

## Les présidents de la V<sup>e</sup> République et les droits politiques

*Pierre Esplugas-Labatut*

L'influence des présidents de la V<sup>e</sup> République sur les droits politiques est sans doute plus attendue que pour les autres libertés. En effet, la reconnaissance de ce type de droits s'inscrit dans le cadre des « réformes institutionnelles » ; or l'on sait que tous les présidents de la V<sup>e</sup> République ont considéré que ces réformes relevaient en pratique de leur champ de compétence au point de faire partie d'un « domaine réservé » (même si la scientificité, voire la réalité politique de l'expression est contestable). Pour autant, cette première délimitation des « droits politiques » ramenés aux réformes institutionnelles ne permet naturellement pas de dire ce qu'il faut entendre à cet égard. L'expression « droits politiques » n'est en effet pas labellisée si l'on se réfère à l'ensemble des ouvrages de libertés publiques et/ou fondamentales<sup>1</sup>. Celle-ci ne doit pas s'entendre dans la présente étude au sens objectif comme un ensemble de règles qui structurent et limitent le fonctionnement des institutions politiques formant, par exemple, le droit constitutionnel, électoral ou parlementaire. Cela impliquerait d'étudier longuement un régime juridique qui ne concerne pas spécifiquement les libertés. De même, formulés au pluriel, les droits politiques se distinguent certainement du courant doctrinal qui veut faire du droit constitutionnel un droit « politique » au sens où ce droit ne saurait se réduire au contentieux constitutionnel et doit s'inscrire, par réaction aux doctrines néo-constitutionnalistes, dans un ensemble plus large

---

1. Le seul ouvrage, à notre connaissance, synthétisant la notion de « droits politiques » est celui de J.-M. Denquin, *Les droits politiques, Libertés et droits fondamentaux*, Montchrestien, 1996.

intégrant d'autres disciplines comme la science politique, l'histoire ou la philosophie.

L'expression « droits politiques » doit être comprise au sens *subjectif* comme des prérogatives appartenant aux individus : ils impliquent pour ces derniers le droit de participer à la vie politique. Il sera dès lors possible d'étudier comment les Présidents ont fait éventuellement progresser ce type de droits au regard de la situation générale des libertés publiques sous la V<sup>e</sup> République.

Afin de ne pas diluer le sens de cette étude, ces droits seront entendus de manière stricte comme une participation *directe* pour exclure des droits ou libertés comme la liberté d'expression, de réunion, d'association, de communication qui peuvent conduire indirectement à participer à la vie politique. De même, on écartera une autre conception large qui voit dans les moyens de contestation de la loi offerts aux individus devant le juge constitutionnel un droit politique subjectif. Si l'influence qu'ont eue certains Présidents de la République sur la création d'une question préjudicielle de constitutionnalité est réelle, celle-ci sera évoquée par ailleurs<sup>1</sup>. En revanche, la participation à la vie politique peut se concevoir aussi bien dans sa dimension individuelle, par l'exercice de droits individuels comme celui du suffrage, ou collective, par la reconnaissance de droits visant des institutions comme les partis politiques ou les groupes parlementaires structurant cette vie politique.

Pour en venir à l'influence de chacun des présidents de la V<sup>e</sup> République sur les droits politiques ainsi délimités, l'approche peut être chronologique dans le sens où ces droits répondent, depuis l'institution du suffrage, à un processus d'extension continue. Ainsi, l'action de chaque Président sur ces droits s'apparente à une « boule de neige » qui grossit au fil du temps en descendant la pente. Autrement dit, les présidents de la V<sup>e</sup> République n'ont fait qu'accompagner, sans que cela diminue nécessairement leurs mérites, un processus qui s'inscrit dans le sens de l'Histoire amorcé bien avant eux et qui conduit à ce que les droits politiques d'aujourd'hui soient supérieurs à ceux de 1958.

---

1. Voir *infra*, S. Mouton, *Le Président et le Conseil constitutionnel*.

Toutefois, ce n'est pas parce qu'un droit politique a été créé ou a progressé au cours d'un mandat d'un président de la République que ce dernier a nécessairement eu une action décisive. La question est ainsi de savoir quelle est la part de chacun des Présidents dans ce processus d'extension continue. La réponse à donner semble relever en fait plus de l'historien ou du politiste, auxquels nous n'avons pas l'intention de nous substituer, que du juriste que nous sommes.

