



DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

Mme Océane **CARLINET**, Mme Amélie **GUICHET**,
M. Jean **LAMANT**, M. Pierre **TEIXEIRA** & Mme Clarisse **VARO-RUEDA**.



Année universitaire 2022-2023

TD G / GOÛTONS AU DROIT PARLEMENTAIRE

VOCABULAIRE :

- Bicaméralisme
- Allô ?
- Commission mixte paritaire / motion de procédure
- Dispositif
- Question de confiance



PERSONNALITÉ : EUGÈNE PIERRE (1864-1937)

DOCUMENTS :

- 1) *Proposition de Loi Jordan GONZALEZ* ;
- 2) *Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient* (Conseil constitutionnel ;2022 – AJDA 2023) ;
- 3) *Mythe & Parlement* (TOUZEIL-DIVINA ; 2022) ;
- 4) *La nécessité de réduire le nombre d'élus* (CLERGERIE ; 2015) ;
- 5) *Le référendum d'initiative citoyenne (RIC)* (LEVADE ET LE POURHIET ; 2018).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- **CAMBY** Jean-Pierre, « *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement* », in *AJDA* 2016, p. 240 ;
- **ESPLUGAS-LABATUT** Pierre, « « *Un pouvoir électoral* » face au « *pouvoir de suffrage* » en France ? », in *Constitutions*, 2019, n°3, p. 393 ;
- **GICQUEL** Jean-Éric, « *La loi et la procédure parlementaire* », in *RFDA*, 2013, p. 927.
- **PIERRE** Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* ; 6 ed. 1893-1926.
- **RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE** – (en ligne) à jour au 1^{er} janvier 2023.

EXERCICE :

Lors de la séance, votre groupe formera une commission législative chargée de l'examen de la proposition de loi Jordan GONZALEZ (doc. 1). Article après article, chacun de vous, en tant que député, présentera son/ses amendement(s). Tous les amendements proposés donnent lieu à un vote de l'ensemble de la commission. Dans ce cadre, il vous est demandé (individuellement ou par groupe de 2 ou 3 étudiants) de proposer au moins un amendement pour chacun des articles de la proposition de Loi. Votre travail doit être rédigé et précédé d'un exposé des motifs de votre proposition.

PERSONNALITÉ – EUGENE PIERRE (1848-1925)

Même s'il n'a jamais appartenu à la « doctrine classique » émanant des Facultés de Droit (qu'il n'a d'ailleurs jamais intégrées) ; même s'il est né en 1848 (16 novembre), ce qui aurait pu le placer sous une aura révolutionnaire, Eugène (Adolphe Marie) Pierre a été l'incarnation même de la conservation et de la mise en avant des valeurs et des principes conducteurs de la Troisième République. Cette dernière a en effet eu comme moteur politique et décisionnel le Parlement et plus précisément la Chambre des députés, source et lieu de concentration des pouvoirs ; source que défendit et incarna Eugène Pierre. La famille et la vie de cet auteur sont en effet marquées du sceau caméral : son grand-père était déjà agent d'un membre du Corps législatif et son père avait terminé sa carrière comme bibliothécaire au service de la Chambre dite basse (des députés). C'est précisément suite au décès de ce dernier que Pierre intégra en 1866, comme ses aïeux, l'administration parlementaire en tant que commis attaché à la Présidence du Corps législatif impérial. Dès lors, il ne quittera plus cette « maison » où il conduira une extraordinaire carrière (I) qui le fera jouir d'une influence politique exceptionnelle (II) et de la reconnaissance du qualificatif de « père » du droit parlementaire (III).

I. Une famille & une vie au service du Parlement

Au cœur de la Chambre des députés, Pierre a successivement conquis toutes les charges et ainsi gravi tous les étages de la hiérarchie administrative interne au Parlement français : commis en 1866, secrétaire rédacteur en 1876, chargé du service des travaux législatifs en 1879, il s'imposa enfin comme Secrétaire général de la Présidence de la Chambre des Députés de 1885 à sa mort, le 7 juillet 1925 (sa dépouille repose encore actuellement au cimetière parisien du Montparnasse). Il succéda alors à celui qui fut son maître et son initiateur : Jules Poudra (1829-1884), ce dernier ayant lui-même tenu sa charge de Secrétaire général des mains de son propre beau-père, Philippe Valette (1804-1877) : il s'agit donc bien ici d'une histoire de famille(s), de tradition(s) et de continuité. C'est d'ailleurs ledit Valette (aidé de Gustave Benat-Saint-Marsy [1804-1861]) qui rédigea le premier *Traité de la confection des Lois* (1839) tandis que Poudra et Pierre (1878) rédigeront les premières éditions du *Traité* qui sera par suite connu sous le seul nom d'Eugène Pierre.

II. Une exceptionnelle influence politique

Par-delà ses fonctions le conduisant à s'assurer du bon fonctionnement des services législatifs, à préparer les travaux de la Chambre et à assister les parlementaires et surtout le président durant les séances, la parfaite connaissance des règles du droit parlementaire conférait à Eugène Pierre une influence considérable en ce qu'il était l'un des seuls (sinon le seul) à autant maîtriser la connaissance des rouages du pouvoir alors pleinement détenu, sous la Troisième République, par la Chambre des députés (qui ne se nommait pas à l'époque « Assemblée nationale », terme réservé à la réunion des deux Chambres [Sénat compris]). De là à dire qu'il maîtrisait les rouages du pouvoir lui-même, il n'y a qu'un pas que quelques commentateurs (comme le contemporain Théodore Herzl [1860-1904]) ont même franchi, disant qu'Eugène Pierre « *dirige les dirigeants. Il est, comment dire... il est le président* ».

III. Un « père » du droit parlementaire

A d'autres égards, la science du droit public lui doit beaucoup, notamment à son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* auquel le nom de « Bible du droit parlementaire » n'est pas usurpé. Il est effectivement le premier en France à avoir rédigé une œuvre d'une telle ampleur et d'une telle exhaustivité consacrée au droit parlementaire, fondant par là même la matière académique éponyme. Par ailleurs, soucieux du réel, Eugène Pierre ne concevait pas cette matière détachée du droit constitutionnel, lui-même étant intrinsèquement lié à la politique et soumis à son influence. Ce réalisme conduisit Eugène Pierre à s'appuyer systématiquement non seulement sur quelques études de droit comparé et sur l'Histoire (ce qui était encore rare à l'époque en doctrine), mais encore sur les coutumes et précédents, normes pourtant non écrites mais essentielles du droit parlementaire, qui forment une part conséquente de son *Traité*. Enfin, il fut le premier à mettre autant en évidence l'extrême importance du règlement des assemblées (cf. la citation *infra*).

Citation : « Il ne faut pas oublier cependant que les institutions, si modernes qu'elles soient, sont confiées à des hommes dont le besoin de rivalité s'exerce partout au détriment de l'ordre voulu par la Loi » ; « Le règlement n'est en apparence que la Loi intérieure des Assemblées (...). En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques (...) ».

Source : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne* ; LexisNexis ; 2019.

DOCUMENT 1 – PROPOSITION DE LOI J. GONZALEZ

Article 01

Le Premier ministre ne peut être choisi, puis nommé, par le Président de la République qu'au sein d'un vivier que forment les députés et les sénateurs élus lors des précédentes élections législatives.

