

Tout le monde ou presque aujourd'hui se réclame de la démocratie, parfois même les pires dictatures. Cet hommage du vice à la vertu souligne l'élasticité de la notion, voire sa dualité.

En effet, la démocratie est d'abord conçue comme un régime, une forme de gouvernement celle dans laquelle le pouvoir appartient au peuple. C'est la définition littérale ou formelle.

A cette conception on oppose une conception substantielle, selon laquelle, comme le dit Georges Burdeau, « *La démocratie est ... une philosophie, une manière de vivre, une religion et presque accessoirement, une forme de gouvernement* ».

Plus précisément, la démocratie renvoie à un certain nombre de valeurs qui sont mises en œuvre dans le cadre d'une forme de gouvernement.

C'est ce que d'une certaine manière précise la fameuse formule de Lincoln « *la démocratie c'est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* », formule que reprend d'ailleurs l'article 2 de la Constitution française de 1958.

Cette définition renvoie d'abord (« *le gouvernement du peuple* ») au fondement populaire du pouvoir : c'est à dire le pouvoir de tous, donc à un grand principe, l'égalité.

Elle renvoie en second lieu au procédé (« *par le peuple* »). En démocratie le pouvoir n'est pas imposé, il ne vient pas d'en haut car il est consenti par le peuple. Le procédé démocratique se caractérise par la discussion, la délibération. Il met donc en œuvre un autre grand principe : la liberté.

La formule de Lincoln renvoie enfin (« *pour le peuple* ») à la finalité de la démocratie qui est l'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt de tous. On découvre à nouveau le grand principe de l'égalité.

La démocratie est donc une conception qui s'appuie sur deux principes, deux piliers : l'égalité et la liberté (1). Mais cette conception a évolué avec le temps (2).

1. LA NOTION OU LES DEUX PILIERS DE LA DEMOCRATIE

Ces deux piliers de la démocratie sont énoncés par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme : « *Les hommes naissent libres et égaux en droit* ».

C'est parce qu'ils sont égaux en droits que tous les hommes peuvent participer au gouvernement, la démocratie est donc possible à cette condition.

A partir du moment où tous les hommes participent au pouvoir celui-ci n'est plus imposé d'en haut mais consenti et accepté, la liberté devient alors l'objet de la démocratie.

1.1. L'égalité ou la condition de la démocratie

S'il n'y a pas égalité, ce n'est pas le peuple qui gouverne mais quelques-uns (aristocratie) ou encore un seul (monarchie). C'est J.-J. Rousseau, puis A. Tocqueville qui insisteront sur l'importance de l'égalité dans la démocratie.

Elle induit deux principes, la souveraineté du peuple et le suffrage universel qui sont autant de critères de la démocratie.

1.1.1. La souveraineté du peuple

Selon Julien Laferrière, la Souveraineté, est un « *pouvoir originaire, suprême, et de droit* » ou encore selon un auteur plus contemporain, Arlette Heyman-Doat, une « *puissance totale, légitime et autonome* »

Dans une démocratie ce pouvoir, cette puissance appartient au peuple. Or il existe historiquement deux conceptions du titulaire de la souveraineté qui débouche sur deux sortes de démocratie.

1.1.1.1. La souveraineté populaire

Pour J.-J. Rousseau le titulaire de la souveraineté, c'est le peuple réel c'est à dire l'ensemble des citoyens. Ainsi, chaque citoyen est-il titulaire d'une parcelle de la souveraineté comme l'auteur l'explique dans « *Le contrat social* » :

« *Supposons que l'Etat soit composé de dix mille citoyens. Le Souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps. Mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu. Ainsi le Souverain est au sujet comme dix mille est à un ; c'est à dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix millième partie de l'autorité souveraine* ».

C'est le suffrage qui permet l'exercice de la Souveraineté. Il fait l'objet de deux conceptions dans le cadre de la Souveraineté populaire.

D'abord, l'électorat-droit, ce qui signifie que voter est un droit pour chaque citoyen. En conséquence ce droit appartient à tous : c'est la reconnaissance implicite du suffrage universel.

Ensuite, le mandat impératif. Les élus sont liés aux électeurs par ce que l'on appelle un mandat. Il est qualifié ici d'impératif car les élus reçoivent des instructions, ils peuvent même être révoqués par leurs électeurs. Cela s'explique par le fait que la Souveraineté est inaliénable. Les élus ne sont donc que des administrateurs et non des représentants.

La théorie de la souveraineté populaire se traduit en termes de régime par la démocratie directe mais comme celle-ci est délicate à mettre en œuvre, elle se traduit le plus souvent par ce que l'on appelle la démocratie semi-directe et aujourd'hui de plus en plus par la démocratie d'opinion.

► La démocratie directe

Puisque c'est le peuple qui détient la souveraineté, il est logique que ce soit lui-même qui élabore la Constitution ou encore qui légifère. Bref le pouvoir est exercé par le peuple directement par le biais d'assemblées du peuple.

A Athènes du VI^e au IV^e siècle avant J.-C. s'est mise en place une démocratie directe. La cité était dirigée par trois assemblées et par des magistrats qui occupaient des fonctions, politiques, militaires, ou judiciaires.

L'assemblée de l'Ecclésia était la plus importante institution de la démocratie athénienne. Elle était composée de tous les citoyens. Elle se réunissait tous les dix jours sur la colline de la Pnyx. Les citoyens y votaient à main levée les lois et décidaient de la paix, de la guerre et de l'ostracisme. Tous les citoyens pouvaient proposer une loi ou un amendement.

La Boulè, le conseil de la cité, préparait les lois et veillait à leur application. Elle était composée de cinq cents citoyens tirés au sort pour un an au sein de l'Ecclésia.

L'Héliée était le tribunal d'Athènes. Il était composé d'environ 6 000 citoyens de plus de 30 ans tirés au sort pour un an parmi l'assemblée. Il rendait des sentences votées à bulletin secret et sans appel.

