censure devenant quasiment impraticable. Chacun peut également s'exprimer, que ce soit de manière constructive, dans le cadre d'une délibération, ou sur le registre de l'émotion. L'interactivité permet une réaction en temps réel, un véritable dialogue, qui rend toute son actualité au concept de démocratie directe, et assure pour le moins au tribunal de l'opinion publique de nouveaux instruments pour se faire entendre. Le Forum mondial de la démocratie, qui s'est tenu du 23 au 29 novembre 2013 à Strasbourg, s'est notamment intéressé à la thématique de la démocratie à l'ère du numérique. L'espoir tient au fait que les réseaux sociaux, médias en ligne, blogs et consultations libres peuvent redonner du pouvoir aux citoyens. Ces moyens ont ainsi été au cœur des mobilisations des « Indignés » ou des mouvements « Occupy », aussi bien en Espagne qu'en Israël, au Canada, en Turquie, à Hong Kong ou aux États-Unis. Ils ont contribué à l'infléchissement voire, au cours du Printemps arabe, au renversement de nombre de systèmes autoritaires. Internet constitue aujourd'hui l'outil indispensable de l'activisme des droits de l'homme. Des applications spécifiques permettent de lutter contre la fraude électorale ou, à l'instar de l'application « GOV », couronnée du prix de l'Innovation numérique 2015, d'évaluer en temps réel l'action des hommes politiques et de faire connaître leur opinion sur certaines questions. Internet permet une discussion en temps réel avec les institutions ou les partis. Il renforce l'accès à l'information et la « participation numérique » plus active et plus multilatérale qu'unidirectionnelle.

La cyberdémocratie n'est toutefois pas sans limites. La fréquentation des sites des institutions, des partis, des hommes et femmes politiques ou des blogs d'opinion demeure quantitativement marginale. Sur le plan qualitatif, un effet de « double bulle » conduit à

ce que, finalement, les sites d'opinion soient avant tout consultés par les personnes qui se sentent proches de ces opinions. Il s'ensuit que, loin de favoriser un véritable échange pluraliste, les nouvelles technologies peuvent au contraire conduire à l'enfermement des uns et des autres dans ce qui est leur bulle politique initiale. Par ailleurs, plus qu'une délibération structurée propice à l'émergence de positions raisonnées, Internet favorise, à travers une forme d'hyperinformation trop fragmentée et trop superficielle, la cacophonie des prises de position plus ou moins émotives, plus ou moins erronées, plus ou moins fiables, plus ou moins extrémistes. Le succès des *fake news* et des faits alternatifs, parfois à l'initiative des dirigeants de grandes puissances, et la force inégalée des raisonnements complottistes qu'alimente l'ère de la « post-vérité » en témoignent. L'horizontalité et la synchronie généralisée présentent un effet de nivellement qui déstructure, morcelle et prive de sens les informations, au profit de la seule logique, déjà illustrée par les médias traditionnels, de ce que l'on peut caractériser comme la « société du spectacle »¹. L'utilisation des nouvelles technologies dans la mécanique du fonctionnement politique, par exemple à travers le vote électronique², ne peut que susciter des doutes quant aux risques de détournement ou de piratage des processus, de manipulation des résultats, de confidentialité du vote et d'authentification des électeurs. De plus, Internet est dominé par de grands acteurs qui n'ont rien de neutre, et il a été prouvé que de grands moteurs de recherche pouvaient déterminer, par l'ordre des résultats qu'ils indiquent lors des recherches, l'issue d'une élection politique. Des libertés fondamentales sont en cause, soit que la technologie désinhibe le discours de haine, au mépris de la dignité humaine ou du principe d'égalité, soit que le contrôle des contenus échangés fasse craindre un risque de censure 2.0. Facebook et Instagram ont ainsi suspendu les comptes de Donald Trump le 7 janvier 2021. Selon eux, il a incité à la violence ses partisans, qui ont envahi le Capitole afin de contester sa défaite. Le fait que des opérateurs privés soient ainsi en mesure d'imposer de telles limites

1. V. Guy Debord, *La société du spectacle*, Paris, Gallimard, 1992.

2. Gilles J. Guglielmi, Olivier Ihl (dir.), *Le Vote électronique*, Paris, LGDJ, 2015.

à la liberté d'expression, de consultation et de diffusion peut se comprendre lorsque sont en cause des contenus haineux, pédopornographiques ou terroristes. Mais le risque d'instrumentalisation d'un tel pouvoir interroge, par exemple lorsque, dans un contexte où l'opposition est malmenée, le Premier ministre indien demande à Facebook, Instagram et Twitter, qui s'exécutent, de supprimer des messages critiquant sa gestion de la crise de la Covid-19. L'activisme électronique demeure par ailleurs l'apanage d'une minorité de bloggeurs, éditorialistes ou médias citoyens particulièrement engagés¹. Afin de ne pas céder à ce que Dominique Wolton présente comme « l'idéologie technique », selon laquelle les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettront d'atteindre la réalisation des utopies politiques², il est évident qu'une nouvelle forme de démocratie ne peut faire l'économie de nouvelles formes de contrôle.