Article 02

Dans une session parlementaire, il ne pourra être déposé plus de projets de Loi que de propositions de Lois.

Article 03

Le Sénat est supprimé.



Nota bene: Pour vous aider dans votre travail, pensez à vous référer à la fiche de synthèse sur le droit d'amendement proposé sur le site de l'assemblée nationale: <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-exercice-du-droit-d-amendement-et-annexe>

**DOCUMENT 2 – LES OBSTACLES SUR LA ROUTE DU RÉFÉRENDUM
D'INITIATIVE PARTAGÉE SE MULTIPLIENT
(CONSEIL CONSTITUTIONNEL 25 OCTOBRE 2022 – AJDA 2023. 36)**

Sommaire :

Les propositions d'initiative partagée sont soumises à plusieurs contrôles possibles par le Conseil constitutionnel en fonction de leur degré d'avancement jusqu'au vote éventuel par les électeurs français. Leur objet n'est pas laissé à la discrétion de leur auteur mais doit être conforme à l'article 11 de la Constitution, ce qui n'est pas le cas de la proposition de loi examinée dans la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 26 septembre 2022, par la présidente de l'Assemblée nationale, sous le n° 2022-3 RIP, conformément au quatrième alinéa de l'article 11 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution, notamment ses articles 11 et 40 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment son article 45-2 ;
- la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 ;

(...)

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. La proposition de loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

2. Aux termes des premier, troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution :

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

« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

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

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

3. Aux termes de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus :

« Le Conseil constitutionnel vérifie, dans le délai d'un mois à compter de la transmission de la proposition de loi :

« 1 ° Que la proposition de loi est présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement, ce cinquième étant calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction ;

« 2 ° Que son objet respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution, les délais qui y sont mentionnés étant calculés à la date d'enregistrement de la saisine par le Conseil constitutionnel ;

« 3 ° Et qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution. »

4. La proposition de loi a été présentée par au moins un cinquième des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine du Conseil constitutionnel.

5. Toutefois, en instituant une « contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises », cette proposition de loi a exclusivement pour objet d'augmenter, à compter de son entrée en vigueur et jusqu'au 31 décembre 2025, l'imposition de la fraction des bénéficiaires supérieurs à 1,25 fois la moyenne des résultats imposables au titre des exercices 2017, 2018 et 2019 des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 M€. Elle a ainsi pour seul effet d'abonder le budget de l'Etat par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se borne à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéficiaires de certaines sociétés. Elle ne porte donc pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique économique de la Nation.

6. Dès lors, la proposition de loi, qui ne porte sur aucun des autres objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, ne satisfait pas aux conditions fixées par le troisième alinéa de ce même article et le 2 ° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1er : La proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution et l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Article 2 : Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 octobre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPE, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MEZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SENERS.

DOCUMENT 3 – MYTHES & PARLEMENT
(TOUZEIL-DIVINA ; 2022)
IN DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DU PARLEMENT

Ce n'est d'habitude pas en Droit mais dans la littérature, les arts et/ou les fictions assumées que l'on trouve officiellement des « mythes ». Or, si l'on conçoit (et c'est notre cas) que le Droit est une représentation du réel qui peut conséquemment aussi accueillir des fictions, alors l'intégration de mythes juridiques s'envisage plus aisément. Nos travaux (cités *infra* en bibliographie) nous ont alors permis d'en distinguer de deux sortes : des mythes assimilés à des fables destinées à relier et à fédérer ses acteurs et des mythes plus modernes et utilitaires travestissant sciemment la réalité au profit d'une ou de plusieurs catégories données d'acteurs.

Des mythes du droit au Parlement

Un mythe est toujours une connexion, une construction de l'esprit, une création intellectuelle consciente (ou non) et destinée à « raconter » une réalité. On croit pouvoir néanmoins et même devoir, en droit, en distinguer de deux sortes.

Comme pour la Nation, des légendaires fictions fédératrices de fabulateurs :

Le dictionnaire *Le Robert* définit d'abord le mythe au moyen d'un « récit fabuleux » insistant sur sa symbolique et son caractère souvent sacré évoquant par exemple les mythologies divines de l'Antiquité. Cette première forme de mythe vise alors à enjoliver une réalité, non pour la détruire ou la travestir sciemment à profit, mais plutôt pour la reconstruire et la détailler notamment lorsque tous ces éléments fondateurs n'en sont pas ou plus vraiment connus. Il s'agit ainsi du mythe fondateur des Romulus et Rémus ou pour l'histoire de France et du Parlement de la notion de Nation (on y reviendra). Peu importe alors qu'ils aient existé (ce qui est peu vraisemblable), seule compte la finalité fédératrice de leur évocation. Pour les deux premiers, ils ont permis la construction de la Cité universelle et chaque Romain entend les invoquer comme pour s'inscrire dans leurs pas et continuer ainsi de rassembler tous les citoyens dans une histoire commune. Il en est de même, entre droits naturel et positif, de la fiction mystifiée d'Antigone. Ce qui compte ici c'est le caractère non réel mais réaliste ou vraisemblable de son existence et de son récit parce qu'il permet à quiconque de s'y transposer et conséquemment de s'y inscrire. Ce « premier » mythe juridique est effectivement fédérateur de l'ensemble des acteurs qui l'invoquent : il les réunit tous et toutes derrière une histoire commune (ou une réinvention ou reconstruction de ses racines souvent enjolivées mais ce, à partir d'un certain nombre d'éléments réels voire objectifs et factuels). C'est alors le conglomérat du réel et de ses réfractions et diffractions qui conduit à la mystification commune et quasi sacrée à l'instar par exemple d'un Léviathan ou encore du contrat social. Ainsi en est-il, en droit public, de la mystification qu'ont connu Agnès Blanco et ses décisions juridictionnelles. Oui, le personnage a existé matériellement mais la reconstruction de son importance et de sa portée au cœur de l'histoire même du droit administratif des dizaines d'années après 1873 confinent au mythe dont le but est bien de fédérer les publicistes autour d'un récit commun fut-il enjolivé.

Comme pour la revalorisation parlementaire, des modernes illusions utilitaires d'affabulateurs :

Toutefois, croyons-nous, le mythe juridique peut aussi être un mensonge, un travestissement volontaire et volontairement assumé (mais souvent dissimilé) de la réalité afin de servir une cause et/ou un acteur juridique(s) donné(s). On retrouve alors ici le sens plus moderne de « mytho » plus encore que de mythe. En effet, si tout mythe n'est pas un mensonge, il peut le devenir notamment par l'utilisation de raccourcis sciemment établis ou encore d'oublis voire

d'affirmation de contre-vérités factuelles. Dans l'ouvrage que nous avons consacré à cette question, il s'agit par exemple de la définition doctrinale de la domanialité publique ou encore de la naissance de la notion de service public à caractère industriel et commercial que le mythe fait découler de la décision TC, 22 janvier 1921, dite du « bac d'Eloka » alors que, affirmons-nous et espérons-nous avoir démontré, la décision dit plutôt l'inverse voire cherche à lutter contre une telle naissance et reconnaissance. De même en est-il de la mystification opérée par le Conseil constitutionnel se proclamant « juge » alors qu'il n'en a pas encore toutes les garanties (mais qu'il s'y dirige) ou même des gouvernants contemporains invoquant une « revalorisation parlementaire » alors que le Parlement est toujours doté de moyens précisément dévalorisés et dévalorisant. Dans cette hypothèse, le mythe est une diffraction volontaire de la réalité juridique pour servir une politique ou un acteur donné : le juge, un pouvoir ou une institution par exemple.

