

Les principes fondamentaux des États occidentaux

On a déjà dit que les États étudiés sont tous des démocraties, mais bien entendu celles-ci ne se sont pas toutes construites en même temps. Certains essaient de classer ces démocraties en fonction de critères multiples. Ainsi *The Economist* place-t-il sur le podium la Norvège, l'Islande et la Suède (la France est à la 22^e place) ; l'ONG *Democracy ranking association* classe, quant à elle, la France la 15^e place, loin derrière la Norvège, la Suisse et la Suède. Ce genre de classement n'est pas satisfaisant tant il impose une vision unique de la démocratie. En réalité, la façon dont s'organise ces démocraties peut varier considérablement. Ces États occidentaux sont aussi des États de droit. Selon la célèbre formule de Lincoln dans la proclamation de Gettysburg, la démocratie c'est « *le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». L'État de droit, quant à lui, est un système juridique dans lequel les autorités publiques sont soumises au respect de la règle de droit par le biais d'un contrôle juridictionnel. On a même pu dire que la démocratie pouvait aboutir à la négation de l'État de droit. L'exemple de l'arrivée d'Hitler au pouvoir en 1933 avec 43,9 % des voix illustre cette dichotomie entre démocratie et État de droit ; mais de façon moins « politique », on peut aussi considérer que l'absence de contrôle sur les lois référendaires en France risque d'aboutir à la suppression des garanties affirmées par le droit.

Les deux notions peuvent donc bien être distinguées, mais la tendance actuelle aboutit à lier toujours davantage ces deux notions de démocratie et d'État de droit ; la définition contemporaine de la démocratie englobe désormais l'État de droit. Ainsi les travaux sur la démocratie de Robert Dahl aboutissent-ils à analyser huit critères pour déterminer si le régime étudié est démocratique ou non : le droit de vote ; le droit d'éligibilité ; la

concurrence entre des leaders politiques pour la recherche des soutiens électoraux ; des élections libres et justes ; la liberté d'association ; la liberté d'expression ; la pluralité des sources d'information ; et l'influence des élections sur les politiques publiques.

Mais que l'on retienne cette définition moderne ou les sens initiaux de ces concepts, les 33 États étudiés sont tous à la fois des démocraties pluralistes et des États de droit. En revanche, leur organisation politique semble permettre davantage de variété.

Chapitre 1

Des démocraties pluralistes

Si en France on a radicalement, au moins dans un premier temps, distingué selon que l'origine du pouvoir résidait dans le peuple ou dans la nation, il n'en fut pas de même dans tous les pays occidentaux. On peut même dire qu'en Grande-Bretagne on a toujours considéré que la souveraineté résidait dans le Parlement ; mais, le « Parlement » en Grande-Bretagne désigne à la fois les assemblées parlementaires et le Roi et ses conseils (dont le Cabinet), de sorte que la souveraineté y est donc partagée entre un élément monarchique et un élément démocratique (et un élément aristocratique). Toutefois, ce concept de souveraineté parlementaire est encore très vivace comme en témoigne l'arrêt, *Miller*, du 24 janvier 2017 de la Cour suprême du Royaume-Uni selon lequel le Cabinet britannique ne peut pas engager directement la procédure tendant à ce que le pays quitte l'Union européenne à la suite du référendum sur le *Brexit* en date du 23 juin 2016 ; il doit préalablement obtenir un vote des chambres parlementaires en ce sens.

Quoi qu'il en soit, le XX^e siècle a assuré progressivement la réconciliation des théories de la souveraineté et par conséquent l'on peut parler de souveraineté du peuple sans nécessairement envisager la seule théorie rousseauiste. On préfère d'ailleurs parfois traiter de la « *souveraineté démocratique* » (Grewe et Ruiz-Fabri) ce qui évite les confusions quant à la signification du concept utilisé.