La démocratie émeutière et sondagière

Des institutions qui assuraient la liaison entre une partie de la population et ses élus subissent la disgrâce – inégalement selon les pays. Le syndicalisme s'affaiblit davantage là où sa tradition de division et de méfiance à l'encontre du politique ne lui a pas permis de s'implanter fortement, par exemple en France, tandis qu'il résiste mieux dans les pays imprégnés de social-démocratie, Allemagne et Europe scandinave en tête. Les partis politiques connaissent une désaffection importante à cause de l'effondrement de la grande religion idéologique que fut le collectivisme et de la contre-réforme anti-communiste qu'elle entretint. Le désinvestissement idéologique des formations politiques conduit à un discours assez uniformément gestionnaire. De surcroît, la professionnalisation et la bureaucratisation de l'activité partisane accentuent la séparation entre les partis et leur

1. V. p. ex. Guillaume Cazeaux, *Odyssée 2.0. La démocratie dans la civilisation numérique*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 114-141.

2. Dominique Wolton, « Les contradictions du nouvel espace public médiatisé », in Alexandre Coutant (coord.), *Internet et politique*, Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 142.

base. Les partis de masse tendent à se transformer en partis d'élus, en machines électorales essentiellement consacrées à la sélection des candidats et à la mobilisation des électeurs. Tout au plus en autorisent-ils quelques-uns, souvent au prix du renoncement à toute doctrine très articulée et à toute ambition de porter la voix des autres, à faire une carrière conduisant, selon des trajectoires plus ou moins nettes, du rôle de simple militant à celui (ou, cumulativement, ceux) de permanent, de collaborateur d'élus, de suppléant, d'élus local, d'élus national, de membre d'un cabinet ministériel, de ministre, etc. Un véritable marché du travail, relativement clos, s'est constitué de la sorte, et contribue à agrandir le fossé entre le « monde vécu » des gouvernés et celui des gouvernants.

D'autres facteurs s'ajoutent au déclin de la forme parti et aggravent la distanciation entre représentants et représentés. Les relations de proximité disparaissent dans les mégapoles anonymes, les interventions radiodiffusées ou télévisées sont préférées aux réunions politiques de quartier et les courriers faussement personnalisés au face-à-face. Les ressources d'Internet, des blogs, des dialogues en direct, du suivi des tweets d'une personnalité n'y remédient pas totalement. L'extension des électorats rend difficilement perceptible le poids décisionnel de chacun. L'éloignement est accentué par la complexité croissante de la politique. La prolifération des niveaux de décision, communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux, ministériels, interministériels, gouvernementaux, européens, internationaux, l'enchevêtrement des compétences et des financements entre ces différents niveaux nuisent à la compréhension du sens du lien représentatif. Outre qu'il complique la formation d'un consensus au moins minimal sur des valeurs partagées, le pluralisme – voire les disparités – culturel, économique, social et politique accru des votants contribue à entraver la perception d'une influence concrète de l'individu sur sa destinée. Ces éléments concourent à rendre la politique incompréhensible, le décideur invisible, la décision illisible. L'individu prend alors d'autant plus le pas sur le citoyen qu'il n'y entend rien et préfère s'occuper de ses petites affaires. Le fait qu'en termes choisis, et suivant Benjamin Constant, l'on puisse considérer que la liberté des Modernes prend définitivement le pas sur la liberté

des Anciens ne change rien à la gravité du constat. Épisodiquement, le travailleur menacé se révolte et s'en prend à la sous-préfecture, le banlieusard chômeur s'insurge et attaque le commissariat, le transporteur surtaxé détruit des équipements routiers, le chauffeur de taxi mécontent d'une concurrence qu'il juge déloyale paralyse la circulation, l'agriculteur appauvri décide de déferler sur Paris, celui qui se sent ignoré, méprisé, marginalisé, n'arrive plus à « joindre les deux bouts » ou n'entrevoit plus de perspective pour ses enfants enfile un bonnet rouge ou un gilet jaune, alors que la cause de sa misère peut être à Bruxelles ou Tokyo, Eindhoven ou Shanghai. L'apathie tempérée par l'explosion corporatiste ou l'émeute sporadique ne laisse guère de place pour le civisme. Contraints de répondre en situation d'urgence absolue à ces incendies imprévus et imprévisibles, les pouvoirs publics en sont réduits à combiner hâtivement concessions et répression, le cas échéant en bafouant les règles de droit. Le feu est alors éteint mais les pyromanes s'en trouvent encouragés et le pouvoir un peu plus dévalué, tandis que s'efface l'idée d'un projet collectif porté par une classe politique elle-même mue par de véritables convictions.