De ce strict point de vue de juriste, le critère permettant de mesurer cette part est formel. Ainsi, si les droits politiques sont définis dans la Constitution, la part du président de la République se déduit des conditions dans lesquelles intervient le pouvoir constituant dérivé prévues à l'article 89 de la Constitution. On écartera effectivement les conditions dans lesquelles intervient le pouvoir constituant originaire pour élaborer des droits politiques puisqu'à ce stade le président de la République n'est par hypothèse pas encore investi.

Au titre de l'article 89 de la Constitution, l'influence est partagée : l'initiative d'une révision de la Constitution appartient au président de la République mais sur proposition du Premier ministre ; le partage existe encore avec les assemblées parlementaires qui dans la phase d'adoption de la loi constitutionnelle peuvent déformer le texte voulu par le président de la République ; enfin, le Président doit éventuellement composer avec une absence de majorité au Congrès pour ratifier ce texte ou un refus exprimé par le peuple français si celui-ci a décidé de la voie du référendum.

L'influence est encore délicate à mesurer juridiquement si le droit politique est le fruit d'une réforme législative. De ce point de vue, le président de la République exerce une action sur la reconnaissance ou l'extension d'un droit politique en présidant un conseil des ministres au sein duquel est discuté le projet de loi relatif à ce droit. En fait, on sait que ce cadre juridique est plus ou moins contraint en fonction des circonstances politiques : la contrainte est faible en cas de concordance de majorité présidentielle et parlementaire dans une seule chambre pour impulser une réforme d'ordre législatif, dans les deux chambres pour une réforme d'ordre constitutionnel ; elle est réelle pour faire adopter une réforme constitutionnelle si le président ne dispose pas d'une majorité au Sénat ; elle est maximale en période de cohabitation.

On mesurera donc à l'aune de ce cadre politico-juridique, l'influence qu'ont eue les présidents de la V<sup>e</sup> République pour créer ou étendre les droits politiques individuels (I) ou collectifs (II).

### **I. L'influence des présidents de la République sur les droits politiques individuels**

L'influence des présidents de la République sur les droits politiques individuels s'est manifestée sur les deux volets que présentent ces droits : les citoyens peuvent exercer leurs droits politiques soit en désignant leurs gouvernants par le suffrage, soit en étant associés à la décision politique par le référendum. Les présidents de la V<sup>e</sup> République ont ainsi tout d'abord permis, de manière certaine mais aussi parfois ambiguë, une progression des droits politiques par un renforcement de l'effectivité du suffrage (A). Ensuite, concernant à la fois l'usage du référendum et l'extension du champ du référendum, l'influence au regard de la progression des droits politiques peut être jugée plus discutable (B).

#### ***A) Une progression certaine mais ambiguë des droits politiques par un renforcement de l'effectivité du suffrage***

Si l'article 3 de la Constitution de 1958 proclame que le « suffrage est toujours universel » et « égal », son exercice peut faire l'objet d'aménagements qui conditionnent en réalité sa portée. Les évolutions ont ainsi consisté à ce que l'universalité du suffrage (1) et l'égalité devant lui (2) aient une réelle portée pratique.

##### ***1. L'effectivité de l'universalité du suffrage***

L'universalité du suffrage n'est effective que si les citoyens sont en mesure de l'exercer par l'existence d'élections. À cet égard, la réforme voulue par le général de Gaulle en 1962 visant à faire élire le président de la République au suffrage universel direct peut être analysée, même si on peut en discuter la réalité, comme un droit politique donné aux Français de désigner leur chef de l'exécutif. Quoique l'on pense sur l'opportunité d'une telle réforme, les Français se sont approprié cette élection qui est la plus mobilisatrice de toutes et ont acquis le droit d'élire leur président.