Des mythes du droit parlementaire

Ce que notre étude nous a par suite appris, c'est qu'un mythe, en tant que construction intellectuelle, a toujours une fonction utilitaire. Il n'est jamais gratuit : soit il fédère (sans exclure) un groupe que l'on va magnifier (comme dans la première hypothèse), soit il sert une cause ou un acteur identifié (comme dans la seconde hypothèse) au détriment sciemment raisonné de quelqu'un ou de quelque-chose.

La Nation puis le Parlement votent la Loi (?)

Le premier des mythes fédérateurs du droit parlementaire en France est vraisemblablement l'existence même ou plutôt l'invocation de la Nation. Chacun y reconnaît une fiction quelle que soit la définition (parfois même divergente sinon dissonante) que l'on entend lui donner et l'on s'entend seulement sur son objectif fédérateur finaliste : relier les citoyens passés, présents et à venir dans une histoire et un récit communs. Par ce premier mythe – selon la Constitution elle-même – le Parlement serait une « représentation nationale » que chaque député (quel que soit son groupe politique et ses votes) incarnerait entièrement et à lui seul lorsque son collègue (qui peut dire exactement l'inverse du premier) l'incarne tout autant. Cela dit, derrière ce premier mythe s'en cache un second tout aussi puissant et tout aussi fédérateur.

Le Parlement vote la Loi nous dit en effet le mythique article 24 de la Constitution actuelle. Le Parlement « vote » la Loi et le sous-entendu est évidemment qu'il l'écrit, qu'il la discute, qu'il la comprend, qu'il la souhaite et qu'il l'assume. Or, la simple lecture de la procédure législative normative (à travers la Constitution, les Lois organiques et les règlements caméraux), sans même invoquer la pratique, nous poussent à douter très fortement de l'énoncé mystifié. Oui, le Parlement, sous la Troisième République en particulier, a voté et décidé de la Loi et ce, au nom de la Nation mais il ne la vote plus. Il ne l'incarne plus. C'est le gouvernement qui, ultra majoritairement, est à l'initiative (par ses projets et non par ses propositions parlementaires) des Lois. C'est lui qui dirige la procédure législative et dicte, formellement comme au fond, aux parlementaires de sa majorité ce qu'il faut faire. Et, derrière le gouvernement, c'est bien la Présidence de la République qui a affiché un programme politique que le premier ministre et sa majorité mettront en œuvre, hors cohabitation, au Parlement. Ce dernier ne vote plus la Loi au sens où il la déciderait, il la vote simplement physiquement et géographiquement dans les lieux caméraux mais matériellement dans la seule ou principale direction que le pouvoir exécutif le somme de suivre. Le Parlement ne vote donc plus la Loi, il n'en est que le co-législateur. Pourtant, il aime rappeler ce mythe qui le met en valeur. Il s'agit donc d'un mythe au sens premier, de fabulation méliorative réécrivant l'histoire pour l'enjoliver. Voilà pourquoi, le Parlement lui-même semble y consentir.

Le Parlement est impuissant (?)

Autre mythe, traduction du précédent, le Parlement est de plus en plus présenté par d'aucuns comme une « chambre d'enregistrement » des volontés politiques de l'exécutif, c'est-à-dire comme un Parlement impuissant et dépossédé de ses pouvoirs originels. L'histoire plaide officiellement de prime abord en ce sens. Nul doute que le Parlement de la Troisième République était surpuissant voire totipotent. A l'époque, en effet, il faisait non seulement la Loi mais décidait de tout ou presque. L'ajout du « presque » est, cela dit, important sinon on participera à une autre mystification ! Quoi qu'il en soit, force est de constater – factuellement – que la Cinquième République a cherché (et réussi) à déposséder le Parlement de nombre de ses pouvoirs précédents. Tant techniquement que politiquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ont perdu de leur superbe : leur procédure législative est encadrée et ils n'en sont plus les maîtres ; même leur ordre du jour leur échappe ; ils ne contrôlent – en fonction du fait majoritaire – plus factuellement au quotidien le pouvoir gouvernemental qu'ils ne peuvent – numériquement parlant – pas renverser et contrer aisément. Ils sont à la « botte » des gouvernants et derrière eux (sauf cohabitation), de la Présidence de la République, qu'ils servent. La preuve en est que même lorsque le Sénat diffère politiquement de l'exécutif, rien ou presque ne change sauf en matière de révision constitutionnelle où son pouvoir réapparaît.

Toutefois, conclure de ces faits typiques et topiques de l'actuelle pratique constitutionnelle (hors cohabitation) que le Parlement serait impuissant est aussi un mythe mais un mythe, comme celui que nous avons étudié par ailleurs de la « revalorisation parlementaire ». Ces mystifications servent les gouvernants ainsi qu'une politique exécutive au détriment même des parlementaires. En effet, si la pratique parlementaire démontre effectivement généralement un Parlement impuissant et soumis aux gouvernants ce n'est – juridiquement et normativement – pas la réalité et ce, pour deux raisons principales. D'abord, parce que formellement les normes ne le décrivent pas à ce point comme désarmé ce qui implique que le Parlement pourrait (et même devrait à nos yeux) se saisir des règles (qu'il incarne en période de cohabitation cela dit) notamment constitutionnelles pour « voter » et décider lui-même sans y être obligé. Il pourrait (et même devrait selon nous) contrôler et enquêter davantage et ainsi renverser la vapeur des forces politiques à son profit. Toutefois, et c'est la seconde raison expliquant le mythe, le Parlement semble impuissant de nos jours parce qu'il a en majoritairement, politiquement et principalement accepté le fait majoritaire écrit par et pour les gouvernants et la Présidence de la République. Autrement dit, si le Parlement est soumis, c'est bien parce qu'il a accepté de se soumettre à la volonté de l'exécutif mais rien – juridiquement – ne l'y oblige. Seule les actuelles conventions de la Constitution l'impliquent et ce, non au profit du Parlement mais bien des gouvernants. Ces derniers ont alors volontairement décidé de mettre en avant deux mystifications à leur seul profit : celle consistant à dire que le Parlement est impuissant alors qu'il ne « l'est » normativement pas autant mais qu'il s'agit en conséquence de le lui faire croire en le lui imposant politiquement. En outre, et c'est là où la perfidie frôle le génie politique, on assiste depuis plusieurs années à une prétendue « revalorisation parlementaire » qui acterait cette impuissance et serait censée la contrer sauf que, dans les faits, cette prétendue revalorisation (effectivement attendue et bienvenue) non seulement ne se pratique pas mais encore va parfois dans un sens diamétralement opposé (on renvoie sur ce point à la bibliographie citée *infra*).