Entre deux éruptions, gouvernants et gouvernés communiquent par sondages interposés. De nombreux, trop nombreux, baromètres indiquent tous les mois la popularité des différents ministres et des principaux responsables de l'opposition, les intentions de vote en cas d'élections législatives ou présidentielle, la censure ou non du gouvernement par l'opinion. À ces vraies-fausse élections permanentes s'ajoute l'interrogation de la population – d'un échantillon représentatif – sur les mesures gouvernementales prises ou envisagées, les conflits politiques du moment, et quasiment tout sujet en vérité. En France, l'idéologie sociologique dominante aime à s'en prendre aux sondeurs et aux politologues, surtout lorsque ce sont les mêmes. Le sociologue Pierre Bourdieu pourfendait ce qu'il estimait être de faux savants avec hargne et talent, les bourdivins lui emboîtent le pas avec les mêmes ingrédients, parfois moins bien proportionnés. Quelques-uns des bons esprits cloués au pilori, comme les politologues Alain Lancelot ou Roland Cayrol, ont démontré que derrière la dénonciation systématique des sondages certains de nos savants

postmarxistes s'en prenaient au suffrage universel, derrière la mise en cause d'une opinion publique mythique et d'une majorité fabriquée, ils défendaient l'opinion éclairée des savants et les minorités agissantes qu'ils éveilleraient.

Par-delà cette menue querelle, qui n'intéresse en vérité qu'une petite communauté, de vraies questions se posent, non pas (ou plus) sur la technique des sondages, non pas (ou plus) sur leur utilité pour comprendre les attitudes et comportements politiques, mais sur leur usage social. L'utilisation médiatique des sondages, d'un côté, l'utilisation politique des sondages, de l'autre, nous obligent à réfléchir sur les effets politiques et sociaux de cette interrogation permanente de l'opinion et, surtout, de sa diffusion, inéluctablement simplifiée et mise en scène, donc déformée et déformante. Cet examen critique constant n'est pas mené comme il conviendrait, notamment à cause de la persistance d'une dénonciation absurde qui oblige à une défense excessive. La juste critique admise, il n'en demeure pas moins que le sondage politique, bien qu'outil commercial pour les entreprises qui le vendent, offre non seulement un instrument de connaissance pour la science et pour les acteurs politiques, mais encore un outil de communication entre gouvernants et gouvernés. Reste à mieux l'utiliser.

La renaissance

Le politologue-constitutionnaliste devrait ici céder la parole au philosophe ou l'appeler à confronter nos solutions à ses interrogations sur l'indétermination de la démocratie et le désenchantement du monde libéré des transcendances et effrayé du vide qui s'ensuit. Commençons par reprendre la parole.

La délibération

Deux grandes conceptions de la manière dont une majorité doit s'exprimer s'opposent. Selon la démocratie dite « quantitative », chacun, par le vote, exprime ses intérêts. Le vote est un moyen de les enregistrer, sans les altérer. Le but de la décision démocratique

est alors de décider quels leaders, règles et politiques serviront le plus grand nombre, là où chacun fait connaître sa préférence personnelle. La démocratie dite « délibérative » prétend ne pas s'en contenter. Elle entend transformer les préférences égoïstes initiales des individus en considérations plus impartiales. Telle est par exemple la position de Jean-Jacques Rousseau, pour lequel de l'expression des préférences individuelles doit émerger la « volonté générale », qui ne peut s'y réduire. Selon ces théoriciens, la démocratie est un système dont la valeur tient essentiellement à ce qu'il transforme (au-delà de simplement les agréger) les préférences initiales des citoyens. Si l'on suit Jürgen Habermas, la démocratie délibérative se conçoit comme un processus qui aide à créer une « sphère publique », faite de raison, d'argumentation et d'impartialité. Elle s'oppose aux débats débridés, faits de chocs d'intérêts partiels, de considérations catégorielles étriquées, de marchandages médiocres, où ne s'expriment que les passions irraisonnées. Au contraire, la délibération démocratique doit conduire vers l'identification d'un bien commun. Chacun doit rechercher, au moyen de procédures impartiales qui assurent que tous ont accès à la discussion, à formuler des jugements pondérés, impartiaux, justifiables, argumentés. Chacun doit réévaluer ses préférences, se rééduquer, formuler des intérêts de telle manière qu'ils puissent être généralisables à l'ensemble des parties concernées, se mettre à la place d'autrui, apprendre d'autrui, gagner en compréhension empirique, déjouer ses préjugés, à travers l'argumentation et la justification. Surgissent alors des questions aussi triviales qu'importantes sur les moyens de restaurer ou d'étendre la délibération et d'assurer cette primauté de la discussion à différents niveaux de l'exercice du pouvoir.