De la même manière, le président Giscard d'Estaing et le président Mitterrand ont joué un rôle décisif dans l'élargissement des droits politiques en permettant que le maire de Paris<sup>1</sup> et les conseils régionaux<sup>2</sup> soient élus au suffrage universel. On pourrait mentionner également que le président Giscard d'Estaing a été un acteur important des négociations, au cours du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974, se concluant par l'adoption du principe de l'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen.

Par ailleurs, des restrictions objectives à l'universalité du suffrage, liées à l'âge ou la capacité à jouir de droits civiques, ont toujours été admises ; il reste cependant que la véritable portée de l'universalité dépend de l'étendue de ces restrictions. De ce point de vue, la loi du 5 juillet 1974 abaissant l'âge de la majorité électorale et civile de 21 ans, âge en vigueur depuis 1848, à 18 ans<sup>3</sup> a constitué un progrès notable : 2 400 000 personnes supplémentaires ont pu bénéficier de ce droit politique premier, même si l'on doit relativiser par le fait qu'elles n'ont pu l'exercer que trois ans plus tard à l'occasion des élections municipales de 1977, soit à l'âge de... 21 ans. Il s'agit d'une réforme voulue directement par le président Giscard d'Estaing dès le début de son mandat. S'il n'est pas question de nier l'implication directe de ce dernier, on notera que cette question était, à cette époque, en quelque sorte dans l'air du temps : dans le sillage des revendications politiques exprimées en mai 1968, huit propositions de loi sur l'abaissement de l'âge de la majorité sont ainsi déposées de juillet 1968 à 1974 ; tous les candidats à l'élection présidentielle de 1974 y sont favorables ; le texte de loi est adopté par l'Assemblée nationale à l'unanimité moins une voix ; en droit comparé, le droit de vote est fixé à 18 ans au Royaume-Uni en 1969, en République fédérale d'Allemagne en 1970, aux États-Unis en 1971 et aux Pays-Bas en 1972. Le mérite, si ce n'est le courage, du président Giscard d'Estaing vient en réalité du fait qu'il a dû affronter les réticences de ses propres partisans. Ces derniers redoutaient une mauvaise opération électorale

1. Loi n° 75-1333 du 31 décembre 1975 relative à l'élection des membres du conseil de Paris.

2. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

3. Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

dans la mesure où les jeunes sont présumés être majoritairement favorables à la gauche.

Le cycle suivant dans le processus d'élargissement de l'assiette du suffrage concerne les étrangers. L'attitude des différents présidents de la V<sup>e</sup> République peut être jugée ambiguë en variant au gré de leurs préoccupations électorales. Ainsi, plusieurs d'entre eux se sont déclarés favorables comme candidat avant leur élection à une telle réforme. Cette dernière était incarnée dans la 80<sup>e</sup> proposition parmi les 110 du candidat François Mitterrand pour la campagne électorale présidentielle de 1981<sup>1</sup>. Celui-ci a réaffirmé cette position, en tant que président-candidat en 1988 dans son programme intitulé « Lettre à tous les Français » tout en cantonnant cette réforme aux élections locales, en prenant bien soin de la subordonner à une condition de réciprocité et en jugeant que l'opinion publique n'était pas prête à un tel changement<sup>2</sup>. François Mitterrand n'hésite même pas à dévoiler ses arrières-pensées électoralistes en déclarant lors du discours de Villetaneuse du 14 avril 1988 que le droit de vote des étrangers est « un des moyens que j'ai offerts, non pas innocemment, au RPR et au Front national de se retrouver frères jumeaux ».

De la même manière, comme candidats, Jacques Chirac en 1979 et Nicolas Sarkozy en 2001<sup>3</sup> ont pu prendre ponctuellement position en faveur de la reconnaissance du droit de vote aux étrangers. Devenus par la suite Présidents la République, ils se sont cependant déclarés ouver-

1. Proposition numéro n° 80 de F. Mitterrand qui porte sur le « droit de vote aux élections municipales après cinq ans de présence sur le territoire français ».

2. F. Mitterrand, *Lettre à tous les Français* : « Même si je sais que vous êtes, dans votre grande majorité, hostiles à une mesure de ce genre, je déplore personnellement que l'état de nos mœurs ne nous la permette pas ».

