



HAL
open science

Les échecs de la démocratie semi-directe

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Les échecs de la démocratie semi-directe. La démocratie semi-directe dans une perspective comparative, Xavier Philippe; Vincent Martenet; Luc Gonin, Nov 2023, Paris, France. hal-04543852

HAL Id: hal-04543852

<https://hal.science/hal-04543852v1>

Submitted on 12 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les échecs de la démocratie semi-directe

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherches au CNRS, UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

A la lecture de ce titre proposé par les organisateurs de ce colloque plusieurs questions se posent en ce qui concerne la terminologie employée.

Il convient de distinguer me semble-t-il entre les régimes démocratiques et les outils démocratiques : * un régime de démocratie semi-directe peut qualifier un régime dans lequel les mécanismes de participation citoyenne prévus par les textes permettent aux citoyens de faire pression sur les choix effectués par les représentants au nom de ces derniers.

* Un outil de démocratie directe ou, pour être plus facilement compréhensible, de participation directe des citoyens désigne le mécanisme même. Parmi ces outils de participation directe se trouvent l'initiative populaire directe, le recall (référendum révocatoire), le référendum veto comme on le connaît en Suisse. Peuvent être éventuellement classés comme « outils de participation semi-directe » : l'initiative populaire d'agenda (les citoyens déclenchent mais n'ont pas la maîtrise de la suite de la procédure, ils adressent seulement une proposition au Parlement), la pétition collective ou encore le référendum classique, (le référendum d'en haut, déclenché par le Chef de l'Etat le plus souvent dont les citoyens ne maîtrisent ni le moment, ni le contenu), la consultation en fait également partie. Le caractère semi-direct de ces mécanismes (si on retient ce terme), peut-être attribué au fait que les citoyens ne maîtrisent pas à la fois le déclenchement du processus (l'initiative – « input ») et le scrutin référendaire (output). Pour plus de clarté nous emploierons les termes de mécanismes de participation directe des citoyens pour englober l'ensemble de ces outils. Nous nous concentrerons sur ceux susceptibles de mener à un scrutin (référendum obligatoire ou facultatif, initiatives populaires directes, référendums-veto, référendums abrogatifs, référendums révocatoires). La France n'est pas un régime de démocratie semi-directe contrairement à la Suisse où la multiplication des instruments de participation citoyenne influencent de manière continue le sens des décisions prises par les représentants. La France est un régime représentatif avec quelques mécanismes de participation « semi-directe », et aucun à l'initiative des citoyens à l'échelon national.

Le terme « échec » peut envisager à son tour celui d'un régime de démocratie semi-directe ou celui d'un mécanisme. La France est encore présentée dans certains ouvrages de droit constitutionnel comme une démocratie semi-directe. Cette approche est dépassée. L'illusion d'une démocratie semi-directe, que l'on a pu faire valoir au début de la Ve République par l'introduction du référendum, a échoué puisque les mécanismes de participation citoyenne prévus par la Constitution, que ce soit à l'échelon local ou national, ne permettent pas d'influencer les choix et comportements des représentants/gouvernants de manière continue. Le recours au référendum est très exceptionnel. La démocratie semi-directe suisse en revanche fonctionne plutôt bien car une diversité de mécanismes a été développée à l'échelon à la fois local, cantonal et fédéral. Une culture de la participation s'est également diffusée et l'initiative populaire a même conduit à proposer un élargissement/enrichissement des droits politiques des citoyens. Cela n'a pas empêché certains mécanismes d'être en échec, telle que l'initiative populaire générale introduite dans la Constitution en 2003 et abrogée en 2010, par référendum, bien que non mise en œuvre. Le Parlement lui-même considérait que la

procédure était trop complexe (notamment le point de savoir si l'initiative se traduirait par une révision constitutionnelle ou une simple loi, la possibilité d'un contre-projet, la possibilité de saisir le Tribunal fédéral pour statuer sur les réclamations fondées sur le « non-respect du contenu et des objectifs » d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale). Et il a soutenu l'abrogation de ce dispositif. Autre exemple : les initiatives populaires indirectes ne sont pas utilisées lorsqu'elles co-existent avec des mécanismes d'IP directes portant sur le même objet et leur présenter un texte au référendum sans passer par le Parlement (ex. Californie).