Reconquérir la parole et réinventer la collégialité au sein du gouvernement *stricto sensu* est un objectif constitutionnel de première importance. Abolir la relation autoritaire entre le ministre et son cabinet d'un côté, l'administration de l'autre, changerait plus le gouvernement d'un pays que telle ou telle révision constitutionnelle. Tel ministre quittant le pouvoir au lendemain d'une alternance confiait en privé n'avoir jamais vu une communauté où les gens se détestent à ce point. La haine ne découle pas seulement de la lutte pour le

pouvoir, d'ailleurs compatible avec l'amitié. L'absence d'amour est entretenue par le refus de l'échange. Il faut reprendre la parole au sommet de l'État.

Admettre des autorités indépendantes pour réguler tel ou tel domaine qui ne saurait être directement géré par l'État est une nouvelle étape franchie ici et là, mais il faut la prolonger et inviter ces institutions à structurer un débat public, offrir arguments et objections. Les travaux d'une autorité de la communication audiovisuelle ou d'un comité d'éthique ne s'adressent certes pas à la population tout entière, qui ne peut s'intéresser à tous les sujets tout le temps, mais ils s'adressent aux sous-groupes concernés et leaders d'opinion impliqués, lesquels à leur tour répercuteront et élargiront ces échanges. Il faut organiser la parole entre l'État et la société.

Il ne faut toutefois pas s'exagérer les attraits de la démocratie délibérative sur la démocratie classique, où le vote majoritaire domine. Ainsi que l'a mis en évidence Jeremy Waldron, la prétention de la démocratie délibérative à détacher pleinement chacun de ses préférences initiales n'est guère crédible sur le plan empirique. Nos désaccords ne sont pas nécessairement de mauvaise foi. Qu'ils portent sur le droit à l'avortement, la liberté d'expression, le mariage des couples de même sexe ou d'autres thèmes, ils ne sont pas nécessairement dus à une mauvaise information ou à l'influence du préjugé. Il est donc illusoire de prétendre purifier les convictions initiales des uns et des autres pour les conduire à adopter un point de vue impartial qui amène vers un accord unanime. Le fait que ces désaccords soient de bonne foi, de part et d'autre, conduit à douter de la légitimité de la présentation de l'unanimité comme idéal de résultat d'une discussion. Pourquoi serait-il bon d'ignorer les différences entre individus et de ne retenir d'eux que ce qui est universel ou uniforme ? Pourquoi le désaccord serait-il nécessairement pathologique ? Il en résulte que le vote et la décision majoritaire, purement quantitative, ne sont pas si médiocres qu'on veut le suggérer parfois. Ils constituent une procédure de décision qui, précisément, ne dissimule pas les désaccords et la variété des opinions. Notamment au sein des assemblées législatives, le désaccord est internalisé, le travail organisé en fonction de lui (amendements, auditions, votes, débats, etc.), en vue de représenter

les divergences de la société sur sa propre organisation, pour faire de la pluralité des voix *une* décision. Le résultat visé et atteint ne livre pas une conclusion finale quant à la correction d'une position, mais détermine quelle position a le plus fort soutien à tel moment. Rien de plus, mais rien de moins. Le vote majoritaire est également une procédure légitime parce qu'elle respecte toutes les personnes dont l'action de concert est en cause. Le principe majoritaire respecte les individus et leur dignité. Il se fonde d'abord sur leurs différences d'opinion, personne n'ayant à renoncer à ses idées au profit de l'insistance sur le consensus. Il incarne ensuite un principe d'égal respect, car le vote aboutit à une opinion qui est la nôtre même si l'on est en désaccord, tout en ayant suivi une procédure qui donne un poids décisionnel positif à ce que pense un individu dans la détermination de la décision collective, ce poids étant en outre le plus important compatible avec le même pour tous. Il est donc nécessaire de souligner à quel point la dénonciation commune de la décision majoritaire au profit de formes de démocratie dualistes ou délibératives peut parfois être hâtive, et servir avant tout de paravent à une réduction de l'influence du peuple, au profit d'autorités de contrôle en tout genre plus ou moins oligarchiques.

Le lien civique

À un niveau plus large, le référendum, tantôt local, tantôt national, tantôt européen pour les pays de l'Union, permettrait bien plus que la décision populaire. Il crée un centre commun d'intérêt, un sujet commun de discussion, un arbitrage collectif de nos contradictions individuelles. La démocratie admet les conflits et organise l'arbitrage collectif non seulement des conflits entre différents groupes et individus, mais aussi, parfois, des conflits qui partagent chacun d'entre nous. Une décision politique bien justifiée peut nous libérer d'une schizophrénie pénible. Le Norvégien après 1972, le Danois et le Français après 1992, ce dernier et le Néerlandais en 2005, l'Irlandais en 2008 se sont retrouvés moins européens après la campagne référendaire qu'avant, puisque avant ils adhéraient massivement à la

construction européenne et qu'au terme de la discussion collective le peuple s'est partagé en deux parts à peu près égales. Mais, avant, l'adhésion n'était que molle et l'objection refoulée, après, l'acceptation est plus dense, ou les refus plus significatifs. Quant à l'Union européenne elle-même, elle ne sortira de l'enfance politique que le jour où tous ses membres prendront ensemble une décision, ce qui ne s'est jamais fait durant ses soixante premières années d'existence. Évoquer une citoyenneté européenne parce qu'un Néerlandais résidant de longue date dans le Gers y voterait aux élections municipales constitue peut-être un premier pas mais ressemble bien à un abus de langage.