Il est alors performatif d'affirmer une revalorisation qui est un travestissement subjectif de la réalité même normative. Cela confine presque à une forme d'antiparlementarisme qui permet non de justifier mais de comprendre peut-être un peu mieux les pratiques d'absentéisme parlementaire. Comment en effet demander des élus qu'ils soient présents si cela ne « sert » à pas grand-chose sinon à valider la doxa gouvernementale ? Il reste, cela dit, un espoir : que le Parlement passe un coup d'anti-mythes et se redécouvre puissant. Ce qu'il est (et devrait être davantage dans une démocratie qui se dit parlementaire mais attention, on aborderait ici d'autres mythes).

DOCUMENT 4 – LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LE NOMBRE D'ÉLUS (CLERGERIE ; 2015).

Parmi les leçons qu'il convient de tirer des élections départementales, il serait enfin temps de prendre conscience de la nécessité de réduire sérieusement le nombre d'élus et, par conséquent, de consultations électorales (quatre en moins de deux ans : municipales et européennes, en mars et mai 2014 ; départementales et régionales, en mars et déc. 2015) et de candidats (plus de 925 000 candidats aux municipales de 2014), ce qui permettrait d'alléger très sensiblement les dépenses à la charge du contribuable (1,2 milliard d'euros en 2011, selon le député R. Dosière).

Il faudrait d'abord réfléchir sur l'utilité de conserver autant de collectivités territoriales (communes, communautés de communes ou d'agglomération, métropoles, départements, régions), dont il est souvent difficile de distinguer les attributions de celles de l'État ou de l'Union européenne.

Il serait également indispensable d'envisager de diminuer le nombre de parlementaires. Il s'agit, en effet, d'une situation bien française, qui n'a pas son équivalent en Europe.

La France, avec 618 384 d'élus (577 députés, 311 sénateurs, 78 députés européens, 536 519 conseillers municipaux, 36 682 maires, 38 000 élus intercommunaux, 4 058 conseillers généraux, 2 040 conseillers régionaux, ainsi que les 51 membres de l'Assemblée territoriale de Corse et les 131 membres de l'Assemblée de la Nouvelle-Calédonie, de Polynésie et de Wallis et Futuna), détient le record absolu du taux de représentation (un élu pour 104 habitants, quatre fois et demie plus qu'aux États-Unis, pourtant cinq fois plus peuplés !). Chiffre considérable comparé à l'Irlande qui compte seulement 1 964 élus (un pour 2 336 habitants), au Royaume-Uni, 24 202 élus (un pour 2 603 habitants), à la Suède, 37 175 élus (un pour 256 habitants) ou à l'Autriche, 40 488 (un pour 209 habitants).

Avec 577 députés et 331 sénateurs, la France (64 millions d'habitants) est le pays où les parlementaires sont les plus nombreux (un pour 70 000 habitants), assez loin devant l'Allemagne (83 millions d'habitants) : 656 députés et 178 sénateurs (un pour 113 000 habitants) ; l'Espagne (48 millions d'habitants) : 350 députés et 264 sénateurs (un pour 75 000 habitants) ; ou le Royaume-Uni (63 millions d'habitants) : 650 députés (un pour 97 000 habitants), sans compter les 779 membres de la Chambre des Lords, qui pour la plupart sont nommés à vie par la Reine sur proposition du premier ministre et ne font pas directement partie de la représentation nationale.

Le Parlement européen, qui représente les 509 millions de citoyens européens, ne compte que 751 députés (un pour 678 000 habitants). Même les États-Unis (319 millions d'habitants), avec 535 députés et 100 sénateurs, ont seulement un élu pour 503 000 habitants !

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (art. 12), applicable à compter du 31 mars 2017, contribuera encore à augmenter le nombre d'élus, dans la mesure où 83 % des parlementaires français exercent également un mandat local, contre seulement 3 % au Royaume-Uni et 24 % en Allemagne (Rapp. d'information de MM. F.-N. Buffet et G. Labazée, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 365 (2011-2012), 14 févr. 2012).

Pour y remédier, plusieurs solutions seraient envisageables.

Il serait, tout d'abord, impératif de diminuer le nombre de communes (36 682), de très loin le plus élevé de tous les pays de l'Union européenne (Allemagne : 11 553 ; Espagne : 8 116 ; Italie : 8 094 ; Pologne : 2 479 ; et Royaume-Uni : 409). Les 536 519 conseillers municipaux et les 36 682 maires, pour l'élection desquels il est même parfois difficile de trouver des

candidats (lors des municipales des 23 et 30 mars 2014, 64 communes n'ont pas pu présenter de candidat au premier tour et cinq n'ont pas de maire faute de candidat entre les deux tours), touchent d'ailleurs l'essentiel d'1,2 milliard d'euros alloués chaque année par l'État pour rémunérer les élus locaux. Les 20 250 maires des communes de moins de 5 000 habitants reçoivent une indemnité brute mensuelle de 646,25 € et les maires des communes comprises entre 500 et 10 000 habitants bénéficient d'une indemnité allant de 1 178 à 2 090 € brut mensuels. L'Allemagne, qui a réussi à réduire le nombre de ses communes de 35 000 à 8 000, ne rémunère pas les élus municipaux, sauf pour les communes les plus importantes, où le maire exerce à plein-temps.

Il serait donc souhaitable de diviser progressivement ce chiffre par deux ou par trois, pour ne pas dépasser 15 000 communes.

Il conviendrait ensuite de procéder à la suppression des 101 départements, dont la création date du décret du 22 septembre 1789 et ne se justifie absolument plus aujourd'hui. Souvent proposée, mais jamais retenue, une telle réforme, qui permettrait pourtant de faire l'économie de 4 058 élus, n'a jamais pu être mise en oeuvre. Il ne s'agit pourtant pas d'une idée nouvelle (V. J.-L. Clergerie, *Faut-il supprimer les départements ?*, La Croix, 28 nov. 1996, p. 15). Le rapport Attali du 23 janvier 2008 ne préconisait-il pas déjà de « faire disparaître en dix ans l'échelon départemental » ? Il a bien été possible de diminuer le nombre des régions, qui passera de 22 à 13, à compter du 1er janvier 2016 (art. 1er L. n° 2015-29, 16 janv. 2015).

La réduction massive du nombre de ces collectivités devrait permettre de réaliser de substantielles économies, particulièrement grâce à une baisse significative de leurs effectifs, dont le nombre pourrait être divisé par deux en dix ans (10 000 postes en moins) et entraîner 571 millions d'euros d'économie (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques (IFRAP), *Réforme territoriale : pour une révision du réseau DGFIP*, 30 avr. 2014).