Les magistrats faisaient appliquer les lois de la cité pendant un an. Les stratèges, les plus importants, commandaient l'armée et étaient élus chaque année. Les autres, comme les archontes, qui présidaient les tribunaux et s'occupaient de la religion civile, étaient tirés au sort.

Tous les citoyens, riches ou pauvres, pouvaient être élus ou tirés au sort pour exercer une magistrature. Selon les estimations, sur les 380 000

habitants d'Athènes en - 431 seuls 42 000 étaient citoyens, c'est-à-dire seulement 11 % de la population.

En Suisse dans deux cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris), aujourd'hui encore la Landsgemeinde (Assemblée du peuple) se réunit et adopte les lois. Les habitants des cantons procèdent au vote à main levée, sur une place.

Si la Landsgemeinde est introduite pour la première fois dans le canton d'Uri en 1231. Dans les communes, en revanche, elle est encore très répandue puisque 4/5^e d'entre elles disposent d'une assemblée populaire en lieu et place d'un parlement et ce, principalement en Suisse alémanique.

Plusieurs cantons ont eu une Landsgemeinde par le passé et l'ont supprimée: Zoug et Schwytz en 1848, Uri en 1928, Nidwald en 1996, Appenzell Rhodes-Extérieures en 1997 et Obwald en 1998.

Ce système ne peut matériellement fonctionner que dans de très petits pays. C'est pourquoi un système intermédiaire s'est développé.

► La démocratie semi-directe

Si le peuple ne peut pas systématiquement légiférer en se réunissant, il le peut plus exceptionnellement en étant consulté par la voie du référendum.

Le référendum est un instrument polymorphe selon ses conditions de déclenchement, il peut être d'initiative populaire ou d'initiative institutionnelle.

Le référendum peut se présenter sous diverses formes selon son objet : soit il s'agit de proposer l'adoption d'une loi, (référendum législatif) soit il s'agit de proposer l'adoption d'une loi constitutionnelle (référendum constituant).

Il peut prendre des formes différentes selon son ressort territorial. Il sera national ou simplement local (municipal, départemental ou régional).

Il peut également prendre des formes différentes selon sa force décisionnelle : il pourra être simplement consultatif : il s'agit alors de demander un avis. Il pourra à l'inverse être décisionnel : le texte proposé est adopté ou rejeté.

Une autre procédure caractérise la démocratie semi-directe : le recall ou en français le droit de destitution ou de révocation des gouvernants. Dans ce cas, le peuple ne participe pas à l'élaboration de normes, mais peut remettre en cause ses représentants par le biais d'une procédure plus rare.

Le recall est un moyen pour les citoyens de certains Etats fédérés des Etats-Unis d'Amérique par exemple de destituer un élu, de mettre fin à son mandat avant sa fin légale, de le « *rappeler* ».

Les électeurs votent pour ou contre la révocation, et chaque électeur vote en plus pour un candidat devant remplacer le titulaire du poste, dans l'hypothèse où la révocation serait adoptée. Si la révocation est rejetée, l'élu incriminé reste en fonction. Si elle est adoptée, le candidat qui a obtenu le plus de voix prend sa place.

C'est ce qui s'est passé en Californie en 2003. Le gouverneur démocrate Gray Davis, a été démis de ses fonctions et c'est Arnold Schwarzenegger élu à sa place qui l'a remplacé. On peut citer également le vote de révocation auquel a été soumis Hugo Chávez en 2004 au Venezuela, mais qui a échoué.

Ce sont là des exemples connus. Cependant nombreux sont les recall dans plusieurs Etats fédérés des Etats-Unis concernant des conseillers municipaux ou des maires ou mêmes des fonctionnaires.

► La démocratie d'opinion et la démocratie participative

La mise en œuvre des techniques de la démocratie semi-directe, est relativement exceptionnelle. Dans ces conditions, l'expression de la volonté générale l'est aussi. De plus, les élections qui sont le moyen classique d'expression de la volonté générale sont elles aussi espacées dans le temps.

Or, de nos jours, la volonté populaire peut s'exprimer par d'autres canaux. Les sondages notamment, se sont développés et ont pris une place considérable dans les médias qui eux-mêmes encadrent la vie politique et mêmes tendent à la submerger.

D'autres moyens plus classiques sont employés de manière récurrente. Les manifestations, les « assemblées générales », les collectifs en tous genres qui sont censés exprimer la volonté populaire ont connus ces derniers temps quelques succès. Que ce soient, les bonnets rouges, les pigeons, les dindons et autres rassemblements contestataires. Bref, ce que communément on appelle « *la rue* » exprime une volonté qui souvent est prise en considération par les pouvoirs publics qui sont court-circuités ; les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire capitulent régulièrement devant la rue.

Cette substitution de l'opinion au suffrage et aux représentants a pour non la démocratie d'opinion. Jacques Julliard caractérise de trois manières ce type de démocratie.

Médiatique, tout d'abord, en raison de l'essor des nouveaux moyens de communication (téléphonie mobile, Internet, etc...). Directe, ensuite

puisque les gouvernants sont vus comme un problème, et non comme un lien. Permanente, enfin, et c'est là son trait principal.

L'attention portée à l'opinion publique a renforcé le développement de procédures de consultations, de concertations et d'élaboration des choix publics avec la population et la société civile. Dans ces conditions s'est mise en place progressivement une démocratie participative.

Elle vise à la constitution d'une opinion éclairée, en opposition à celle, non éclairée, résultant des sondages. L'accent est mis sur les processus de discussion et les pouvoirs horizontaux entre les citoyens.

La démocratie participative désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans la prise de décision. La démocratie participative affirme que la prise de décision ne doit pas être réservée aux seuls élus et experts : jurys citoyens ou budgets participatifs doivent, par exemple, permettre aux citoyens ordinaires de ne pas jouer uniquement le rôle d'électeurs.