Ces réflexions rencontrent incontestablement la demande de démocratie que font valoir certains mouvements politiques et sociaux récents. Dans les démocraties matures contemporaines, une frange importante se désintéresse de la vie politique, ce qui se traduit par une forte abstention, notamment des jeunes. Un Eurobaromètre de juillet 2014 révèle ainsi que 68 % des Européens n'ont pas confiance dans leur gouvernement national. S'opère une forme de rupture du lien de confiance entre les institutions politiques traditionnelles et les citoyens, au nom desquels elles sont supposées agir. Les partis et les élites politiques sont notamment décriés, selon les circonstances, pour leur autoritarisme, pour leur méconnaissance des aspirations de la population, pour leur corruption, pour leur impuissance, pour leur absence de résultats face à des puissances qui semblent les dépasser (accroissement des inégalités, globalisation économique, délocalisations, etc.), pour l'absence de projet idéologique autre que le maintien au pouvoir ou les simples considérations gestionnaires (austérité, rigueur budgétaire, démantèlement de l'État-providence).

Cependant, ce rejet des structures politiques habituelles, qu'elles soient « démocratiques » ou non, ne doit pas être compris comme un rejet de la démocratie. C'est plutôt, ainsi que le soutiennent Albert Ogien et Sandra Laugier, une forme de réinvention de l'exigence et des pratiques démocratiques. Si l'époque est à la critique des formes traditionnelles de démocratie, et notamment de la forme qu'elle a prise en tant que démocratie représentative ou délibérative, elle est

aussi à une intense mobilisation (rassemblements, occupations de places, manifestations, cyberactivisme, etc.). Tunis, Madrid, Montréal, New York, Athènes, Londres, Moscou, Rio de Janeiro, Kiev, Hong Kong, Alger ont toutes été touchées par ce type de processus. Des noms de places comme Tahrir au Caire en 2011, Taksim à Istanbul en 2013, Maïdan à Kiev en 2013, etc. sont devenus des références d'une nouvelle culture politique démocratique. Ces mouvements se fondent sur des actions spontanées, des forums, des discussions, des revendications, des mobilisations largement auto-organisées au moyen des nouvelles technologies, des boycotts d'entreprises et de produits, des échanges sur des blogs, etc. Le mouvement des « Gilets jaunes » qui s'est développé à partir de l'automne 2018 en a présenté une illustration radicale. De manière symptomatique, la réponse institutionnelle s'est partiellement située sur le même terrain, en prenant la forme inédite d'un « Grand débat national ». Celui-ci a abordé les thèmes de la fiscalité et de l'action publique, de l'organisation de l'État et des collectivités publiques, de la transition écologique, ainsi que de la démocratie et de la citoyenneté selon une logique se réclamant d'une certaine horizontalité. Associant les élus, il s'est notamment articulé autour de la transmission de contributions écrites, de cahiers de doléances, de rencontres locales et de conférences de citoyens tirés au sort. L'ensemble visait à favoriser une délibération informée en vue d'identifier des propositions d'action concrètes et de fournir la matière première de la politique gouvernementale. Le Grand débat national a été suivi d'une Convention citoyenne sur le climat. Mise en place par Emmanuel Macron le 4 octobre 2019, elle se compose de 150 citoyens tirés au sort à partir d'échantillons représentatifs de la diversité de la population française en termes d'âge, d'origine géographique, de catégorie socioprofessionnelle, de genre, de niveau de diplôme, etc. Il revient à la Convention de « définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 ». Cinq thèmes de travail sont définis : consommer, se déplacer, se loger, se nourrir, produire et travailler. À l'issue de ses travaux, où ses membres ont pu se documenter, procéder à des auditions