3. N. Sarkozy écrivait dans son ouvrage *Libre* (R. Laffont, 2001) : « À partir du moment où ils [les étrangers non communautaires] paient des impôts, où ils respectent nos lois, où ils vivent sous notre territoire depuis un temps minimum, par exemple de cinq années, je ne vois pas au nom de quelle logique nous pourrions les empêcher de donner une appréciation sur la façon dont est organisé leur cadre de vie quotidien ».

Nicolas Sarkozy affirmait encore lors d'une conférence de presse à Calais le 24 octobre 2005 : « J'ai considéré que le droit de vote aux seules municipales, pour des étrangers présents depuis dix ans sur le territoire national, respectant nos lois, payant leurs impôts, et ayant des papiers était une question qui devait être ouverte. En ce qui me concerne, j'y suis favorable ».

tement hostiles à cette réforme. Il est vrai que ceux-ci étaient engagés alors dans une forme de compétition interne inédite avec les Présidents de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac et que leur objectif était sans doute de « lancer une pierre dans leur jardin ».

La reconnaissance d'un tel droit figurait dans le programme de campagne de François Hollande<sup>1</sup> ; une fois élu, il a réitéré cette proposition à plusieurs reprises en réservant le fait qu'elle « devait être le fruit d'un consensus »<sup>2</sup> et sans pour autant qu'elle n'ait été inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée parlementaire. Il est vrai que, la nationalité étant une condition fixée par l'article 3 de la Constitution de l'exercice du suffrage, une telle réforme suppose une révision constitutionnelle et donc une majorité double et concordante à l'Assemblée et au Sénat pour la voter et une majorité qualifiée pour la ratifier au Congrès ou une majorité simple de Français pour la ratifier par référendum. Toutes ces majorités n'étant pas acquises, on comprend que les différents Présidents aient pu renoncer.

On pourrait penser que les présidents de la République ont été plus francs concernant le droit de vote des étrangers, à l'époque communautaires, aujourd'hui de l'Union européenne, résidant en France. On sait que ces derniers bénéficient de ce droit depuis le traité de Maastricht de 1992 pour les élections municipales et européennes<sup>3</sup>. Le président Mitterrand a joué un grand rôle dans la ratification de ce traité mais non directement sur la question du droit de suffrage reconnu aux ressortissants communautaires. Il estimait sans doute que l'émergence d'une citoyenneté européenne était de nature à faire progresser la construction européenne sans que cela ne soit pour autant la question centrale. Sa vision était certainement plus globale en étant attaché à faire ratifier par le peuple un texte posant les piliers de la construction européenne.

En fait, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 procède à une restriction notable en restreignant l'éligibilité pour ces étrangers com-

---

1. 50<sup>e</sup> proposition du projet présidentiel du candidat F. Hollande : « J'accorderai le droit de vote aux élections locales aux étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans ».

2. Allocution de F. Hollande du 14 juillet 2014 ; Discours inaugural du musée de l'Histoire de l'immigration du 15 décembre 2014.

3. Traité de Maastricht portant création de l'Union européenne, art. 8.

munautaires aux fonctions de maire et d'adjoint au maire. Cette restriction est contenue dès la phase du projet de loi constitutionnelle sans que le président Mitterrand ne manifeste une opposition afin de ne pas dissocier la qualité d'électeur de celle d'éligible aux fonctions de maire et adjoint au maire. De plus, ce droit ne sera mis en œuvre en France que tardivement : la directive du 19 décembre 1994 fixant les modalités de ce droit<sup>1</sup> ne sera transposée que par la loi organique du 25 mai 1998<sup>2</sup>, soit six ans après le traité de Maastricht. Ni le président Mitterrand qui était en fin de mandat et malade, ni le président Chirac n'ont alors souhaité donner l'impulsion politique pour accélérer la mise en œuvre en droit interne de ce droit, par exemple dès les élections municipales de 1995 qui avaient pourtant lieu cette année-là en juin.

