

28 avril 2022

« Quand, en démocratie, la moitié de l'opinion vote pour des partis antisystème ou s'abstient, la Constitution mérite d'être révisée »

« Notre démocratie fonctionne mal », constate dans un entretien au « Monde » la constitutionnaliste Marie-Anne Cohendet, qui défend l'organisation d'une convention citoyenne sur la démocratie et l'instauration d'un « référendum d'initiative citoyenne délibératif ».

Propos recueillis par Claire Legros

Marie-Anne Cohendet est professeure de droit constitutionnel à l'université Paris-I. Spécialiste des institutions de la V^e République et de droit de l'environnement, elle préside le conseil scientifique de la Fondation pour la nature et l'homme (FNH) et a participé à différents groupes de réflexion sur la rénovation des institutions, notamment par le recours à la participation citoyenne et à la délibération. Elle a écrit *La cohabitation, leçons d'une expérience* (PUF, 1993) et *Droit constitutionnel* (LGDJ Lextenso, 2021).

Après la réélection d'Emmanuel Macron, Jean-Luc Mélenchon considère les élections législatives de juin comme un « troisième tour » de la présidentielle et demande aux Français qu'ils l'élisent premier ministre ». Qu'en pensez-vous ?

En parlant de « troisième tour » et de président « *mal élu* », Jean-Luc Mélenchon essaye de se légitimer comme possible premier ministre. On est là dans le jeu politique, même si rien ne prouve que la participation sera plus forte aux législatives qu'à l'élection présidentielle. D'un point de vue constitutionnel, l'expression est impropre : le premier ministre n'est évidemment pas « élu » lors du scrutin législatif. Mais la logique de notre régime parlementaire, on l'oublie trop souvent, fait que le président de la République, même s'il est chargé de nommer le premier ministre, a seulement un rôle d'arbitre. Ce sont les députés choisis par le peuple souverain qui, en formant une majorité, se donnent un gouvernement dont le chef – le premier ministre – détermine et conduit la politique de la nation. Ce sont aussi les députés qui contrôlent le gouvernement. La formulation de Jean-Luc Mélenchon n'est pas juste mais elle traduit cette idée.

Les élections législatives sont donc déterminantes dans l'organisation des pouvoirs de la V^e République. Quels sont les différents scénarios envisageables ?

« Élection reine » [selon l'ancien premier ministre Edouard Balladur \[dans une tribune au Monde, en 2000\]](#), le scrutin législatif est en effet décisif pour la suite. En fonction des alliances à venir, trois configurations sont possibles. Si une majorité des députés est favorable au président, on reviendra à la pratique présidentialiste que l'on connaît bien car c'est la plus fréquente sous la V^e République, avec un chef d'État qui dirige la politique nationale et un Parlement souvent au garde-à-vous. Le président aura alors beaucoup de libertés pour nommer son premier ministre.

La deuxième configuration, peut-être la plus probable, c'est qu'il n'y ait pas de majorité et que l'Assemblée soit divisée entre plusieurs partis. Celui qui arrivera en tête devra alors constituer une coalition avec d'autres pour former un gouvernement. Cette situation a l'avantage de permettre des négociations et des compromis. Enfin, la troisième configuration est celle que Jean-Luc Mélenchon tente de mettre en œuvre. Si une majorité unie et politiquement opposée au président s'installe à l'Assemblée, Emmanuel Macron ne pourra pas gouverner. Nous serons alors en cohabitation, et le programme choisi par la majorité parlementaire, quelle qu'elle soit, sera appliqué.

C'est ce qui s'était passé en 1986, lors de la première cohabitation : le président Mitterrand souhaitait nommer premier ministre une personnalité politiquement consensuelle, comme Simone Veil. Mais la majorité parlementaire s'était regroupée pour imposer Jacques Chirac, en menaçant de renverser systématiquement tous les autres gouvernements qui seraient nommés, reprenant l'idée de la « grève des premiers ministres » mise en œuvre par le Cartel des gauches en 1924, hostile au président de droite Alexandre Millerand [qui démissionna en juin de la même année].