1.1.1.2. La souveraineté nationale

Emmanuel Sieyès doit être considéré comme l'auteur de cette théorie qui reprend certaines idées de Montesquieu. Pour ces auteurs, c'est la Nation en tant qu'entité qui est titulaire de la souveraineté. En quelque sorte, c'est le peuple sublimé et non pas le peuple réel qui est titulaire de la souveraineté nationale. Cette conception est énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (art 3) : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* »

La souveraineté nationale débouche sur la démocratie représentative qui peut évoluer vers une version « *dure* » ou vers une version plus « *molle* ».

► La démocratie représentative

La Nation ne pouvant exercer elle-même la souveraineté, puisqu'elle n'a pas d'existence réelle, s'en remet à ses représentants. C'est ce qu'exprime la Constitution de 1791 : « *La Nation de qui émane tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation* ».

Le régime représentatif repose donc sur la dissociation entre le titulaire du pouvoir qui en a la jouissance et le représentant qui en a l'exercice.

Il présente plusieurs caractéristiques. La première concerne la nature du régime. Au départ il est oligarchique puisque les représentants ne sont qu'une infime minorité : l'élite économique, intellectuelle et sociale. C'est ce qui s'est passé en Angleterre, mais aussi en France à l'époque de la Révolution et sous la monarchie constitutionnelle. Mais avec la

généralisation du suffrage universel, le régime représentatif se transforme en démocratie représentative.

La deuxième caractéristique est relative au fonctionnement du régime. Seules les assemblées peuvent exprimer la volonté de la Nation, par conséquent le référendum est proscrit. D'autre part, les actes des assemblées sont insusceptibles de contrôle, ce qui interdit tout contrôle de constitutionnalité.

► La démocratie ultra-représentative

Si l'on en croit le Doyen Vedel la démocratie représentative a été victime d'un «*absolutisme représentatif*» qui se présente de deux manières.

D'abord, sous la III^e République, on a assisté à la captation du pouvoir par l'assemblée élue au suffrage universel. On débouche ainsi sur ce que l'on a appelé «*la souveraineté parlementaire*». De simple organe exprimant parmi d'autres la volonté de la Nation, l'assemblée devient le véritable titulaire de la souveraineté.

Ensuite, notamment sous la IV^e République, on a constaté la captation du pouvoir par les comités directeurs des partis politiques. La discipline de vote a conduit les députés à abdiquer leur liberté au profit de structures partisans qui pratiquaient ainsi le mandat impératif, mais qui elles-mêmes n'étaient absolument pas responsables. On débouchait ainsi sur le «*régime des partis*» pour reprendre l'expression chère au Général De Gaulle.

► La démocratie semi-représentative

C'est un concept mis en avant par Adhémar Esmein et repris par Julien Laferrière. On peut le présenter de la manière suivante :

D'une part, les représentants de la Nation deviennent des représentants de leurs électeurs, en raison de la généralisation du suffrage universel, et du développement de certaines pratiques électorales qui atténuent le caractère représentatif du mandat. Ainsi, les élus s'engagent-ils devant leurs électeurs sur des programmes, par des promesses électorales, à l'inverse les électeurs contrôlent de plus en plus les élus par le «*chantage*» à la non réélection.

D'autre part, le choix des représentants devient un choix des politiques mises en œuvre, soit par l'élection directe ou quasi directe des exécutifs (E.-U., G-B, V^e), soit par le phénomène majoritaire qui conduit à transformer les programmes électoraux en programmes de gouvernement.

1.1.2. Le suffrage universel

Il est la conséquence directe de l'égalité puisqu'il se traduit par le droit donné à tous les citoyens de voter dans les mêmes conditions. Bref, il s'agit de donner le droit de vote à tous, un même droit de vote pour tous.

1.1.2.1. Un droit de vote pour tous

Ce n'est qu'à l'issue d'un long parcours qui débute avec le suffrage restreint que le suffrage universel sera instauré.

► Du suffrage restreint...

Dans ce système, le droit de suffrage n'est accordé qu'à un cercle restreint d'électeurs.

Avec le suffrage censitaire, c'est un critère de nature économique qui est retenu pour délimiter le cercle des électeurs, plus précisément c'est le revenu ou la richesse. Celle-ci est déterminée par le montant de l'impôt payé.

Avec le suffrage capacitaire, le droit de vote est subordonné à l'existence d'une capacité chez l'électeur. Celle-ci peut être de nature intellectuelle. Ainsi, aux Etats-Unis, dans certains Etats du Sud, jusqu'en 1964, le vote était conditionné par la capacité d'expliquer la Constitution.

Dans d'autres cas, la capacité requise est de nature sociale, mais elle fonctionne à l'inverse puisqu'elle permet à certains de voter alors qu'en principe ils ne le pourraient pas. C'est ainsi que sous la Restauration, le droit de vote était accordé aux membres de l'Institut ainsi qu'aux officiers supérieurs alors qu'en raison du suffrage censitaire la plupart d'entre eux en était exclu.

► ... au suffrage universel

Avec le suffrage universel tous les citoyens disposent du droit de vote. En réalité, le suffrage dit universel sera réservé aux hommes, il faudra attendre des années pour qu'il devienne véritablement universel grâce à plusieurs extensions : aux femmes et aux jeunes.

En France, le suffrage universel masculin est énoncé pour la première fois dans la Constitution de 1793 qui ne sera pas appliquée. C'est en 1848 qu'il est proclamé et appliqué pour la première fois.

Avec la II^{ème} République, le suffrage universel fut non seulement proclamé par l'article 24 de la Constitution du 4 novembre 1848, mais également appliqué.

Encadré de manière restrictive et quasiment falsifié sous le Second empire, le suffrage universel sera à nouveau pleinement appliqué à partir de 1871.

A l'étranger, l'exemple français sera suivi par la Suisse (1848), puis l'Allemagne (1871) et l'Espagne (1890).