(scientifiques, politiques, associations, entrepreneurs, etc.), échanger et construire une réflexion collective cohérente, elle a formulé, en juin 2020, 149 propositions. Le président de la République s'est engagé à ce qu'elles soient transmises « sans filtre » au Parlement, soumises à référendum ou mises en œuvre par voie réglementaire. Parmi elles figurent une obligation d'affichage de l'impact carbone des produits et services, la création d'un crime d'écocide, le renforcement des clauses environnementales dans les marchés publics, le développement des modes de transports alternatifs à la voiture individuelle, un moratoire sur le déploiement de la 5G ou la limitation de l'artificialisation des sols. Sur le plan constitutionnel, l'article 1^{er} de la Constitution devait être complété afin d'affirmer que la République « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Un projet de loi constitutionnelle a été soumis en ce sens aux assemblées, sans que celles-ci parviennent à trouver un accord tandis que la loi de finances pour 2021 et le projet de loi « climat et résilience », examiné par l'Assemblée nationale au printemps 2021, traduisent un certain nombre des propositions de la Convention. Les réactions sont cependant mitigées, plusieurs mesures étant purement et simplement abandonnées, d'autres voyant leur portée réduite. Que l'exercice, inédit, soit vanté comme le signe d'un renouvellement profond des pratiques politiques ou décrié comme une mascarade destinée à relégitimer une présidence de la République en difficulté, il est en toute hypothèse significatif de la perception des limites de la dimension délégante des processus démocratiques traditionnels, et d'un besoin d'échange et de réappropriation de la chose publique.

En pratique, ces mouvements ont souvent été éphémères, ont été matés ou, malgré le renversement de dictatures lors du Printemps arabe, ont débouché soit sur une nouvelle période de stabilité de la politique traditionnelle des experts, soit sur un pouvoir autoritaire, soit enfin sur le chaos. Ils n'en ont pas moins contribué, parfois, à l'altération durable du paysage politique. En Italie, est apparu le Mouvement cinq étoiles, qui est parvenu à faire élire de nombreux députés puis à conquérir la mairie de Rome et finalement à prendre part à une coalition gouvernementale nationale, sans véritable structure ni projet articulé. Ses élus

répondent de leur action devant les militants à travers des processus relevant de la démocratie électronique. En Israël, le parti Yesh Atid, membre de la coalition gouvernementale formée en 2015, relaie les préoccupations des Indignés. En Grèce, Syriza est parvenue au pouvoir et s’y est maintenue en se proposant de lutter contre l’hégémonie de l’économisme libéral. En Espagne, Podemos a engrangé de nombreux succès et fait aujourd’hui vaciller un bipartisme plus que trentenaire.

Sur le plan de la conception de la démocratie, et à l’encontre de la tentation de la dénonciation trop rapide – et trop commode – du populisme, le phénomène mérite d’être pris au sérieux. Ainsi que l’analysent Ogien et Laugier, ces mouvements s’organisent autour de trois principes : (1) refus d’un leader, afin de lutter contre la loi d’airain de l’oligarchie, au profit d’un fonctionnement horizontal ; (2) refus d’un programme déterminé, afin de préserver un pluralisme radical accueillant pour toutes les formes d’existence et d’entendre toutes les opinions ; (3) refus de l’affiliation partisane et développement de stratégies de communication politique autonomes vis-à-vis des médias établis. Rejetant les caractères de l’organisation politique traditionnelle, leur but n’est pas de parvenir à la conquête du pouvoir, mais plus profondément de décentrer le lieu d’exercice et le mode d’exercice de la décision démocratique. Il s’agit en définitive, par un renouveau de l’agora, de repousser toute domination sociale, intellectuelle, économique, culturelle, de genre, et de faire concrètement l’expérience de la démocratie. Le refus s’adresse notamment à l’idée qu’il serait nécessaire, pour vivre en démocratie, d’être gouverné par une classe professionnalisée d’experts. À l’inverse, selon ces types de mouvements, « les membres d’une société n’ont rien à savoir de plus que ce qu’ils savent déjà au sujet de ce qu’ils vivent au quotidien pour produire la critique d’une réalité et d’un ordre politique dont ils récusent le caractère authentiquement “démocratique”¹ ». C’est déjà ce que l’on peut lire chez Platon (*Protagoras*, 319d) :

Je suis persuadé, avec tous les autres Grecs, que les Athéniens sont sages ; or je vois que dans nos assemblées publiques, s’il s’agit de délibérer

1. Albert Ogien, Sandra Laugier, *Le Principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*, Paris, La Découverte, 2014, p. 64.

sur une construction, on fait venir les architectes pour prendre leur avis sur les bâtiments à faire ; s'il s'agit de construire des vaisseaux, on fait venir les constructeurs de navires et de même pour tout ce qu'on tient susceptible d'être appris et enseigné ; mais si quelque autre se mêle de donner des conseils, sans être du métier, si beau, si riche, si noble qu'il soit, il n'en reçoit pas pour cela meilleur accueil ; au contraire on le raille et on le siffle, ce donneur d'avis, jusqu'à ce qu'il se retire lui-même sous les huées ou que les archers l'entraînent et l'enlèvent sur l'ordre des prytanes : voilà comment les Athéniens se comportent dans ce qui leur paraît toucher au métier ; si au contraire il faut délibérer sur le gouvernement de la cité, chacun se lève pour lui donner des avis, charpentier, forgeron, cordonnier, marchand, armateur, riche ou pauvre, noble ou roturier indifféremment, et personne ne leur reproche, comme aux précédents, de venir donner des conseils, alors qu'ils n'ont étudié nulle part et n'ont été à l'école d'aucun maître, preuve évidente qu'on ne croit pas que la politique puisse être enseignée.