Il n'est pas non plus interdit d'envisager la suppression du Sénat, dont l'utilité est loin d'être démontrée, dans la mesure où le gouvernement peut, en cas de désaccord entre les deux chambres, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (art. 45, al. 4, Const.), et dont les coûts de fonctionnement atteignent chaque année 335 millions d'euros, dont 95 % (316 millions) servent à payer les indemnités des sénateurs et de leurs collaborateurs (920 000 € par sénateur et par an). Un sénateur gagne 11 425 € net par mois : 5 388 € d'indemnité parlementaire et 6 037 € d'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), auxquels il convient d'ajouter 7 548 € brut pour embaucher un à trois assistants (ou en faire don à son groupe politique), 1 330 € à verser à son groupe, plus certains avantages en nature (accès gratuit sur tout le réseau SNCF en 1re classe, 40 allers-retours en avion par an jusqu'à leur circonscription et remboursement de trajets en taxi), sans pouvoir toutefois percevoir plus de 2 757 € de ses autres mandats électifs (l'Assemblée nationale a un budget de fonctionnement de 521 millions d'euros et chaque député revient à 904 000 € par an). Ces chiffres ne comprennent d'ailleurs pas les 12 millions d'euros nécessaires à l'entretien du Jardin du Luxembourg, ni les 18,5 millions d'euros consacrés à la chaîne Public Sénat, ni la réserve parlementaire de 53,9 millions d'euros, versée par l'État à chaque sénateur (de 130 000 à 150 000 €) pour financer dans sa circonscription les projets de son choix. L'Assemblée nationale bénéficie d'une réserve parlementaire de 80 millions d'euros en 2013.

Certains s'interrogent depuis déjà longtemps sur le bien-fondé du bicamérisme qui, pour Napoléon, n'est acceptable que lorsqu'une chambre a le droit de voter, mais pas de discuter, et que l'autre a le droit de discuter, mais pas de voter ! Plusieurs personnalités issues de la Résistance et certains responsables (A. Philip ou J. Moch) de l'Assemblée consultative provisoire (Alger, nov. 1943 - juill. 1944) étaient en effet plutôt favorables à une seconde assemblée consultative, proche du Conseil économique et social. Mais le rejet du projet de Constitution du 19 avril 1946 (référendum du 5 mai 1946), qui prévoyait que seule l'Assemblée nationale détenait le droit de légiférer (art. 66), a mis pour longtemps un terme à ces

propositions. Le Général de Gaulle n'a-t-il également perdu le référendum du 27 avril 1969, en partie pour avoir voulu remplacer le Sénat par un Conseil économique et social élargi, qui n'aurait disposé que d'attributions consultatives.

Il faudrait enfin diminuer le nombre de députés qui pourrait alors se situer entre 350 et 400 (au lieu des 577 actuellement).

La nécessité de réduire le nombre d'élus, au programme de la plupart des candidats à la présidentielle de 2012 (N. Sarkozy souhaitait baisser ce nombre de 10 à 15 %, F. Bayrou proposait de faire passer le nombre de députés de 577 à 400 et F. Hollande préconisait la suppression des départements), n'est pourtant pas près de voir le jour. Encore faudrait-il qu'une telle réforme puisse être votée par une majorité de parlementaires, qui sont aussi également pour la plupart des élus locaux...

DOCUMENT 5 – LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE (RIC) (LEVADE & LE POURHIET ; 2018).

1- L'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne semble répondre à une demande forte.

Vous semble-t-il présenter un danger au regard notamment des pratiques et traditions référendaires françaises ?

Anne Levade : Répondre à la question suppose de commencer par une mise en perspective.

Le modèle du référendum d'initiative citoyenne ou populaire est vieux comme la démocratie. Il renvoie à l'imaginaire de la démocratie directe. C'est-à-dire à un régime que l'on présume vertueux par nature, puisque le gouvernement du peuple y serait effectivement exercé « par » le peuple qui, nécessairement, ne saurait adopter que des décisions « pour » le peuple, autrement dit pour son bien !

L'idée est sympathique. Elle est aussi profondément naïve. Il n'est donc pas surprenant qu'elle ressurgisse chaque fois que nous vivons une crise de la démocratie représentative et, avec elle, un risque de « désinstitutionnalisation ». Mais, chaque fois, elle est abandonnée.

Pourquoi un tel engouement ? Parce que le référendum d'initiative citoyenne bénéficie d'une vision mythifiée de la démocratie, spécialement de la démocratie athénienne dans laquelle l'ensemble des citoyens se réunit en agora sur la colline du Pnyx pour décider des lois auxquelles il se soumet. C'est oublier qu'Athènes était une démocratie profondément inégalitaire car restreinte : seuls étaient citoyens les hommes libres de parents athéniens et ayant satisfait à leurs obligations militaires, excluant ainsi les esclaves, les métèques et les femmes, soit les deux tiers de la population...

Mais, qu'importe, les mythes ont la vie dure. Et, en France, l'idée est abondamment reprise sous la Révolution. En cause, déjà, la méfiance profonde à l'égard du principe même de la représentation et une fidélité aux théories de Rousseau. Il suffit de relire les débats préalables à l'élaboration de nos nombreuses constitutions pour mesurer la part qui y est faite à l'idéal de l'appel au peuple et la diversité de formes qu'il pourrait prendre. Condorcet, par exemple, préconise, dans son projet de Constitution, une « censure du peuple sur les actes de la représentation nationale » qu'il présente comme un « moyen légal de réclamation » de l'opinion publique. On envisage alors sérieusement la possibilité d'un tribunal de l'opinion qui jugerait la représentation à travers ses actes et ses élus. On le voit, il n'y a pas loin du discours immédiatement post-révolutionnaire aux revendications actuelles des « gilets jaunes ».

Périodiquement ensuite, le référendum d'initiative citoyenne a été évoqué, chaque fois pour démontrer combien les gouvernants trahissent les gouvernés et se satisfont d'un système dans lequel le peuple est muselé.

Pourtant, la France a connu plusieurs expériences référendaires, mais chaque fois sur initiative du pouvoir exécutif. On sait l'utilisation qui en a été faite sous le premier et le second Empires et les critiques fondées autant que durables qui en ont résulté sur son caractère intrinsèquement plébiscitaire. C'est ce qui explique qu'il fût exclu lors de la rédaction des lois constitutionnelles de 1875 et cantonné à la matière constitutionnelle sous la IV^e République. Et, en définitive, seule la Constitution de 1958 lui reconnaîtra une place centrale lorsque, conformément aux idées constitutionnelles du général de Gaulle, elle dispose, dans son article 3, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Dès lors, se demander si l'instauration du référendum d'initiative citoyenne présente un danger au regard des traditions françaises n'est pas aisé car, de fait, nous n'avons pas de tradition en la matière. En effet, les critiques classiques à l'égard du référendum tel que nous le connaissons tiennent au fait que le chef de l'État en est l'initiateur. En théorie, il n'y aurait donc pas de risque de dérive plébiscitaire dans le référendum d'initiative citoyenne et, pas davantage de voir le peuple répondre à une autre question que celle qui lui est posée puisqu'il se la poserait à lui-même.

Donc, si le référendum d'origine citoyenne présente un danger - et j'en suis convaincue - ce n'est pas tant au regard de notre tradition et de notre pratique référendaires que compte tenu de ce que ceux qui le revendiquent veulent lui voir faire et du tempérament français.

Pour le dire autrement, les plus ardents défenseurs du référendum d'initiative citoyenne le conçoivent d'abord comme un outil de contestation de la représentation. C'est parce que nos représentants décident mal - et nous représentent mal - qu'il faudrait rendre le pouvoir de décision au peuple, y compris celui de révoquer les « mauvais » représentants.