Tous les pays occidentaux étudiés reposent sur cette souveraineté démocratique. Ils l'affirment tous plus ou moins :

- soit ils affirment clairement le caractère démocratique de leur Constitution par une disposition constitutionnelle expresse. Ainsi, si

l'on connaît déjà la formule de l'article 1^{er} de la Constitution française de 1958 aux termes duquel « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », des dispositions constitutionnelles analogues se retrouvent par exemple en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, au Portugal ou encore dans les trois États baltes, en Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie ou Slovénie. On citera à titre d'exemple l'article 5 de la Constitution irlandaise du 1^{er} juillet 1937 : « L'Irlande est un État souverain, indépendant, démocratique » ;

- soit ils insistent sur le titulaire de la souveraineté, exprimant ainsi le caractère démocratique de l'État. Ils peuvent alors lier expressément souveraineté et démocratie comme en Estonie (article 1^{er} de la Constitution du 28 juin 1992 : « L'Estonie est une République démocratique indépendante et souveraine dans laquelle le pouvoir supérieur de l'État réside dans le peuple ») ou ne le faire qu'implicitement comme en Finlande (article 2 de la Constitution du 11 juin 1999 : « Le pouvoir public appartient en Finlande au peuple représenté par le Parlement... ») ou en Croatie (article 1^{er} de la Constitution : « Le pouvoir en République de Croatie émane du peuple et appartient au peuple »).

On relèvera ici que les Constitutions de ces États peuvent utiliser soit l'expression de souveraineté populaire (comme l'article 1^{er} alinéa 2 de la Constitution de la République hellénique du 9 juin 1975 : « La souveraineté populaire constitue le fondement du régime politique »), soit celle de souveraineté nationale (comme l'article 32, alinéa 1 de la Constitution du grand-duché de Luxembourg du 17 octobre 1868 : « La puissance souveraine réside dans la nation ») sans que l'on doive y accorder de réelle importance puisque les conséquences théoriques de la souveraineté nationale ou de la souveraineté populaire n'y sont pas attachées. La Constitution du Royaume d'Espagne ressemble même à s'y méprendre à l'article 3 de la Constitution française puisque l'article 1^{er} alinéa 2 dispose : « La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol ; tous les pouvoirs de l'État émanent de lui. »

Dans ce chapitre nous aborderons, dans un premier temps, les voies qu'emprunte la démocratie pour s'exprimer, puis les conditions du droit de suffrage et d'éligibilité avant de nous pencher plus précisément sur le caractère pluraliste de ces démocraties par l'étude des systèmes de partis et de l'opposition.

I. Les modalités d'expression de la démocratie

Tous les États modernes fonctionnent désormais selon la logique représentative. Ils sont donc tous dotés d'un Parlement, dont on étudiera plus tard s'il est monocaméral ou bicaméral, et d'organes exécutifs tous chargés de vouloir pour les citoyens.

Cependant, le XX^e siècle a vu naître et surtout se développer, à côté de la représentation politique, des hypothèses dans lesquelles le peuple était appelé à se prononcer directement sur des questions politiques, sur des lois, sur des traités ou sur des constitutions. Bien sûr il ne s'agit pas ici d'une réelle nouveauté, les siècles précédents avaient déjà connu ce genre de mécanismes de démocratie semi-directe. La Constitution suisse les prévoit dès 1848, la Constitution française de 1793 est adoptée directement par le peuple, etc. Mais ce qu'a réalisé le XX^e siècle, c'est qu'il a réconcilié ces mécanismes de démocratie semi-directe avec la démocratie représentative. En effet, pour diverses raisons tenant notamment à des utilisations en faveur d'un homme pour concentrer davantage le pouvoir, les référendums et autres plébiscites avaient mauvaise presse. Ils étaient perçus par les classes politiques européennes comme une arme dirigée contre le Parlement incarnant pourtant la volonté générale. La démocratisation toujours croissante des régimes occidentaux, par la voie notamment de l'élargissement du pouvoir de suffrage, ne pouvait ignorer plus longtemps ces instruments permettant de donner la parole aux peuples en dehors des échéances électorales classiques.