Œuvres de Platon : Ion, Lysis, Protagoras, Phèdre, le banquet,
trad. Émile Chambry, Paris, Garnier frères, 1919, p. 118-119.

Traiter nos conflits à tous les niveaux par plus d'argumentation et moins d'ordres, plus de délibération et moins de hiérarchie, inventer les moyens de diffuser ces confrontations de cercle en cercle, au besoin à travers des « journées délibératives » telles qu'imaginées par James Fishkin et Bruce Ackerman, où des groupes échangent de manière intense et locale, redonner aux électeurs le goût de la politique substantielle par cela seul qu'ils sont invités à se faire une opinion, et le sens de leurs responsabilités par cela seul qu'ils sont écoutés, qui ne ressent une exigence derrière ces banalités ? L'exigence même de la république aujourd'hui.

Du refus de s'entretuer à la volonté de vivre ensemble, de la formation d'une tribu à l'émergence d'une nation, de la naissance d'un État à celle d'une démocratie, de la discussion entre amis à la transformation de l'Europe en communauté authentique, le chemin est toujours identique : tisser le lien.

Bibliographie

- Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogies*, Paris, La Découverte, 2011.
- Dominique Cardon, *La Démocratie Internet. Promesses et limites*, Paris, Seuil, 2010.
- Guillaume Cazeaux, *Odysée 2.0. La démocratie dans la civilisation numérique*, Paris, Armand Colin, 2014.
- Charles Girard, Alice Le Goff (dir.), *La Démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, 2010.
- Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, 2^e éd., Paris, Flammarion, 2012.
- Yves Sintomer, *Petite Histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

Première partie

Hier et ailleurs,
histoire constitutionnelle
et institutions politiques comparées

Titre I

La construction de la démocratie en France

(histoire constitutionnelle)

CHAPITRE 5

La Révolution et le régime introuvable (1789-1799)

*Une révolution fait en deux jours l'ouvrage de cent ans, et perd
en deux ans l'œuvre de cinq siècles.*

Paul Valéry.
Suite, Paris, P. Hartmann, 1930

Quand commence et quand finit la Révolution ?
L'espérance et l'incapacité révolutionnaires

1. La crainte du régime parlementaire

La constitution de 1791

Monocamérisme et veto suspensif
Incompatibilité

La pratique : le roi face à la Législative

Tentatives
Affrontements

2. Les dérives de la dictature parlementaire

Grandeur et terreur jacobines

Démocratisme : la constitution de 1793
Terrorisme : le Comité de salut public

Impuissance directoriale

Le régime directorial : la constitution de l'an III
La corruption et l'impuissance

Quand s'amorce la construction de la démocratie française ? Avec la Révolution. Juridiquement, philosophiquement, politiquement, la réponse ne laisse aucun doute : le 17 juin 1789. Ce jour-là, le tiers état transforme les États généraux, ouverts le 5 mai, en Assemblée nationale. Le Tiers avait obtenu le doublement (deux députés du Tiers pour un de la noblesse et un du clergé) et le ralliement d'une minorité de nobles ou d'ecclésiastiques, mais il n'avait pas arraché le vote par tête, condition indispensable pour imposer son point de vue, lui qui représentait plus de 24 millions de Français sur 25. Au vote par ordre, la majorité issue du doublement et des ralliements ne servait plus de rien. Juristes (près de la moitié des 650 députés du Tiers sont avocats, magistrats, notaires..., issus de professions judiciaires) et politiques, les élus du Tiers récusent la séparation en trois ordres, ils invitent le clergé et la noblesse à se joindre à eux et, devant leur refus, poursuivent seuls, pour tous. La motion de Sieyès, votée le 17 juin 1789 par 491 voix contre 90, marque bien la rupture. Révolution juridique, puisque s'arroger le pouvoir de décider pour tous viole la légalité de l'Ancien Régime et fonde un nouveau droit. Révolution philosophique, puisque prétendre constituer le pouvoir heurte de front le principe que Louis XVI résumait ainsi en 1787 : « Le roi n'est comptable que devant Dieu de l'exercice du pouvoir suprême. » Révolution politique, puisque s'affirmer représentant de la nation peut être tenu pour l'acte fondateur de la démocratie moderne.