Comment les pouvoirs s'organisent-ils lorsque le président n'a pas la majorité à l'Assemblée ? Une instabilité est-elle à redouter ?

Cette crainte est forte en France où l'on garde un mauvais souvenir de la IV^e République. Mais la Constitution de la V^e est différente. Si, après les élections législatives de juin, nous allons vers un gouvernement de coalition, le président gardera une marge de manœuvre mais devra composer et rechercher l'accord des parlementaires. Cela fonctionne dans les autres pays de l'Union européenne (UE) qui, avec un mode de scrutin proportionnel ou mixte, sont généralement gouvernés par des coalitions de partis, dirigées par le premier ministre.

Dans le cas où se mettrait en place une cohabitation, l'essentiel des pouvoirs appartiendrait au gouvernement. Contrairement à ce qui avait été annoncé avant la première cohabitation de 1986, cette pratique peut permettre une grande stabilité gouvernementale. La France a connu trois périodes de cohabitation entre 1986 et 2002, qui ont fonctionné de manière tout à fait satisfaisante, au-delà de quelques anicroches.

Vous êtes favorable à une réforme des institutions. Pour quelles raisons ?

Notre démocratie représentative fonctionne mal en France, et les raisons sont désormais bien identifiées : le pouvoir est trop vertical, organisé autour de la volonté du président de la République ; le scrutin majoritaire laisse peu de place aux partis minoritaires ; les députés représentent mal la société et sont en général du même bord que le président, ce qui ne favorise pas le débat ; les institutions ne prennent pas assez en compte le temps long et les bouleversements écologiques.

« Le référendum est pour moi la procédure la plus démocratique qui soit, à condition qu'elle ne remette pas en cause les droits de l'homme »

Quand, en démocratie, la moitié de l'opinion vote pour des partis antisystème ou s'abstient, c'est que la Constitution mérite d'être révisée. Il conviendrait notamment de rééquilibrer le pouvoir et la responsabilité du président, et d'adopter un mode de scrutin mixte ou proportionnel, comme dans tous les autres pays de l'UE, pour favoriser des votes de conviction et des alliances démocratiques. Il serait aussi nécessaire d'institutionnaliser la démocratie participative.

Le Sénat a refusé la réforme institutionnelle voulue par Emmanuel Macron. Quelles sont les possibilités pour mettre en œuvre de tels changements ?

La future majorité à l'Assemblée pourrait, si elle le souhaite, adopter une loi intégrant une dose de proportionnelle au lieu du scrutin majoritaire pour les législatives, ou imposer l'inversion du calendrier électoral afin que les députés n'aient plus l'impression de devoir leur élection au président. En revanche, si les lois envisagées sont contraires à l'actuelle Constitution, la majorité devra respecter la procédure de révision, qui impose notamment l'accord des deux chambres du Parlement. Admettre que l'on puisse réviser la Constitution par un simple référendum, comme le prévoyait Marine Le Pen, pour mettre en œuvre le référendum d'initiative citoyenne (RIC) ou la « priorité nationale », c'est rabaisser les droits fondamentaux de notre démocratie au même niveau qu'une loi ordinaire. De nombreux arguments juridiques s'y opposent.

Comme souvent, en cas de révision, le blocage risque de venir du Sénat, qui a parfaitement le droit de la refuser. Emmanuel Macron a proposé l'organisation d'une commission transpartisane pour réfléchir à ces réformes. On peut concevoir que l'ensemble de la classe politique délibère sérieusement sur le sujet et propose ensuite au peuple une procédure de révision. Avec d'autres juristes et politistes, je suis aussi favorable à l'organisation d'une convention citoyenne, sur le modèle de celle pour le climat, pour élaborer des propositions consensuelles sur les changements démocratiques à venir.

Vous êtes favorable à la mise en place d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC), réclamé par les « gilets jaunes ». Dans quel cadre cela vous semble-t-il possible ?