1. La démocratie directe et semi-directe

Nous n'étudierons ici que les procédés de démocratie semi-directe et directe au niveau national. Mais ce type de mécanisme existe dans de nombreux pays au niveau local. Les exemples les plus connus portent bien entendu sur les États-Unis où les référendums dans les États fédérés sont légion, mais également sur la Suisse où, dans le cadre des cantons, des procédés de démocratie semi-directe sont très nombreux tout comme parfois même des procédés de démocratie directe. Ainsi en est-il des Landsgemeinde dans les cantons de Glaris et Appenzell : ce sont de véritables assemblées du peuple se réunissant une fois par an pour voter les lois, adopter le budget et pour élire les magistrats. En dehors de ces cas topiques, on trouve des mécanismes de démocratie semi-directe au

niveau local, parfois même prévus par la Constitution elle-même, mais s'intéressant au local car ils portent sur la délimitation des frontières d'une entité locale ou sur les compétences des entités locales. Il en est par exemple ainsi en Espagne (art. 152), en Italie (art. 132)...

Les procédés de démocratie semi-directe au niveau national peuvent être de trois types différents :

- il existe d'abord, le mécanisme qui s'apparente le plus à la démocratie directe, à savoir l'initiative populaire. Il s'agit pour les citoyens de proposer un texte. Ce texte devra ensuite être confirmé soit par référendum, soit par le Parlement. On en reste donc simplement au stade de l'initiative, sans qu'une décision soit, ici, arrêtée. Mais l'initiative populaire couplée avec un référendum obligatoirement organisé sur le texte proposé par le peuple semble se rapprocher le plus possible de la démocratie directe. On verra que cette combinaison est extrêmement rare ;
- il existe encore la technique du référendum, c'est-à-dire l'approbation par le peuple d'une politique ou d'un texte par OUI ou par NON. On distingue traditionnellement les référendums selon qu'ils sont consultatifs ou décisionnels. Les premiers ne permettant au peuple que de formuler un avis qui viendrait informer les organes représentatifs sur le sentiment de la population, tandis que les seconds autoriseraient le peuple à arrêter une décision soit confirmant ou infirmant celle requise des autorités constituées, soit se substituant directement à la décision des organes représentatifs. En réalité, il ne faut pas attacher trop d'importance, sauf juridique, à cette distinction entre référendum consultatif et référendum de décision car on imagine assez mal, sauf dans des conditions particulières tenant par exemple à une abstention très importante, comment un Gouvernement pourrait aller à l'encontre de l'avis du peuple même si celui-ci n'a constitutionnellement qu'une fonction consultative ;
- enfin, on notera essentiellement pour mémoire que les citoyens peuvent parfois décider de la révocation d'un élu. Il s'agit par exemple de la technique du *recall* qui, dans certains des États fédérés des États-Unis, permet de mettre fin au mandat d'un élu du peuple par anticipation. C'est à la suite d'une telle procédure que le gouverneur de Californie Gray Davis a été démis de ses fonctions et remplacé par Arnold

Schwarzenegger en octobre 2003. Mais il ne faut pas imaginer qu'il s'agit là d'un procédé très développé. D'abord il ne concerne qu'une quinzaine d'États américains. De plus, il n'aboutit que rarement à la destitution de l'élu.

A. Le référendum constituant et l'initiative populaire en matière constituante

On ne traitera ici que du référendum ayant pour objet de parvenir à une modification de la Constitution, œuvre du pouvoir constituant dérivé. Il ne saurait être question ici du pouvoir constituant originaire dans la mesure où, par définition, celui-ci n'est, en principe, encadré par aucune règle.