Quand finit la Révolution ? Les difficultés surgissent. La Révolution n'est pas finie, affirment de bons esprits qui se veulent toujours critiques, comme Régis Debray, et soutenir le contraire révélerait une

option contre-révolutionnaire. Notre littérateur de délaissier ici Marx pour Kant, et de proclamer à juste titre le caractère interminable des principes révolutionnaires, et de défendre joliment à travers la Révolution « l'idée du droit comme devoir infini dont elle fut l'expression imparfaite et finie ». La question posée ne se situe pourtant pas sur le plan de la philosophie politique – l'accord entre démocrates pouvant se faire sans trop de difficultés sur l'infinitude de la démocratie. C'est du point de vue de l'Histoire qu'il faut répondre. Plusieurs options sont ouvertes, que François Furet a bien résumées dans son ouvrage, à tant d'égards superbe, *La Révolution, 1770-1880*. Il évoque une histoire brève, qui arrête la Révolution à l'effondrement de Bonaparte, ou à son avènement, ou même à la chute de Robespierre. La datation exacte dépendra des options politiques du dateur, le bonapartiste englobant le Premier Empire que l'antibonapartiste distinguera – sauf s'il est aussi antirévolutionnaire. Quoi qu'il en soit, François Furet a raison de souligner qu'au début du XIX^e siècle deux acquis essentiels de la Révolution sont consacrés au point de n'être plus remis en cause, l'égalité civile, aux antipodes des corporations, ordres et privilèges de l'Ancien Régime, et l'État administratif centralisé, l'ainsi nommée *constitution administrative* de la France. Notre historien préfère cependant retenir une version longue et intégrer le cycle 1814-1880 dans la Révolution. Il s'en justifie ainsi : « L'idée centrale est que seule la victoire des républicains sur les monarchistes, en 1876-1877, donne à la France moderne un régime qui consacre durablement l'ensemble des principes de 1789 : non seulement l'égalité civile, mais la liberté politique. » Malgré la force de l'argument, on préférera retenir la datation courte, parce que faire la Révolution n'est pas la même chose que terminer la Révolution et parce que la perspective ici retenue est celle de l'histoire constitutionnelle. 1789-1799 : tout va se jouer en dix ans.

Dix ans pour changer le monde, c'est peu. Dix ans pour adopter quatre constitutions, épuiser une génération et déboucher sur une monarchie plébiscitaire, c'est peu aussi. Proclamer, au roi, aux privilégiés, au monde, que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits », quelle splendeur ! Couper la tête de nombre d'entre eux au gré des luttes de factions, quelle horreur ! Par-delà ces

contrastes extrêmes qui font de notre Révolution le pire et le meilleur de notre histoire, il nous faut chercher à comprendre son échec constitutionnel. Entendons-nous bien. La Révolution apporta une contribution décisive au triomphe de l'idée de constitution, en ceci qu'elle fonda la démocratie moderne. Aux hommes d'attribuer et d'organiser le pouvoir. La Révolution a également participé, ô combien, à l'invention constitutionnelle. À travers quelques dispositifs institutionnels et les doctrines qui les justifiaient, elle a jeté, en quelques années d'une effervescence politique démesurée, les fondements d'une culture constitutionnelle originale. Celle-ci domine encore largement l'imaginaire de la V^e République, malgré les efforts de cette dernière pour s'en détacher. L'échec est d'un autre ordre, politique, puisque la Révolution n'a pas ou pas complètement réussi, constitutionnel, puisque les régimes se sont succédé parfois aussi vite que les majorités. La Révolution n'a pas osé le régime parlementaire (1), la Révolution n'a pas évité la dictature parlementaire (2).

1. La crainte du régime parlementaire

Simplifions. Un système institutionnel résulte de l'articulation entre deux sous-systèmes, l'un juridique, le régime, l'autre politique, partis et électeurs. Pour que le système fonctionne, il faut que les deux sous-ensembles soient constitués de façon correcte et cohérente. Tel ne fut pas le cas. L'échec constitutionnel de la France résulte d'abord de l'incapacité à s'accorder sur un régime, si violents furent les conflits de légitimité. Aussi la plus grande aventure politique de tous les temps se solda-t-elle par le plus grand fiasco constitutionnel de tous les temps.

Reprenons le cours des événements. « Coupons le câble, il est temps », avait dit Sieyès le 10 juin – chose faite le 17 juin avec la constitution du Tiers en Assemblée nationale. Suit le serment du Jeu de paume.

Codification, religion et raisonnement pratique :
sur les ambitions et les limites du paradigme benthamien (dir.)
Institut francophone pour la justice et la démocratie,
« *Colloques et essais* », 2019

La déontologie publique.
Trajectoire et présence d'une notion ambiguë (dir.)
Institut francophone pour la justice et la démocratie,
« *Colloques et essais* », 2019

Debating Legal Pluralism and Constitutionalism:
New Trajectories for Legal Theory in the Global Age (dir.)
Cham, Springer,
« *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law* », 2020

Droit comparé et théorie générale du droit.
Notes sur quelques allers-retours aporétiques
Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,
« *Dikè* », 2021

Contentieux constitutionnel comparé.
Une introduction critique au droit processuel constitutionnel
Lextenso, 2021