## *2. L'effectivité de l'égalité devant le suffrage*

Le suffrage n'a pas échappé à une évolution générale tendant à prendre en compte une égalité concrète et transformer l'égalité juridique en équité. À ce titre, la Constitution de 1958 a fait l'objet d'une révision en 1999 tendant à faciliter « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et aux fonctions »<sup>3</sup>. Politiquement, elle n'est pas l'œuvre du Président de l'époque, Jacques Chirac, mais plutôt celle de son Premier ministre, Lionel Jospin. D'un point de vue juridique, on sait en effet que le président de la République ne peut, aux termes de l'article 89 de la Constitution, engager une révision constitutionnelle que « sur proposition du Premier ministre ». Cette disposition trouve pleinement à s'appliquer en période de cohabitation, ce qui était le cas à l'époque. Ainsi, dans ce cas d'espèce, c'est bien le Premier ministre Lionel Jospin qui a souhaité procéder à une révision constitutionnelle

1. Dir. 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

2. Loi n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

3. Constitution de 1958, art. 1<sup>er</sup> : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».



autorisant l'introduction de discriminations positives en faveur des femmes. Il est vrai que celui-ci a dû être spécialement sensibilisé à ce sujet à la lecture des écrits de sa propre épouse Sylviane Agacinski, auteure de nombreux ouvrages sur la place et la condition des femmes en politique<sup>1</sup>. Le président Jacques Chirac ne pouvait décemment, fût-ce pour des raisons politiques, s'opposer à cette réforme qui paraissait s'inscrire, là encore, dans l'air du temps et acquiesça à la révision proposée par « son » Premier ministre.

Une réforme moins visible, mais tout aussi décisive au regard de l'effectivité de l'égalité du suffrage, a porté sur le découpage des circonscriptions législatives. Jusqu'en 2009, le découpage de ces circonscriptions résultait de la loi du 24 novembre 1986 et était établi sur la base d'un recensement général démographique ancien datant de... 1982<sup>2</sup>. Dans ces conditions, comme l'a souligné de manière répétée le Conseil constitutionnel dans ses observations<sup>3</sup>, le principe d'égalité du suffrage n'était pas correctement mis en œuvre pour chaque élection législative intervenue jusqu'en 2007 compte tenu des évolutions démographiques intervenues depuis 1982. On doit au président Sarkozy d'avoir donné l'impulsion d'une réforme que ses prédécesseurs avaient repoussée afin que soit adopté un projet de redécoupage des circonscriptions tenant compte des adaptations démographiques. Même si le découpage final, intervenu par l'ordonnance du 29 juillet 2009<sup>4</sup>, fut contesté à l'époque par l'opposition, la méthode retenue a présenté certaines garanties : le redécoupage a été contrôlé par une commission indépendante, dont l'existence est prévue par la Constitution<sup>5</sup>, composée de trois personnalités qualifiées

1. Parmi les nombreux ouvrages écrits par S. Agacinski sur la condition féminine figurent notamment deux consacrés plus spécialement à leur place en politique : *Politique des sexes, mixité et parité*, Seuil, La Librairie du XX<sup>e</sup> siècle, 1998 ; *Politique des Sexes. Sur la question de la différence et du différend sexuels dans la démocratie*, Seuil, 2002.

2. Loi n° 86-1197, 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

3. Par exemple, Observations du Conseil constitutionnel du 29 mai 2008 sur les élections législatives de juin 2007, p. 3.

4. Ord. n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

5. Constitution de 1958, art. 25 : « Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce

nommées par le président de la République, celui de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et de trois magistrats élus par leurs pairs<sup>1</sup>.

***B) Une progression incertaine des droits politiques par l'usage et l'extension du champ d'application du référendum***

En déclenchant un référendum, les présidents de la V<sup>e</sup> République disposent d'un outil leur permettant d'associer les citoyens français à la décision publique et donc d'exercer leurs droits politiques. On sait en effet que l'initiative d'un référendum, certes soumise à contreseing relève, aux termes de l'article 11 de la Constitution, du président de la République.

En étant appelés régulièrement à se prononcer par référendum au début de la V<sup>e</sup> République à l'initiative du président de Gaulle, les citoyens français ont pu, au moins en apparence, exercer ce droit. On passera cependant rapidement sur la question largement débattue de savoir si l'usage du référendum par le général de Gaulle ne masquait pas en fait un plébiscite en sa faveur, ce qui tendrait à biaiser l'exercice du droit politique pour les citoyens d'exercer leur souveraineté.