Au XX^e siècle, c'est au lendemain de la première guerre que l'on assistera à une vague d'instauration du suffrage universel masculin avec la Grande-Bretagne (1918), la Belgique et l'Italie en 1919.

Au cours du XX^e siècle, une double extension du suffrage rendra celui-ci véritablement universel. Ce sont d'abord et surtout les femmes qui bénéficieront de l'extension du suffrage et qui transformera celui-ci en suffrage véritablement universel.

L'extension du droit de vote aux femmes est intervenue pour la première fois dans l'Etat du Wyoming aux Etats-Unis en 1890. Mais, c'est au XX^e siècle que le droit de vote sera reconnu aux femmes dans de nombreux pays. Ainsi, en 1918, la Grande-Bretagne et l'Allemagne l'instaureront, et quelques années plus tard, en 1920, ce sera au tour des Etats-Unis.

Mais il faudra attendre la fin de la deuxième Guerre mondiale pour que l'extension du suffrage aux femmes soit effective en France en 1944, en Italie en 1946, voire 1971 pour la Suisse et 1974 pour le Portugal.

La seconde extension du suffrage s'est faite en direction des jeunes. Le droit de vote ne peut en effet être accordé qu'à partir d'un certain âge. Or, la majorité électorale était fixée à 30 ans au début de la Restauration puis, depuis un décret de 1852, l'âge retenu pour disposer du droit de vote était 21 ans. Le premier projet de Constitution de la IV^e République en 1946 avait certes prévu d'abaisser l'âge électoral à 20 ans, mais le texte fut rejeté.

Sous la V^e, Valéry Giscard d'Estaing, dès son élection à la présidence de la République, proposera d'abaisser l'âge de la majorité électorale et civile de 21 à 18 ans. Ce projet sera voté par l'Assemblée nationale à l'unanimité moins une voix dès le 25 juin 1974, puis par le Sénat le 28 juin. La loi a été promulguée le 5 juillet 1974.

A l'étranger, le Royaume-Uni avait abaissé la majorité électorale à 18 ans dès 1969, la République fédérale d'Allemagne en 1970 et les Etats-Unis en 1971. L'âge de 16 ans a été retenu en Autriche, dans plusieurs Länder allemands, au Brésil, en Argentine, à Cuba et au Nicaragua.

Si le droit de vote est accordé à tous les français¹ ou presque, encore faut-il qu'il le soit de manière égale.

1.1.2.2. Un même droit de vote pour tous

¹ Les ressortissants de l'Union européenne résidant en France depuis 6 mois peuvent voter lors des élections européennes et municipales. (Article LO 227-1 du Code électoral)

La formule «*Un homme, une voix*» traduit le mieux l'exigence de l'égalité du suffrage. Mais cette formule ne devient réelle qu'à certaines conditions à savoir la disparition du vote plural et multiple et l'amélioration du découpage électoral.

► La disparition du vote plural et multiple

Le vote plural permet à certains électeurs de disposer de plusieurs voix. En France sous la Restauration, la loi dite du double vote du 29 juin 1820, permettait aux électeurs les plus imposés de voter deux fois.

Au Royaume-Uni jusqu'en 1948, le système des « *franchises électorales* » permettait à certains électeurs de disposer de plusieurs voix.

En Belgique, le vote plural a été utilisé de 1894 à 1918. Tout citoyen masculin de plus de 25 ans disposait d'une voix, mais selon certains critères d'ordre économique, certains électeurs pouvaient avoir jusqu'à deux voix supplémentaires.

En Belgique, en Espagne sous Franco ou encore dans le Portugal salazariste, le vote familial permettait, de la même manière, aux parents de voter au nom de leurs enfants mineurs. Cette mesure était envisagée en France par le maréchal Pétain mais n'a pas été instaurée.

► L'encadrement du découpage électoral

Les élections se déroulent nécessairement dans le cadre de circonscriptions. Pour que l'égalité du suffrage soit respectée il est donc nécessaire que chacune des circonscriptions comporte le même nombre d'électeurs. S'il est impossible d'en arriver là, il est néanmoins indispensable d'éviter des écarts importants. A cette fin le Conseil Constitutionnel² a posé le principe du découpage sur une base démographique, mais des exceptions peuvent être prévues.

1.2. La liberté ou l'objet de la démocratie

L'autre pilier de la démocratie est la liberté.

L'égalité permet aux hommes de se gouverner eux-mêmes, ce faisant ils sont libres puisqu'il s'auto gouvernent. La liberté devient donc l'objet même de la démocratie.

² « *Mais considérant que le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée* » CC 8 août 1985 Évolution de la Nouvelle Calédonie

Cependant la liberté n'est pas toujours et automatiquement garantie s'il y a égalité. Il faut pour cela limiter le pouvoir.

Le pouvoir est l'ennemi de la liberté. Comme le disait Montesquieu, toute personne qui a du pouvoir est tentée d'en abuser. Quelle que soit cette personne ou ce corps. En d'autres termes il ne suffit pas que le peuple ait le pouvoir pour que la liberté soit garantie. L'histoire nous montre à quel point cela est vrai.

Si l'on veut que la liberté règne, il faut donc limiter le pouvoir ou encore l'encadrer. Telle est la stratégie des libéraux dont Montesquieu est le plus illustre représentant.

Toutefois, il existe plusieurs stratégies de limitation du pouvoir qui varient en fonction du moyen utilisé.

1.2.1. La limitation du pouvoir par le pouvoir

Afin d'en arriver là, il faut diviser le pouvoir, c'est à dire séparer les pouvoirs.

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir. » Montesquieu, *L'Esprit des lois* (Livre XI, Chapitre IV).

Cette stratégie est la plus efficace car ce que l'on oppose au pouvoir est aussi puissant que lui.

Toutefois, la séparation des pouvoirs peut être conçue sur deux axes.

1.2.1.1. L'axe horizontal de la séparation des pouvoirs

C'est celui qu'envisage Montesquieu, c'est-à-dire celui des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire même si l'auteur écarte rapidement ce dernier.

« Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers » Livre XI Chapitre VI

Cette première formulation est négative puisque Montesquieu dit ce qu'il faut éviter : la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul. En réalité, il va tout au long du chapitre VI, affiner cette formule.

Dans l'absolu, chaque organe législatif ou exécutif doit disposer de la fonction correspondante, législative ou exécutive. Encore faut-il que chaque

organe soit indépendant de l'autre et qu'il dispose totalement de la fonction correspondante.

Mais, Montesquieu admet des aménagements. Ainsi, la séparation organique peut-elle être assouplie. Si le Gouvernement peut être renversé par le Parlement cette atteinte au principe doit être compensée par le droit de dissolution.

De la même manière, la séparation fonctionnelle peut être assouplie. Si l'exécutif peut intervenir dans l'exercice de la fonction législative à travers le droit d'initiative, encore faut-il que le législatif puisse intervenir dans la fonction exécutive, notamment à travers le droit de ratification des traités.

Tous ces assouplissements sont possibles du moment qu'ils sont équilibrés. Cependant avec le temps, cette conception peut paraître dépassée aujourd'hui.

La séparation fonctionnelle n'est plus ce qu'elle était car la définition des fonctions a évolué avec le temps. En effet, on est passé de la fonction exécutive à la fonction gouvernementale.

Cela signifie que le Gouvernement ne se contente pas d'exécuter les lois au sens strict. En réalité, il prend des initiatives, il suggère des lois, dans un cadre global, en bref, les Gouvernements tendent de plus en plus à déterminer une politique qui pour être mise en œuvre nécessite l'intervention du législateur. On passe ainsi insensiblement de la fonction exécutive à la fonction gouvernementale.

La fonction législative elle aussi a évolué vers une fonction délibérative. Les Parlements ont perdu progressivement leur rôle central. Si la politique est le plus souvent déterminée par le Gouvernement, le Parlement critique cette politique, en contrôle l'application en discute la mise en œuvre. La fonction législative se transforme ainsi en fonction délibérative.

Une même évolution a transformé la séparation organique. Les partis politiques en apparaissant vont transformer les données du problème. Les partis politiques, au sens actuel, n'apparaîtront que tardivement : au milieu du XIX^e siècle en Angleterre, au début du XX^e en France. Dans la mesure où ces partis seront de mieux en mieux organisés, ils structureront les idées des parlementaires et par conséquent leurs votes. Dans ces conditions, la discussion et le contrôle deviennent l'objet de stratégies et de tactiques de conquête du pouvoir de la part des dirigeants des partis qui aspirent à l'exercer. L'exécutif et le législatif voient dans ces conditions leurs relations évoluer profondément. Leur indépendance ou leur collaboration n'est plus tout à fait la même.

De plus, les partis politiques entretiennent entre eux des relations que l'on peut modéliser. Ces modèles de relations forment ce qu'il est convenu d'appeler un système de parti. Le bipartisme rigide qui fonctionne en Grande Bretagne tend à mettre à place une majorité quasiment automatique au Parlement. Celle-ci est formée par un seul parti discipliné. Son dirigeant a vocation à devenir le Premier ministre. De ce fait, il y a jonction entre le législatif et l'exécutif. De manière plus générale, l'existence de systèmes majoritaires annule la séparation des pouvoirs en gommant la séparation organique.

Dans ces conditions, on constate une tendance actuelle à élargir la séparation à des pouvoirs qui ne sont pas strictement politiques, mais plutôt sociétaux. Parmi ceux-ci, il faut citer en premier lieu le pouvoir judiciaire, celui-là même que Montesquieu identifiait, certes mais qu'il écartait discrètement.

En France, officiellement ce pouvoir n'est d'ailleurs pas considéré comme tel, mais comme une « *autorité judiciaire* »³. Or, il se trouve que ce troisième pouvoir connaît depuis déjà quelques années et pas seulement en France, un regain d'intérêt. Sa place grandit, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes.

Ce renforcement du pouvoir judiciaire est d'abord dû à la notion d'Etat de droit – sur laquelle nous reviendront plus longuement - qui a été mise en avant et qui apparait comme l'un des éléments de toute société démocratique.

Le juge est en effet considéré comme le garant des libertés et de la propriété privé. A ce titre il constitue un pouvoir qui peut limiter les autres pouvoirs qu'ils soient exécutif ou législatif.

De fait, les juges interviennent de manière croissante dans le contrôle de la régularité des actes de certaines autorités publiques. Qui plus est, on constate une tendance forte au déplacement du traitement d'affaires de la scène politique vers la scène judiciaire.

Plus généralement, la crise de la représentation politique, la désorganisation d'un corps politique, l'effritement des grandes doctrines, provoquent un renforcement de l'institution judiciaire et son intervention croissante dans la sphère politique contribuant ainsi à l'extension d'un phénomène que l'on appelle la « *judiciarisation* » de la vie politique et de la société.

Un phénomène qui présente deux aspects. Tout d'abord, le développement des activités de jugement conduit les magistrats à s'immiscer dans une sphère d'activité auparavant exclusivement politique,

³ Titre VIII de la Constitution de 1958

et à entrer ainsi en concurrence avec les représentants élus, dont le monopole dans la création des normes est ainsi contesté.

Ensuite, l'intervention des juges pour trancher des questions en matière de comportements politiques s'est très largement développée depuis l'affaire du sang contaminé et tous les scandales politico-financiers financiers que ce soit l'affaire Urba-graco, l'affaire des HLM de Paris, l'affaire des HLM des Hauts-de-Seine, l'affaire des marchés publics d'Île-de-France, l'affaire Elf et bien d'autres encore.

Toutes ces « affaires » ont pu éclater au grand jour grâce au concours de la presse qui est considérée comme le quatrième pouvoir.