Le principal danger du référendum d'initiative citoyenne réside donc dans le risque d'affrontement permanent entre gouvernés et gouvernants qui pourrait conduire, au mieux, à une paralysie des institutions qui préféreraient tenir qu'être renversées et, au pire, à une instabilité institutionnelle qui, de nouveau, empêcherait que la France pût être gouvernée.

Et dire cela n'est pas se méfier du peuple ; nul doute qu'il est et doit être souverain. C'est tout au contraire avoir l'exacte conscience de ce que, pour qu'un peuple puisse se gouverner, il doit d'abord se garder de ses propres emportements. Et, en démocratie, les institutions ne sont rien d'autre que les médiateurs permettant qu'émerge des débats parfois houleux une décision à laquelle, in fine et quelle qu'ait été sa position initiale, chacun se rallie. C'est le subtil équilibre que la Constitution de 1958, mieux que toutes les précédentes, a établi.

Anne-Marie Le Pourhiet : L'invocation d'une prétendue « dangerosité » du référendum est un poncif utilisé depuis toujours par les adversaires de la démocratie pour s'opposer à l'expression d'une volonté majoritaire dont ils redoutent qu'elle concurrence leur pouvoir et/ou qu'elle contrarie leurs propres choix idéologiques. Dans les États qui pratiquent régulièrement le référendum, où donc voit-on se concrétiser un quelconque « danger » ? En Suisse, dans les États fédérés américains, en Italie, en Irlande, au Danemark ou en Grande-Bretagne ? Où donc a-t-on vu se réaliser l'apocalypse référendaire prophétisée par nos démophobes hexagonaux ? Il semble que le chiffon rouge et la « peur » agités par ces alarmistes relèvent eux-mêmes du discours « populiste » qu'ils dénoncent. On a même vu certains éternels agiter le spectre du rétablissement de la peine de mort ! Et pourquoi pas la charia et les chambres à gaz tant qu'à faire ? Qui pratique ici la démagogie en jouant sur les « peurs » ?

Soyons sérieux et revenons donc à la source qu'est la Constitution française. L'article 6 de la Déclaration de 1789 proclame « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation ». L'article 3 de la Constitution de la Ve République affirme : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Il ne s'agit ni plus ni moins que d'appliquer le principe de légitimité qui fonde notre Constitution.

L'on sait que l'on doit notamment à René Capitant l'accent posé en 1958 sur la souveraineté populaire, mais l'on constate que le référendum d'initiative dite « présidentielle » (en réalité gouvernementale ou parlementaire) est tombé en désuétude depuis 2005. Il suffit de lire les travaux préparatoires de la révision de 2008 et de la loi organique de 2013 sur le prétendu « référendum d'initiative partagée », pour comprendre quelle répugnance inspire désormais ce procédé, hormis chez quelques démocrates sincères. Le comité Balladur avait présenté sous le titre « Instaurer un droit d'initiative populaire » une procédure intégralement recopiée du rapport Vedel de 1993, dont il précisait aussitôt qu'il ne devait surtout pas s'agir... d'une initiative populaire. L'on trouve dans son rapport tous les préjugés habituels sur les « risques » d'une telle chose, y compris des fausses affirmations selon lesquelles « les mécanismes de référendum abrogatif existant à l'étranger donnent bien souvent des résultats peu satisfaisants » ou des présupposés subjectifs du type « il convient de pallier les inconvénients qui pourraient résulter du choix de certains sujets de société ». Et le comité d'en rajouter une couche en expliquant qu'il serait contradictoire pour lui de proposer « en même temps » l'émancipation du Parlement et l'extension du champ de la démocratie directe ». Mais c'est l'article 3 de la Constitution qui impose justement la démocratie directe et la démocratie représentative « en même temps » ! Il faut relire Carré de Malberg.

Pendant les débats constitutionnels de 2008, le député Pierre Lellouche fût l'un des rares, avec nos collègues sénateurs Gélard et Portelli, à défendre la souveraineté populaire en invoquant le général de Gaulle, en accusant ses collègues de frilosité et de conservatisme et en posant la question : « Pourquoi supposer que donner la parole au peuple ne peut conduire qu'à des âneries démagogiques et dangereuses ? ». La sociologie de l'Assemblée nationale et la lecture des débats et documents parlementaires ne convainquent guère sur la prétendue supériorité qualitative des députés sur les citoyens.

Il ne reste donc que deux solutions pour réactiver la démocratie directe et rendre la parole aux Français sur les sujets essentiels qui touchent à leur « contrat social » : soit on rend le référendum actuel obligatoire pour les lois constitutionnelles ou ordinaires importantes, soit l'on introduit un véritable référendum d'initiative populaire ou citoyenne pour remplacer l'hypocrite et impraticable procédure concoctée en 2008. Il est cependant très difficile et même impossible de déterminer à l'avance, dans la Constitution, quels sont les cas dans lesquels un référendum constitutionnel ou législatif est obligatoire, aucun critère général satisfaisant et indiscutable ne peut être abstraitement retenu. Il faut donc pouvoir forcer la main des pouvoirs publics, au cas par cas, à l'aide d'une exigence citoyenne.

Il est quand-même étonnant de voir applaudir la possibilité donnée en 2008 à tout justiciable isolé de faire abroger une loi parlementaire par un aréopage de neuf personnes politiquement irresponsables statuant à huis clos tandis que l'on s'offusque en revanche à l'idée que le peuple souverain puisse être appelé à en faire autant ! L'état patibulaire de notre conscience démocratique et de notre cohérence philosophique est consternant.

2- Quelles pourraient être les modalités procédurales d'un tel référendum dans le cadre juridique français de la démocratie semi-représentative quand on sait qu'un encadrement procédural excessif a permis de neutraliser la mise en oeuvre du référendum d'initiative partagée ? Le Conseil constitutionnel peut-il jouer un rôle dans cette procédure ?

Anne Levade : Vous me demandez d'imaginer le référendum d'initiative citoyenne dans la Constitution de 1958 ; même si, vous l'avez compris, je suis réservée, essayons-nous à l'exercice.

De mon point de vue, il faut être attentif à deux séries de paramètres.

D'une part, il faut veiller à ce que l'introduction du référendum d'initiative citoyenne ne sape pas l'équilibre institutionnel mis en place en 1958. Ce n'est pas là, de ma part, révérence excessive à l'égard du texte ou aveuglement face aux imperfections d'un régime. Mais la Ve République est seule parvenue à donner à la France ce qu'elle n'avait jamais connu : la capacité de gouverner durablement.

On arguera peut-être que le mouvement des « gilets jaunes » rend le propos obsolète ; je ne le pense pas et, si effectivement la situation des dernières semaines est problématique autant qu'inédite, je suis convaincue que ce n'est pas une réforme institutionnelle qui y mettra un terme. Pour preuve, nombre de démocraties représentatives dans le monde connaissent des remises en cause comparables et aucune n'a un régime identique à celui mis en place en 1958.

D'autre part, et j'en viens précisément aux termes de la question, si le référendum d'initiative citoyenne devait être introduit dans la Constitution, il faudrait qu'il soit effectivement praticable sauf à prendre le risque que le remède soit pire que le mal.

En clair, la révision constitutionnelle devra précisément répondre à toutes les interrogations que soulève la mise en place d'une initiative citoyenne.