Il s'agit du type de référendum le plus facilement accepté par les partisans du régime représentatif. En effet, il s'agit ici d'accepter une modification du pacte fondateur de l'État si bien que l'on imagine plus difficilement que le peuple en soit exclu. Pourtant un pays se distingue ici radicalement de ses homologues. Il s'agit du Portugal. En effet, l'article 118 de la Constitution, et alors même qu'il prévoit la possibilité d'organiser des référendums législatifs, interdit de façon explicite tout référendum portant sur une modification de la Constitution. On notera aussi que si la Loi fondamentale allemande prévoit l'expression de la souveraineté du peuple par référendum, les seuls sujets sur lesquels le peuple peut se prononcer par référendum sont la modification du territoire des Länder et l'adoption d'une nouvelle Constitution. Mais à ce jour, en Allemagne, aucun référendum n'a été organisé depuis 1949, pas même pour la réunification allemande.

En dehors du Portugal et de l'Allemagne, les autres États acceptent le référendum constituant selon des modalités variées :

Il peut ne s'agir que d'une intervention populaire en fin de parcours constituant. Le peuple est alors appelé à se prononcer sur le texte d'une révision constitutionnelle déjà approuvée antérieurement par les pouvoirs constitués. Il s'agit du mécanisme le plus couramment adopté mais il convient même de distinguer deux hypothèses :

- dans la première hypothèse, le référendum est nécessaire à toute révision. Cela signifie que le peuple intervient certes pour valider un travail initial du Parlement et du Gouvernement mais il intervient

nécessairement et toute révision est donc impossible sans son accord. C'est le cas en Autriche mais uniquement en cas de « modification totale de la Constitution fédérale » (art. 44), ce qui semble se rapprocher ici d'un pseudo-pouvoir constituant originaire ; c'est aussi le cas, par exemple, au Danemark (art. 88) et en Irlande (art. 46 et 47 al. 1) ;

- dans la seconde hypothèse, le référendum est facultatif. Cela signifie que la révision de la Constitution peut être réalisée, éventuellement, par les seules autorités constituées, mais une alternative se présente au profit du peuple qui est alors appelé à se prononcer par référendum sur le texte de la révision. Ici le peuple est donc tributaire du bon vouloir des pouvoirs publics constitutionnels qui peuvent lui accorder ou non la parole sur ce sujet aussi capital qu'une révision de la Constitution. Il en est ainsi, par exemple, en Espagne lorsqu'un dixième des membres de l'une ou l'autre assemblée en fait la demande (art. 167) ; en France lorsque le président de la République décide librement de soumettre un projet ou une proposition de révision au référendum (art. 89) ; en Croatie si 10 % des électeurs le réclament ; en Italie si un cinquième des membres d'une assemblée le requiert ou si 500 000 électeurs ou 5 conseils régionaux le réclame (art. 138) dès lors que le texte de la révision n'a pas été voté dans les deux assemblées à la majorité des deux tiers de leurs membres. Ces dernières années deux importantes révisions ont ainsi été soumises au référendum et, par deux fois, le 25 juin 2006 et le 4 décembre 2016, le peuple italien a rejeté la révision.

Il peut aussi s'agir d'une intervention beaucoup plus en profondeur du peuple. En effet, il peut être à l'origine même du texte de la révision. Il en est ainsi en Suisse. En effet, les articles 138 et 139 de la Constitution du 18 avril 1999 indiquent que 100 000 citoyens helvétiques peuvent réclamer par une initiative populaire la révision totale ou partielle de la Constitution (soit moins de 2 % du corps électoral). Si elle est totale, bien entendu, le peuple ne décidera que du principe de la révision, tandis que si la modification constitutionnelle n'est que partielle, alors les citoyens ont la possibilité de proposer le texte même de la révision à adopter. Dans les deux cas, le principe de la révision totale ou le texte de la révision partielle est ensuite obligatoirement soumis à référendum. On trouve aussi une initiative populaire de la révision constitutionnelle en Lituanie à la demande de 300 000 électeurs, soit environ 10 % de la population (art. 147), en Lettonie à la demande d'un dixième des électeurs (art. 78),