Ce pouvoir est contrairement au précédent et aux autres sans consistance institutionnelle. La presse et les médias appartiennent au secteur privé dont les intérêts économiques occupent une place prédominante. Ne disposant pas de la contrainte, ce pouvoir est pourtant d'une redoutable efficacité.

La presse a souvent considéré comme un devoir de dénoncer les violations de droits, comme dans l'affaire Dreyfus ou encore lorsque les gouvernements conduisent des politiques dont les conséquences sont funestes. Elle devient alors un contre-pouvoir qui protège l'intérêt général.

En informant les citoyens, les médias leur permettent d'exercer pleinement leurs droits et leurs devoirs civiques. Ils contribuent également au développement de la transparence, qui permet à son tour de limiter les abus de pouvoir.

Selon Marcel Gauchet « *Les médias portent l'opinion, ils l'alimentent, la répercutent, ils la mettent en scène ; ils sont à son service* ». Ce qui souligne les limites de ce pouvoir et ses dérives possibles.

Pour ce qui est des limites, elles sont liées à la qualité de l'information qui est souvent tronquée, caractérisée par l'usage de jugements hâtifs et de commentaires souvent peu étayés par une solide argumentation. Les clichés et les stéréotypes sont fréquents.

D'autre part, l'indépendance des médias peut parfois être remise en cause que ce soit sur le plan économique ou politique.

Tout cela peut déboucher sur ce que d'aucuns ont appelé la « *médiacratie* », néologisme qui souligne le caractère médiocre de cette démocratie des médias.

1.2.1.2. L'axe vertical de la séparation des pouvoirs

C'est celui des relations entre le centre et la périphérie. Face au pouvoir central ou national il faut opposer du pouvoir local ou territorial, deux options sont possibles.

Le fédéralisme d'abord, qui se traduit par la mise en place d'un Etat d'Etats. Face à l'Etat fédéral les Etats fédérés font contrepoids.

Ce système peut être inefficace car parfois l'Etat fédéral l'emporte sur les Etats fédérés ou alors, moins souvent, les Etats fédérés l'emportent, le risque est alors l'éclatement de la fédération.

La deuxième option est la décentralisation qui prend place dans le cadre de l'Etat unitaire. Celui-ci transfère des compétences à des entités juridiques internes autonomes.

Elle peut être simplement administrative comme en France elle peut aller plus loin et devenir politique si les compétences transférées sont législatives et non seulement administratives comme en Italie, en Espagne ou encore au Royaume-Uni.

1.2.2. La limitation du pouvoir par le droit

La Constitution est l'expression de la Nation, elle est la norme suprême qui s'impose aux citoyens bien sûr mais aussi aux pouvoirs publics. Ce faisant, le droit est en mesure d'encadrer le pouvoir et donc de le limiter.

1.2.2.1. Le constitutionalisme classique : l'élaboration de constitution

Selon Benjamin Constant, «*tout ce qui tient à la liberté est constitutionnel*». Ainsi se résume le constitutionnalisme, c'est à dire, l'idéologie selon laquelle la Constitution est le moyen de limiter le pouvoir, et donc de garantir la liberté-autonomie.

C'est cette conception que retiendra la Déclaration des Droits de l'Homme dans son article 16 selon lequel «*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Le respect du droit par les pouvoirs publics permet de faire respecter les libertés publiques, de manière négative par le respect des règles de procédures ; de manière positive par le respect des règles de fond.

Mais on s'est vite rendu compte que disposer d'une Constitution est certes une bonne chose, mais encore faut-il qu'elle soit appliquée ou plus précisément que sa violation soit sanctionnée.

1.2.2.2. *Le constitutionalisme moderne : le contrôle de constitutionnalité*

C'est un système qui permet de vérifier la conformité à la Constitution de normes inférieures à celle-ci. En réalité, plusieurs systèmes existent.

L'organe chargé du contrôle peut être soit une juridiction suprême comme c'est le cas aux Etats-Unis, soit une juridiction spéciale (Cour constitutionnelle) comme dans la grande majorité des pays en Europe.

La procédure peut varier également puisque dans certains cas le contrôle est opéré à priori, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la norme contrôlée ou à posteriori, c'est-à-dire, après l'entrée en vigueur de la norme contrôlée.

Le problème majeur que pose le contrôle de constitutionnalité est le conflit de légitimité qui peut opposer les juges et le Parlement. En effet, on a souvent reproché aux juges non élus d'annuler une loi votée par des élus représentant la Nation.

Or selon Georges Vedel ce conflit n'a pas lieu d'être car « *La loi est l'expression de la volonté générale si elle est conforme à la Constitution* »

Le constitutionnalisme permet donc de parfaire ce que l'on appelle plus couramment l'Etat de droit.

2. L'EVOLUTION DE LA DEMOCRATIE

Depuis qu'elle existe, la démocratie a évolué dans ses formes, mais des déformations sont apparues.

2.1. Les formes

2.1.1. La démocratie politique

Elle présente certains traits, elle se traduit par certains procédés.

2.1.1.1. *Ses traits*

Les traits marquants de la démocratie politique sont l'optimisme et l'individualisme.

La démocratie politique est issue de la pensée des auteurs du XVIII^e siècle, que ce soit en France : Montesquieu et Rousseau, en Angleterre, Locke ou aux Etats-Unis, Jefferson. Tous ces auteurs partagent une même croyance en la liberté fondamentale de l'homme ainsi qu'en sa bonté. Le

mythe du bon sauvage de Rousseau illustre particulièrement ce point. Au fond, la démocratie politique se caractérise par son humanisme.

Au-delà de l'optimisme de tous ces penseurs, c'est l'individu qui est au centre de leurs préoccupations. La démocratie, en France, est née dans un contexte de lutte contre un régime qui ne reconnaissait pas les individus, qui les ignorait.