La question de l'échec de la démocratie directe ou semi-directe ne peut valablement être traitée qu'à partir de l'étude de certains mécanismes qui soit ne permettent pas aux citoyens de participer directement aux choix politiques, soit aboutissent à un scrutin dont les résultats seront négatifs, invalides ou non respectés. En effet, les causes d'échecs sont nombreuses et nous commencerons par dresser un état des lieux des formes d'échec dans toute leur diversité avant de conclure provisoirement sur une relativisation de l'échec des mécanismes de participation directe des citoyens.

– La diversité des formes d'échecs

Plusieurs types d'échecs peuvent être recensés qui seront regroupés en deux temps en se focalisant sur les mécanismes susceptibles de conduire à un scrutin appelant l'ensemble du corps électoral à participer pour une collectivité territoriale donnée (locale, cantonale, nationale, ...). L'échec peut se manifester par la non-organisation d'un scrutin (I) ou se traduire de diverses manières suite à l'organisation d'un scrutin (II). Il convient toutefois de relativiser l'échec constaté (III). Nous n'aborderons pas les échecs des initiatives populaires d'agenda ou les pétitions collectives car par nature ils n'ont pas vocation à être présentés au scrutin¹.

I – Les échecs dans l'organisation d'un scrutin référendaire

Trois séries de raisons peuvent la non-organisation d'un scrutin référendaire.

1 – L'inopportunité d'un référendum

La première raison de l'échec d'un mécanisme est liée à l'absence de volonté politique. Le recours au référendum n'est tout simplement pas souhaité pour des raisons d'opportunité politique. Le moment, l'objet ou tout simplement le mécanisme même n'est pas jugé opportun. Ainsi Arend Lijphart souligne : « quand les gouvernements contrôlent l'institution référendaire, ils tendront à l'utiliser seulement lorsqu'ils s'attendent à l'emporter »².

2 – L'absence de mobilisation citoyenne suffisante. Dans le cas d'une initiative populaire directe, les causes de l'échec de l'organisation d'un scrutin sont également multiples. La mobilisation citoyenne peut être insuffisante pour conduire au scrutin car tout simplement

¹ Ces mécanismes exercent peu d'influence sur les représentants dans la mesure où ces derniers ne sont en principe pas tenus de suivre les propositions faites. Dans certains systèmes juridiques cependant les initiatives populaires rejetées par le parlement ou modifiées par celui-ci peuvent faire l'objet d'un référendum.

² Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1984, p. 204.

l'objet ne convainc pas. Le succès d'une campagne de recueil des signatures autour d'une initiative tient souvent aux moyens financiers et humains pouvant être investis. La mobilisation citoyenne peut être insuffisante car les conditions de déclenchement sont trop strictes.

Outre le nombre ou le taux de signatures requises au soutien d'une initiative populaire (propositive, abrogative, suspensive, ou révocatoire), d'autres causes d'irrecevabilité peuvent expliquer l'échec de la procédure référendaire.

3 – Les causes d'irrecevabilité

Le mécanisme est lancé mais il est arrêté car pour des raisons liées au cadre juridique, il ne peut être poursuivi. Le mécanisme est en quelque sorte bloqué avant même que le scrutin puisse être réalisé. C'est le cas des référendums d'en bas ou d'en haut qui ne respectent pas les conditions de forme (unité de forme requise en Suisse : initiatives rédigées ou en termes généraux), circonstancielle (impossibilité d'organiser certains scrutins à proximité d'autres échéances électorales), matérielle (sous forme de domaines exclus ou de liste positive comme dans le cas de l'article 11 de la Constitution française).

Ces conditions de recevabilité conduisent à l'échec d'une part importante des procédures référendaires (à peu près 1/3 en Italie, 4/5 dans le cas des RIP français).

II – Les échecs suite à l'organisation d'un scrutin

Les causes d'échec d'un scrutin peuvent à leur tour être regroupées en trois types 3 possibilités :

1 – Des résultats défavorables

Une distinction doit être faite à ce stade entre les référendums d'en haut (France : référendum de 1969 et de 2005, par exemple) et les référendums d'en bas (initiatives populaires propositives). Les enjeux seront différents. Tendance au soutien des référendums proposés par les majorités élues. Dans ce cas, le référendum peut parfois s'apparenter à un vote de confiance. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas lorsque l'objet du scrutin domine le débat (Europe, IVG, mariage entre personnes de même sexe...).