Le référendum est l'expression directe de la volonté du peuple. C'est pour moi la procédure la plus démocratique qui soit, en particulier lorsqu'il s'agit d'une initiative populaire, mais à condition qu'elle ne remette pas en cause les droits de l'homme et en particulier la liberté et l'égalité, dont la synthèse « *est la caractéristique de la démocratie* », comme le soulignait le juriste austro-américain Hans Kelsen (1881-1973), l'un des plus grands penseurs du droit constitutionnel.

« On entend souvent dans les discours de Madame Le Pen que “la voix du peuple, c’est la démocratie”. C’est faux, la démocratie ne se réduit pas au vote, par référendum ou par l’élection »

Il existe des façons très différentes de recourir au référendum, et toutes ne sont pas démocratiques. Tout dépend comment on s’en sert. On entend souvent dans les discours de Madame Le Pen que « *la voix du peuple, c’est la démocratie* ». C’est faux, la démocratie ne se réduit pas au vote, par référendum ou par l’élection. Un référendum peut se retourner contre la démocratie s’il est organisé sous le coup de l’émotion. C’est encore plus vrai aujourd’hui, avec le rôle amplificateur des réseaux sociaux.

L’histoire et le droit comparé l’ont montré à de multiples reprises. Pour faire approuver sa première Constitution, Napoléon Bonaparte a organisé en 1799 un plébiscite – le nom du référendum à l’époque (littéralement, en latin, la « décision du peuple ») –, qui a conduit à la dictature. En 1852, après son coup d’Etat, Napoléon III s’est lui aussi servi d’un plébiscite pour faire adopter une nouvelle Constitution concentrant les pouvoirs entre les mains du chef de l’Etat. Plus récemment, le référendum a permis de renforcer les pouvoirs d’un Viktor Orban en Hongrie, d’un Vladimir Poutine en Russie, ou d’un Recep Tayyip Erdogan en Turquie, les deux derniers l’ayant utilisé pour réviser la Constitution.

Comment garantir un usage démocratique du référendum ?

Des contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité sont nécessaires, afin de vérifier que la question soumise respecte les droits fondamentaux et qu’elle est compatible avec les traités internationaux qui ont été ratifiés. Si une initiative citoyenne envisage par exemple de rétablir la peine de mort en France, le Conseil constitutionnel peut lui barrer la route. Le peuple reste libre d’adopter les réformes qu’il souhaite, bien sûr, mais s’il veut remettre en cause ce pacte fondamental qu’est la Constitution, il faut qu’il passe par une procédure plus longue et réfléchie qu’un référendum.

Avec un groupe de travail mené dans le cadre du think tank Terra Nova, vous proposez un RIC délibératif. De quoi s’agit-il ?

Cette procédure prévoit d’associer à un RIC l’organisation d’un jury populaire tiré au sort. Après un examen de la validité de la réforme par le Conseil constitutionnel, le jury est chargé de documenter ses avantages et ses inconvénients. Cette phase est très importante car c’est la qualité de la délibération qui fait une bonne démocratie. Chacun peut y entendre le point de vue de l’autre, et suggérer des modifications à la proposition initiale. Un résumé de ces échanges est envoyé à tous les électeurs, qui peuvent ainsi s’exprimer de façon éclairée.

Ce dispositif fonctionne depuis 2011 dans l’État de l’Oregon, aux Etats-Unis, et des systèmes similaires ont été adoptés dans d’autres États américains. L’Irlande a aussi eu recours à cette procédure sur [des questions de société comme le mariage homosexuel et l’avortement](#), qui divisaient la société depuis des décennies. La crise démocratique en France a de multiples causes où les inégalités jouent un rôle central. Institutionnaliser un RIC délibératif ne résoudrait évidemment pas toutes les difficultés mais pourrait contribuer à mieux associer les citoyens aux débats, dans le respect des droits fondamentaux, et renforcer ainsi notre démocratie.