Après le départ du général de Gaulle, les présidents de la République ont été plus prudents vis-à-vis de la tentation plébiscitaire et ont recouru avec plus de modération au référendum. Doit-on en déduire une progression des droits politiques par le recul de la tentation plébiscitaire ou au contraire une régression par la limitation du recours au référendum ? Une réponse peut être donnée en observant que, finalement, au cours de la période post-gaullienne, les Français se sont emparés, si l'on en juge par les débats nourris ayant eu lieu pendant la campagne référendaire et des taux de participation relativement élevés, de seulement deux questions référendaires, l'une sur la ratification du traité de Maastricht posée en 1992 par le président Mitterrand, l'autre sur celle du traité constitutionnel européen posée

---

par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ».

1. L. n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

en 2005 par le président Chirac<sup>1</sup>. Tous les autres référendums ont connu des taux de participation faibles inférieurs à 50 % en portant sur des questions jugées peu mobilisatrices et répondant à des considérations conjoncturelles propres à chacun des Présidents<sup>2</sup>. La progression des droits politiques, du point de vue de l'usage du référendum, est donc relative.

En revanche, aucun président n'a souhaité engager un référendum sur des réformes économiques et sociales et environnementales comme le prévoit depuis 1995 et 2008 l'article 11 modifié de la Constitution<sup>3</sup>. Pourtant, des occasions se sont présentées en ce sens sur des sujets touchant, par exemple, à la réforme du service national, l'aménagement du temps de travail, la réforme de la sécurité sociale ou celle des retraites. En particulier, une des premières réformes voulues par le président Chirac lors de son premier mandat a été précisément d'étendre le champ d'application du référendum. Circonscrit jusqu'alors aux projets de loi relatifs à « l'organisation des pouvoirs publics » et à la « ratification d'un traité », le président Chirac proposa dans le projet de loi initial une extension aux projets de loi portant « sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » et « sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics »<sup>4</sup>. Celui-ci explique dans ses

1. Taux d'abstention aux référendums du 20 septembre 1992 sur la ratification du Traité sur l'Union européenne dit « traité de Maastricht » : 30,30 % ; du 29 mai 2005 sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe : 30,63 %.

2. Taux d'abstention aux référendums du 23 avril 1972 sur la ratification du traité d'élargissement de la Communauté économique européenne : 39,76 % ; du 6 novembre 1988 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie : 63,11 % ; du 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel à cinq ans : 69,81 %.

3. Constitution de 1958, art. 11 : « Le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal Officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

4. Projet de loi constitutionnelle n° 2120 portant extension du champ d'application du référendum : « Le président de la République [...] peut soumettre au

*Mémoires* que, marqué par l'échec à la suite de grèves de réformes en 1986 relatives à l'Université, il souhaitait être en mesure de procéder à un référendum sur les questions « éducatives » afin que le suffrage universel brise les éventuelles résistances<sup>1</sup>. Cependant, les aléas de la discussion parlementaire ont restreint le champ d'application du référendum aux seules « réformes économiques et sociales et aux services publics qui y concourent »<sup>2</sup>. Il n'était donc pas certain qu'un référendum portant sur des questions éducatives soit juridiquement possible si bien que l'application de l'article 11 de la Constitution ainsi modifié devint pour le président Chirac sans intérêt.

Une même ambiguïté peut être relevée à propos de l'extension du référendum résultant de la révision de 2005 qui a précédé la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe. Selon le nouvel article 88-5 de la Constitution, il était prévu que toute adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne devait être approuvée par référendum<sup>3</sup>. On pourrait naïvement penser que cette révision procure un nouveau droit politique aux citoyens français qui peuvent ainsi s'exprimer sur la question importante de l'élargissement de l'Union européenne. Néanmoins, dans le contexte de l'époque de campagne en vue de la ratification du « traité constitutionnel européen », il s'agissait avant tout pour le président Chirac de donner un gage à ceux qui parmi son électorat sont majoritairement hostiles à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Il espérait de la sorte favoriser un vote positif au référendum sur le « traité constitutionnel européen » en ouvrant la possibilité de rejeter l'adhésion de cet État. On peut donc