N'oublions pas qu'un des premiers gestes des révolutionnaires de 1789 a été de supprimer les jurandes et les corporations par la Loi Le Chapelier. De plus, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen s'adresse à des individus qu'ils soient envisagés de manière générale : les hommes ou en tant que participant à la vie de la cité : les citoyens. Enfin, toujours à la même époque, les assemblées politiques sont constituées d'individus qui, s'ils se regroupent, en dehors des assemblées elles-mêmes, en Club (Jacobins, Cordeliers etc...) ne forment pas pour autant des partis politiques, c'est-à-dire des organisations qui englobent des individus. Ils ne naîtront en France qu'à la fin du XIX^e siècle.

2.1.1.2. Ses procédés

La démocratie politique se caractérise aussi et surtout par ses procédés. Le premier étant le parlementarisme. En Europe, la démocratie est synonyme de régime parlementaire et donc de régime représentatif et beaucoup moins de démocratie directe ou semi directe. Si la tradition parlementaire et consubstantielle à la démocratie en Europe, elle ne l'est pas aux Etats-Unis où s'est développé le régime présidentiel. Le cas français est particulier puisque c'est en France que pendant de nombreuses années, démocratie et parlementarisme étaient synonymes, mais où une nouvelle tradition est née en 1958, celle d'un parlementarisme connaissant un correctif présidentiel de plus en plus fort.

La République est le second procédé de la démocratie. Les deux notions sont proches et se prolongent. La République, c'est la démocratie instituée, dans un Etat, un Etat-Nation, une Nation de citoyens qui ont des droits, les droits de l'Homme, donc des valeurs, l'égalité, la liberté, la fraternité, la laïcité aussi. Mais n'oublions pas que le terme de République signifie dans un premier temps historique le système qui s'oppose à la monarchie. Or aujourd'hui, de nombreuses monarchies sont des vraies démocraties : toutes les monarchies scandinaves et bien sûr les monarchies britannique et espagnole.

Enfin, le troisième procédé de la démocratie, c'est l'Etat de droit. Il s'agit d'un Etat dans lequel toutes les autorités publiques sont soumises, au même titre que les particuliers, au respect du droit positif. Ce respect pouvant être sanctionné par un juge. Aussi, l'Etat de droit implique-t-il nécessairement l'existence d'un ordonnancement juridique hiérarchisé, c'est à dire un ordre juridique, avec à sa tête une Constitution et un

pouvoir judiciaire apte à arrêter le pouvoir politique qui franchirait les limites posées par ces règles de droit.

2.1.2. La démocratie économique et sociale

Elle est le résultat d'une extension du champ de la démocratie du politique à l'économique et au social, de l'Etat à la société, à l'entreprise, des rapports gouvernants/gouvernés aux rapports employeurs/ employés.

Elle se traduit essentiellement par une remise en cause de l'individualisme et par un interventionnisme de l'Etat

2.1.2.1. La remise en cause de l'individualisme

Au cours du XX^e siècle, l'individualisme va faire place à une collectivisation progressive des rapports sociaux dans la mesure où de nouveaux acteurs apparaissent que ce soient, les partis politiques, mais aussi les syndicats et enfin les associations.

De nouveaux droits vont être reconnus. On passe de droits-participation - les différentes libertés ou encore ce que l'on appelle la liberté des anciens - voire de droits sûreté (les droits de la défense) à des droits fonction, c'est à dire qui ont des finalités sociales : droit au travail, droit au logement etc...

On passe également de droits individuels et politiques, ceux de la Déclaration des droits de l'homme à des droits économiques et sociaux, ceux du Préambule de la Constitution de 1946, passage qui se traduit au niveau international par le complément donné au Pacte international des droits civils et politiques par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La remise en cause de l'individualisme se traduit aussi par l'interventionnisme de l'Etat. A partir de la première guerre mondiale, et à la suite de la grande crise de 1929, l'Etat va intervenir de plus en plus dans le domaine économique comme dans le domaine social.

Dans le domaine économique, l'intervention de l'Etat se fera directement à travers les nationalisations dont les toutes premières sont liées à la guerre (les mines de potasse d'Alsace et les chemins de fer de l'Est) ensuite plusieurs vagues se succéderont (1936, 1945, 1982).

Mais c'est de manière indirecte que l'intervention se fera le plus souvent, c'est à dire par le biais de réglementations qui encadrent de plus en plus les activités économiques et sociales.

Dans le domaine social, l'Etat devient aussi un arbitre voire un partenaire : c'est le paritarisme Etat/employeurs/salariés.

Dans la démocratie économique et sociale on assiste curieusement à un double phénomène, d'une part, la place de l'Etat grandit et d'autre part, celle des partenaires sociaux s'élargit.

Ainsi, on va de plus en plus vers une législation importante et paradoxalement vers une contractualisation de la société, elle aussi de plus en plus grande.

2.2. Les déformations

De nos jours, la démocratie subit plusieurs évolutions. Les deux piliers (égalité, c'est-à-dire le fondement populaire et liberté, c'est-à-dire le fondement libéral) peuvent subir des déformations qui se répercutent sur le régime lui-même.

2.2.1. Les déformations du fondement populaire

D'une part, on constate que le fondement populaire du pouvoir a tendance à être progressivement rogné. D'autre part, à l'inverse, ce fondement peut avoir tendance à se développer.

2.2.1.1. Les déformations par insuffisance du fondement populaire : la technocratie

Robert Michels dénonçait la loi d'airain de l'oligarchie selon laquelle dans toute démocratie, une minorité, une élite a tendance à confisquer le pouvoir.

Il se trouve que dans nos Etats modernes, cette élite est essentiellement constituée de techniciens issus des grands corps de l'Etat. En France, ce système est dénoncé sous le terme d'Enarchie que Jean-Pierre Chevènement sous le pseudonyme de Jacques Mandrin a forgé dans son ouvrage publié en 1967 « *L'Enarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise* ».