En premier lieu, le nombre de signataires requis : il doit être suffisamment élevé pour que l'initiative soit significative mais suffisamment faible pour pouvoir être atteint. Il est vrai que le seuil de 10 % des électeurs, imposé par la réforme constitutionnelle de 2008, pour le référendum d'initiative partagée ou minoritaire de l'article 11 est sans doute trop élevé. Et ce, même si les dernières semaines ont montré que des ONG (organisations non gouvernementales) avaient su obtenir très rapidement par voie numérique le soutien de plusieurs millions de personnes pour « l'affaire du siècle » visant à mettre en cause la responsabilité des États pour leur inaction en matière climatique. Mais reconnaissons que si l'on veut que le référendum d'initiative citoyenne soit une procédure effective et non un nouveau motif de frustration, un seuil inférieur, par exemple d'un million d'électeurs, pourrait être acceptable. Mais deux questions subsidiaires sont rarement évoquées qui, pourtant, sont de réelle importance : celle de la répartition géographique des signataires, afin d'éviter que ne soit portée en référendum une question d'intérêt purement local, et celle du délai dans lequel les signatures devraient être réunies. L'ensemble devra évidemment être contrôlé, selon des modalités qui pourraient être calquées sur celles prévues par la loi organique sur la mise en oeuvre de l'article 11.

En deuxième lieu, le libellé du texte proposé à la signature et qui deviendrait la question soumise à référendum. Le point est plus épineux car on peut tout imaginer. Un texte rédigé ou une question ouverte ? La solution du texte rédigé semble préférable car, outre qu'elle est conforme à la pratique référendaire française, elle permet aux signataires de connaître la substance de ce qui sera soumis à référendum. Mais alors un texte qui devrait être contrôlé avant d'être adopté, car on sait que le référendum étant l'expression directe de la souveraineté, il n'est plus possible de mettre en cause ce qu'il a adopté. Le Conseil constitutionnel devra donc, avant même que le texte soit ouvert à la signature, l'examiner afin de dire s'il soulève, juridiquement, des difficultés. À ce stade, d'autres choix doivent être faits qui permettront de dire si le Conseil constitutionnel devra examiner la constitutionnalité du texte - ce qui exclurait que le référendum pût être constituant -, sa conventionnalité - afin de prévenir une incohérence

qui devrait conduire à ce qu'un traité soit dénoncé ou la Constitution révisée, y compris le cas échéant pour dédire ce que le peuple aurait directement voté.

En troisième lieu, le référendum lui-même, si les conditions requises pour l'initier sont remplies : automatique ? Dans quel délai ? Avec une possibilité de prononcer sa nullité, comme en Suisse ? Avec un quorum ?

CQFD ! Instaurer le référendum d'initiative citoyenne n'est pas une mince affaire sur le plan constitutionnel. Et, d'un point de vue plus politique, rien n'assure que ceux qui le réclament trouveront satisfaction dans la formule que le droit et la raison imposeront.

Anne-Marie Le Pourhiet : Il y a plusieurs écueils à éviter. D'une part il faut que les consultations populaires portent sur des sujets d'intérêt collectif essentiels et donc éviter d'être convoqués tous les dimanches aux urnes pour nous prononcer sur des lubies catégorielles. Le risque de l'initiative citoyenne, qui est elle-même forcément minoritaire puisque seule la décision populaire finale est majoritaire, est de voir encombrer l'isoloir avec des préoccupations égoïstes de lobbys sectoriels ou de militants obsessionnels, comme c'est parfois le cas en Suisse ou dans les États fédérés américains. Une trop grande ouverture de l'initiative a aussi pour effet de multiplier les consultations et, partant, de lasser l'électeur qui finit par bouder les urnes. Plutôt que le système suisse ou californien, il conviendrait sans doute de s'inspirer du modèle italien, plus sélectif et mieux conçu.

L'Italie pratique, en effet, le référendum abrogatif en matière législative et le référendum de ratification en matière constitutionnelle, dans les deux cas sur initiative de 500 000 électeurs soit à peu près 1 % du corps électoral. Il y a donc toujours un préalable parlementaire puisque l'initiative ne peut porter que sur une loi déjà en vigueur ou une révision constitutionnelle qui vient d'être votée par les deux chambres. En outre, pour le référendum législatif abrogatif dit aussi « veto populaire » il faut une participation de 50 % du corps électoral, sans quoi la consultation est annulée. Ce système paraît devoir convenir à la France. On peut peut-être porter le nombre de signatures à 2 % du corps électoral et, en revanche, déterminer un seuil de participation flexible en fonction de celui des dernières élections législatives, comme le suggérait Massimo Luciani dans un précédent débat de cette revue. Ce sont des ajustements à discuter. On pourrait aussi exiger que les signatures proviennent d'un nombre minimum de départements pour éviter des sujets d'intérêt purement local.

La collecte numérique des signatures est sans doute commode mais pas forcément souhaitable. La vertu d'un référendum est d'obliger les citoyens à prendre leur responsabilité dans le destin commun en se déterminant dans l'isoloir en leur âme et conscience après un débat pluraliste et une mûre réflexion. Les signataires d'une pétition référendaire devraient aussi être astreints à une démarche active et réfléchie consistant à aller enregistrer leur signature en mairie ou autre lieu officiel. Je partage l'avis de Massimo Luciani selon lequel la démocratie directe demande de notre part de « faire un pas » vers la chose publique. Cliquez passivement sur une pétition numérique, assis ou vautre dans un lieu privé, me semble relever de la désinvolture post-moderne, responsable de beaucoup de nos maux contemporains. Une démarche responsable dans un lieu public serait plus civique qu'un « clic » rapide et paresseux.

Un encadrement temporel des référendums d'initiative citoyenne s'impose également pour éviter la lassitude de consultations à répétition. Il faut donc déterminer une « période référendaire » annuelle permettant d'organiser plusieurs référendums le même jour. Les Américains se prononcent sans doute en même temps sur les élections fédérales et locales comme sur les référendums, mais peut-être vaudrait-il mieux chez nous éviter les référendums durant les années d'élections nationales.

Le contrôle du Conseil constitutionnel doit d'abord porter sur le recueil des signatures, l'organisation du scrutin, les opérations référendaires, le domaine concerné, la clarté de la question posée et le quorum de participation si l'on en fixe un.

Sur le fond de la proposition il doit sans doute effectuer un contrôle de constitutionnalité « en aiguilleur » puisque la procédure du référendum législatif n'est évidemment pas la même que celle du référendum constituant. Il faut toutefois prendre garde à ce que le Conseil ne s'arroge pas un droit de veto discrétionnaire en se livrant à des interprétations constructives parfaitement subjectives comme il tend souvent à le faire. Rien ne serait pire que de donner aux citoyens le sentiment qu'une aristocratie judiciaire confisque la souveraineté. On aggraverait encore le déficit démocratique en barrant arbitrairement l'accès des citoyens au premier de leurs droits. Le risque n'est pas nul et l'on sait que la Cour constitutionnelle italienne est souvent accusée d'en faire trop. Pour éviter que le RIC fonctionne « au plaisir du juge », il faudrait sans doute prévoir explicitement que le Conseil constate que la proposition n'est pas « manifestement contraire à une disposition de la Constitution ». Une initiative citoyenne tendant à abroger l'abolition de la peine de mort, par exemple, objectivement contraire à l'article 66-1 de la Constitution, serait ainsi indiscutablement irrecevable. Sur le plan théorique, gardons à l'esprit que le contrôle de constitutionnalité des lois repose sur la supériorité de la volonté du peuple, exprimée dans la Constitution, sur celle des représentants, exprimée dans la loi et qu'il n'est donc pas du tout évident de faire contrôler par un juge le contenu d'une loi populaire, même préventivement.

