

Le peuple : un souverain sous contrôle

Stéphane Caporal

Professeur à l'Université de Saint-Etienne

Doyen honoraire de la faculté de droit

Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution de 1958 selon lequel « La souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » fait clairement du peuple le titulaire de la souveraineté. Inspiré de l'article 3 de la Constitution de 1946, il renvoie directement au concept de représentation qu'il distingue de la voie référendaire laquelle constitue l'expression directe de la souveraineté.

Si la Constitution de 1958 opère une conciliation entre la démocratie et le régime représentatif via l'article 3, elle oppose l'exercice de la souveraineté par le peuple, dépendant de l'initiative du chef de l'Etat, au parlementarisme c'est-à-dire au principe d'un gouvernement issu des assemblées.

La distinction de Georges Burdeau entre pouvoir d'Etat et pouvoir démocratique doit alors être repensée : le pouvoir d'Etat incarné par le Président de la République implique l'assentiment populaire et donc aussi démocratique concrétisé par le référendum tandis que le pouvoir dit démocratique est en réalité un pouvoir parlementaire.

L'unité du pouvoir d'Etat, qui manifeste l'unité conceptuelle du peuple, s'oppose au pouvoir parlementaire qui exprime la diversité opinions et des partis politiques (même si le pouvoir présidentiel n'est pas exempt d'orientations partisans tandis qu'au contraire la théorie constitutionnelle admet une unité de la représentation parlementaire). Dans les deux cas, on observe avec Michel Troper que la souveraineté peut apparaître comme un principe d'imputation dans le sens où le Parlement et le Président prétendent agir et vouloir au nom du peuple par le prisme de la représentation, mais seul le premier peut, au sens littéral en référer au peuple. En effet, le pouvoir présidentiel a le référendum pour corollaire, à la réserve près qu'il détient les clefs de sa mise en œuvre (il doit même en tirer les conséquences si l'on admet avec Léo Hamon qu'« il n'y a pas de démocratie sans responsabilité »), tandis que le pouvoir parlementaire n'a nullement besoin du référendum qui remet en cause sa légitimité.

Or, cinquante ans après l'adoption de la Constitution, le peuple qui devait en être la pierre angulaire apparaît comme un souverain sous contrôle qui ne peut empêcher par l'usage de la fonction constituante ce qui semble être un retour historique de balancier au profit de la logique du parlementarisme. Le référendum constituant de septembre 2000, marqué par un faible taux de participation, apparaît davantage comme une concession faite à la démocratie constituante que comme le renouveau de celle-ci.

- d'abord, le peuple ne peut exercer sa souveraineté qu'à travers des organes de représentation ce qui amène à s'interroger sur les rapports spécifiques qu'entretient la souveraineté avec la représentation dans les institutions de la Ve République ;

- ensuite, la Ve République oppose la démocratie au parlementarisme par le biais de l'opposition entre d'un côté le peuple, exerçant sa souveraineté par la voie référendaire, et de l'autre la représentation parlementaire (laquelle n'épuise pas le concept de représentation) ;

- enfin, les transformations du texte constitutionnel et de sa pratique conduisent aujourd'hui à faire prévaloir le parlementarisme sur la démocratie (la disposition introduisant un référendum d'initiative populaire dans le projet de révision constitutionnelle le subordonne à l'approbation d'une part significative des membres du Parlement). L'hypertrophie de la fonction présidentielle

souvent relevée par les commentateurs s'accompagne d'un renforcement de son caractère partisan résultant notamment de la réforme du quinquennat. Eu égard au maintien de la responsabilité gouvernementale et de la dissolution, la Ve République évolue moins un régime présidentiel à l'américaine que vers un régime dans lequel le président s'accapare la fonction primo-ministérielle en s'affirmant comme le chef effectif de la majorité parlementaire ce que renforce la coïncidence des élections présidentielle et parlementaires. Dès lors, l'opposition entre démocratie et parlementarisme, qui était une des clefs de la Ve République, s'affaiblit tandis que s'opère corrélativement une remise en cause de l'institution référendaire dans sa dimension constituante comme dans sa dimension législative. L'un des symptômes les plus marquants de ce phénomène réside dans le fait qu'aucune des forces politiques ne réclame expressément le recours au référendum (voie normale et non point voie équivalente à celle du Congrès) pour la phase finale de la procédure de révision relative au projet de loi constitutionnelle adopté en conseil des ministres le 23 avril 2008.