Concernant l'échec du référendum relatif au Traité instituant une Constitution pour l'Europe, eu égard à la complexité du texte et de la difficulté à percevoir clairement les conséquences des modifications apportées, le rejet du texte s'explique par une multiplicité de facteurs dont une convergence entre l'euro-scepticisme et les peurs sociales³.

Les initiatives populaires sont généralement moins soutenues car même si elles sont sous forme de propositions, elles manifestent avant tout une opposition aux choix fait par la majorité au Parlement. Par ailleurs, une étude a montré que dans la grande majorité des cas, l'exécutif n'est pas favorable à la proposition citoyenne⁴ donc ne la soutient pas.

³ Sylvain Brouard, Nicolas Sauger, Emiliano Grossman, *Les Français contre l'Europe ? Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 115.

⁴ Camille Bedock et Antoine Gonthier citent le cas des référendums portant sur les réformes institutionnelles pour une étude effectuée entre 2000 et 2020. Lorsque ces scrutins ont pour origine une initiative populaire, l'exécutif ne soutient la proposition que dans 36 % des cas. (C. Bedock et A. Gonthier, « Démocratie directe et réformes institutionnelles », in R. Magni-Berton et L. Morel (dir.), *Démocraties directes*, Bruylant, Bruxelles, 2022, p. 225.

2 – Un quorum de participation ou d’approbation ou une majorité qualifiée. C’est une cause d’échec pour de très nombreux scrutins (5 sur 5 en Italie par exemple en 2022 alors que tous ont obtenu une majorité de votes positifs mais le quorum de participation est élevé : 50 % du corps électoral. De ce fait, plus de 30 des 36 référendums abrogatifs tenus à ce jour se sont soldés par un échec). Le quorum d’approbation est encore plus exigeant car il suppose qu’un certain pourcentage du corps électoral se soit exprimé en faveur d’une proposition. C’est le cas par exemple en Lituanie où le référendum d’initiative populaire portant sur une révision de la constitution ne sera valide que si 50 % des électeurs inscrits ont approuvés le texte. Donc même si 80 % des votants approuvent un texte, ce vote favorable doit avoir été exprimé par plus de 50 % du corps électoral. Ce qui conduit à l’invalidation de tous les référendums d’initiative populaire portant sur la Constitution. La Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière référendaire révisé « déconseille » les quorums sauf pour les révisions constitutionnelles.

3 – Un échec dans la mise en œuvre

Plusieurs situations peuvent se produire :

- Le cas de l’échec par la non-mise en œuvre par les représentants :

3 exemples peuvent être évoqués :

* l’échec d’une consultation non suivie par les représentants

* Le deuxième exemple est celui de l’invalidation des résultats après le vote par une décision de justice

* Le troisième exemple est celui d’une relativisation des effets d’une proposition adoptée par référendum.

III – Une relativisation de l’échec

1 - L’échec peut n’être qu’une étape vers autre chose : un texte plus consensuel, plus fédérateur.

2 - Dans le cas de mécanismes d’initiative populaire (IP propositive, abrogative, suspensive ou révocatoire), le fait même que ces mécanismes puissent être mis en œuvre est un succès, même s’ils échouent à atteindre leur but, car ils ont tout de même un effet sur les représentants : une IP propositive permet de placer une question dans le débat public ; l’échec d’un référendum veto permet de confirmer le soutien à une proposition de loi ; de même que l’échec d’un référendum abrogatif permet le statu quo législatif, l’échec des résultats d’un référendum révocatoire (collectif ou individuel) atteste de la confiance des électeurs envers leurs représentants.

En somme, l’échec d’un référendum n’est pas forcément un échec pour la démocratie. L’échec apparaît même consubstantiel au risque en démocratie, celui de la concurrence des idées, celui des oppositions. Certains référendums sont perçus comme des « paris », terme exprimant une crainte à l’encontre de ce type de processus et qui justifie la réticence à assouplir les processus référendaires (initiative ou objet). Or, il conviendrait peut-être de proposer des procédures adaptées à chaque Etat (différentes étapes du local vers le national

ou fédéral, différentes procédures poursuivant des objectifs divers : proposer, délibérer, décider), au lieu de rejeter d'emblée le processus référendaire.