3- Enfin, l'objet. Quel serait le champ d'application de ce référendum ? Faut-il aller jusqu'à permettre la révocation d'un élu ou l'abrogation d'une loi votée par le Parlement ?

Anne Levade : C'est assurément là le noeud du problème si l'on veut satisfaire les revendications. La tradition référendaire française ne connaît, à l'échelle nationale, que le référendum décisionnel sur un texte juridique rédigé. Dit autrement, le référendum a, en France, pour objet de soumettre une loi ou une loi constitutionnelle au vote direct du peuple afin, si le oui l'emporte, que le texte en cause entre en vigueur. La formule a le mérite de la simplicité et de la clarté, chacun sachant, s'il veut bien s'en donner la peine, ce que son vote peut précisément changer dans l'ordonnement juridique.

En restant dans cette logique, une première interrogation dans la perspective du référendum d'initiative citoyenne porte sur l'objet exclusivement législatif ou, le cas échéant, législatif et constitutionnel, voire organique, de l'initiative. Beaucoup défendent l'idée qu'au peuple souverain rien ne doit être interdit. On doit mesurer les implications d'une initiative qui aurait pour objet de réviser une loi organique sans laquelle une institution ne pourrait plus correctement fonctionner ou une disposition constitutionnelle. On arguera aussi que, dans la mesure où une loi référendaire échappe à tout contrôle de constitutionnalité, elle peut avoir, sans le dire, pour effet de réviser la Constitution ; où l'on retrouve l'enjeu du contrôle préalable que le Conseil constitutionnel devrait exercer.

Parmi les défenseurs du référendum d'initiative citoyenne, deux autres formules sont abondamment évoquées qui participent, chacune à leur manière, de l'aspiration ambiante au « dégagisme » généralisé. D'une part, le référendum abrogatif, c'est-à-dire visant à abroger un texte voté par le Parlement. Il existe en Italie, mais dans des conditions très strictes qui imposent, à peine d'invalidité, un minimum de participation de 50 % du corps électoral et interdisent que soient abrogées des lois fiscales, budgétaires, d'amnistie et de ratification d'un traité. Une autre modalité est celle pratiquée en Suisse où toute loi votée peut, dans les 100 jours suivant son adoption, faire l'objet d'une initiative visant à l'abroger. Dans tous les cas, on mesure les dangers de la procédure : d'abord, une remise en cause directe du Parlement ; ensuite, parce qu'il est toujours plus simple de défaire que de faire, un risque de vide juridique et, a minima, d'instabilité ; enfin, dans le cas de la procédure applicable en Suisse, le retard

pris dans l'application des lois. Pas le moindre des paradoxes si l'on songe que les « gilets jaunes » mettent en cause l'impuissance et l'inefficacité de l'État !

D'autre part, le référendum révocatoire, vieille lune démocratique au soutien de laquelle, une fois encore, on convoque des exemples étrangers, au premier rang desquels les procédures de recall à l'américaine. Point n'est besoin de longuement gloser, l'adopter c'est renoncer au modèle de la démocratie représentative dans lequel, la Constitution de 1958 le rappelle, « tout mandat impératif est nul » et qui repose sur la confiance accordée à l'élu pour la durée de son mandat. C'est l'équilibre du régime tout entier qui s'en trouverait modifié, conduisant à ce que les représentants soient en permanence sous le contrôle de leurs électeurs, présumés illégitimes en même temps qu'incapables de se déterminer en leur âme et conscience et d'œuvrer à l'intérêt général. Venant de « gilets jaunes » qui dénie à quiconque la légitimité de s'exprimer en leur nom au motif que les représentants ne sont pas ceux qu'ils représentent, la proposition n'est guère surprenante. Prenons garde qu'à trop vouloir céder aux aspirations de l'opinion, on ne crée pas un monstre constitutionnel qui emportera ensemble la Ve République et la démocratie.

Anne-Marie Le Pourhiet : « Par les représentants et par la voie du référendum » suppose que l'on distingue bien les deux et que l'on ne mélange pas les genres. Même dans la Constitution de 1793 et malgré la proposition de Robespierre, le mandat représentatif a toujours été consacré en France et l'article 27 de notre Constitution le rappelle encore : « Tout mandat impératif est nul ». Il ne paraît pas souhaitable d'importer chez nous le système américain du recall qui n'aboutit d'ailleurs heureusement presque jamais aux États-Unis.

En matière constitutionnelle l'article 89 de la Constitution de 1958 prévoit déjà qu'après le vote séparé par chacune des deux assemblées, le projet est présenté au référendum sauf si le président de la République décide de le soumettre au Parlement réuni au congrès. La rédaction de l'article, les travaux préparatoires et les écrits de René Capitant montrent que le référendum devait être le principe et que le Congrès ne devait être convoqué que pour les réformes mineures. Or, là encore, hormis la réforme sur le quinquennat, les présidents successifs ont soigneusement évité la ratification populaire. Il est choquant que l'on puisse changer des éléments fondamentaux de notre contrat social sans l'accord exprès des Français. On a même poussé le mensonge démocratique jusqu'à indiquer en 2005 dans notre préambule que « le peuple français proclame solennellement son attachement (...) à la Charte de l'environnement de 2004 » alors qu'il n'a pas été consulté sur ce texte ! Il faudrait donc prévoir, sur le modèle transalpin, que le référendum est de droit, après le vote séparé par les deux assemblées, lorsque 1 % des électeurs le demande.

En matière législative, c'est bien aussi le référendum abrogatif dit « veto populaire » qu'il faudrait importer, avec les seules exclusions transalpines concernant les lois budgétaires et fiscales, ainsi que les lois autorisant la ratification des traités. L'abrogation totale ou partielle d'une loi permet de baliser l'initiative citoyenne qui doit ainsi suivre un chemin déjà emprunté par le Parlement. Il conviendrait aussi d'indiquer, comme en Californie, qu'une loi parlementaire ne peut rétablir une disposition abrogée par référendum, afin que les représentants ne puissent anéantir aussitôt la volonté populaire.

Carré de Malberg avait bien anticipé l'article 3 de notre Constitution et implicitement envisagé le RIC en écrivant : « Seul le référendum apparaît comme un complément suffisant de l'idée de représentation, parce que seul il donne satisfaction au concept sur lequel repose le régime représentatif, à savoir que, par les élus, c'est le sentiment du corps populaire qui se manifeste : ce concept appelle en effet comme conséquence forcée, la reconnaissance du droit pour les citoyens de manifester un sentiment contraire à celui qui, sur un point déterminé, a été manifesté en leur nom par leurs représentants ».