Il correspond à une oligarchie où tous les postes-clés sont occupés par d'anciens élèves de l'ENA, que ce soit dans la haute administration, dans les cabinets ministériels, dans les ambassades ou dans les entreprises publiques ou privées. Sur les sept Président de la Cinquième, trois sont issus de cette Ecole. La fameuse promotion Voltaire n'a-t-elle pas donné à la France son Président de la République actuelle et quelques ministres et hauts fonctionnaires ?

Et la France n'est pas la seule dans ce cas. Au Royaume Uni on dénonce le système Oxbridge, terme qui désigne à la fois les universités d'Oxford et de Cambridge, dont sont issus bon nombre de dirigeants anglais. Aux Etats-Unis, il fut un temps où l'on dénonçait le complexe

militaro-industriel. La technocratie est la forme moderne de l'aristocratie conçue comme régime politique. Ainsi se met en place une « *démocratie sans le peuple* », pour reprendre l'expression de Maurice Duverger.

Pour combler la distance entre le peuple et les élites, celles-ci ont recours à des artifices : elles favorisent la personnalisation du pouvoir. Ce phénomène se traduit soit par la mise en vedette et la prééminence des personnalités assumant les fonctions gouvernementales, soit par l'identification de l'individu au pouvoir qu'il détient. Le dernier avatar de ce phénomène conduit à ce que l'on appelle la « *pipelisation* » de la vie politique.

2.2.1.1. Les déformations par excès du fondement populaire : le populisme

Selon la formule de Jacques Julliard c'est « *Le peuple sans la démocratie* ». Plus précisément c'est une vision politique sommaire qui se fonde sur la dénonciation des élites incompetentes et corrompues face au peuple présenté comme leur victime.

Cette vision politique, fonctionne à force de démagogie, rejette la démocratie représentative, et toute forme de corps intermédiaires et refuse le débat. On privilégie les sentiments, les passions, les frustrations, les peurs et les rancœurs sur la rationalité, la cohérence, l'expérience, la connaissance.

Selon Pierre-André Taguieff, il y aurait deux sortes de populismes : un populisme protestataire qui est la forme classique qui vient d'être décrite et un populisme identitaire. Dans cette forme, le peuple c'est la nation, l'ethnie, ceux qui sont dénoncés sont plutôt ceux d'en face, que ceux d'en haut.

Le populisme se développe actuellement et donne naissance à de nombreux partis en Europe.

Le populisme protestataire donne plutôt naissance à des partis antieuropéens comme l'UKIP de Nigel Farage au Royaume-Uni ou encore l'Alternative pour l'Allemagne.

Le populisme identitaire est lui plus virulent que ce soit celui de la Ligue du Nord fondée en Italie par Umberto Bossi, ou le FPÖ en Autriche, créé par Jörg Haider ou encore le Jobbik en Hongrie.

Certains partis relèvent à la fois de ces deux formes comme le Front national en France, le « *Parti du peuple danois* » ou encore les « *Vrais finlandais* ».

Le populisme se développe d'autant plus que le poids des médias et notamment de la télévision va croissant. Jean-Marie Cotteret a dénoncé cette démocratie cathodique ou cette médiocratie.

Pour l'auteur, l'instant a remplacé la durée, l'émotion se substitue à la raison, le vraisemblable l'emporte sur la vérité.

2.2.2. Les déformations du fondement libéral

2.2.2.1. Les déformations par insuffisance du fondement libéral : la démocratie populaire

Après la guerre, les soviétiques ont construit en Europe de l'est un glacis pour se protéger, constitué par un certain nombre de pays désignés par les termes de démocraties populaires.

La redondance souligne le défaut du système. Les marxistes critiquent traditionnellement la notion de liberté. Ils opposent aux libertés formelles de la bourgeoisie, les libertés réelles du socialisme. Par conséquent, ils suppriment les libertés dites bourgeoises et du même coup toutes les libertés. On se retrouve alors avec des régimes qui n'ont qu'un fondement populaire et encore, mais qui en fait n'est qu'un prétexte.

La chute du rideau de fer a mis en lumière le caractère totalement illusoire de ces pseudos démocraties qui n'avaient de populaire que le nom.

2.2.2.2. Les déformations par excès du fondement libéral

C'est l'hypothèse inverse. C'est l'hyper libéralisme. Le laisser-faire presque absolu. L'Etat se rétréci à la portion congrue. Le risque c'est la loi de la jungle. D'une certaine manière, c'est ce que l'on voit dans les pays anglo-saxons.

Mais c'est aussi une tendance qui se dessine dans bon nombre d'autres pays.

Pierre Hassner a distingué les « *lilis* » et les « *bobos* », d'un côté les « *libéraux-libertaires* », de l'autre les « *bolchos-bonapartistes* ». Selon lui, le clivage droite/gauche, est aujourd'hui en grande partie dépassé. Les « *lilis* » et les « *bobos* » se trouvent dans chaque camp. Les « *lilis* » font confiance à l'individu et à son sens des responsabilités, ils veulent favoriser l'initiative et l'innovation, encourager la société civile à s'émanciper. Ils sont partisans de pouvoirs décentralisés. Alors que les « *bobos* » croient en un Etat fort et centralisé, mettent en avant les services publics et privilégient la loi.

Les « *lilis* » semblent aujourd'hui l'emporter quelque peu et renforcent ainsi le fondement libéral de la démocratie tant sur le plan économique (libéralisme) que sur le plan sociétal (libertarisme).

*

* *

Selon Winston Churchill la démocratie serait « *Le plus mauvais des régimes à l'exception de tous les autres* ».

Il ne s'agit certes que d'une boutade d'un homme coutumier de cet humour acerbe, mais elle résume assez bien la situation.

La démocratie est certes un idéal qui est de plus en plus partagé, mais elle peut connaître des glissements voire des dérapages. Le développement croissant de la démocratie d'opinion et du populisme est indéniable. Ce côté sombre de la démocratie pourrait, s'il se développait, conduire à des remises en cause de la démocratie elle-même.

Cet article est publié par le site du CNFPT : WIKITERRITORIAL