---

référendum tout projet de loi [...] sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics [...]. »

1. J. Chirac, *Mémoires, Le temps présidentiel*, t. 2, Nil, 2009.

2. Le texte de loi constitutionnelle n° 2178 adopté en 1<sup>re</sup> lecture par le Sénat incluait dans le champ du référendum les « réformes relatives à la politique [...] éducative de la nation et aux services publics qui y concourent » ; en 2<sup>e</sup> lecture, l'Assemblée nationale a supprimé cette formulation.

3. Art. 88-5 de la Constitution de 1958 tel que résultant de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le président de la République. »

décélérer en l'occurrence plus une manœuvre politique qu'une réelle volonté de créer un nouveau droit politique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle à l'occasion de la révision en 2008 opérée sous l'égide du président Sarkozy, l'obligation d'organiser un référendum pour ratifier l'adhésion d'un nouvel État dans l'Union n'est plus qu'une alternative ouverte avec une ratification parlementaire à une majorité qualifiée<sup>1</sup>.

Enfin, on notera que, sous la présidence de Nicolas Sarkozy à la faveur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la possibilité d'organiser un référendum a été renforcée par la création d'un référendum dit d'initiative « minoritaire » ou « partagé » déclenché par une fraction de parlementaires et soutenue par une fraction du corps électoral<sup>2</sup>. Pour autant, il ne semble pas que le président Sarkozy ou son successeur François Hollande aient véritablement porté ce nouveau droit politique dans la mesure où il a fallu en effet attendre la loi organique du 6 décembre 2013 pour qu'il soit techniquement mis en œuvre<sup>3</sup> sans avoir fait à ce jour l'objet d'une quelconque application.

Il est donc difficile d'affirmer dans ces conditions que l'usage et l'extension du champ d'application du référendum sous l'effet de l'action des présidents de la V<sup>e</sup> République aient contribué à faire progresser pleinement les droits politiques des citoyens français.

---

1. Art. 88-5 de la Constitution de 1958 tel que résultant de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République : « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89. »

2. Art. 11 de la Constitution de 1958 : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. »

3. L. n° 2013-114, 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

## **II. L'influence des présidents de la République sur les droits politiques collectifs**

La tradition libérale et individualiste telle qu'incarnée notamment par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a conduit longtemps à négliger quelque peu les droits politiques au niveau collectif. Sans doute, les présidents de la V<sup>e</sup> République ont-ils contribué à combler ce déficit en faisant émerger un statut de l'opposition (A) et un droit à la transparence de la vie politique (B).

### *A) L'émergence d'un statut de l'opposition*

Avant la V<sup>e</sup> République, tout statut de l'opposition, que ce soit au niveau national ou local, était inexistant. On doit au président Valéry Giscard d'Estaing d'avoir amorcé un tel statut par la réforme essentielle de 1974 sur l'extension aux parlementaires de la saisine du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>. À la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle<sup>2</sup> et des débats parlementaires<sup>3</sup>, la volonté d'accorder un droit accru à des groupes minoritaires importants est spécialement soulignée de manière presque plus insistante que la possibilité donnée au Conseil constitutionnel d'exercer sa mission de contrôle de constitutionnalité des lois. De la sorte, le président Giscard d'Estaing justifiait cette réforme dans son message au Parlement du 30 mai 1974 par la considération qu'il portait à l'opposition et écrivait ainsi : « Je suis, on le sait, partisan d'une possibilité d'alternance. J'ai, par ma fonction, le devoir de veiller qu'elle respecte les institutions de la V<sup>e</sup> République. Pour que s'exerce la possibilité de l'alternance, l'opposition doit être à même de jouer son rôle et d'exercer ses responsabilités ».

S'il n'est pas question de nier sur ce point l'implication directe du président Giscard d'Estaing, on peut se demander aussi avec le professeur Loïc Philip si cette réforme n'a pas en fait été secrétée plus en profondeur par l'institution elle-même et n'est pas l'aboutissement d'une logique d'accroissement de son rôle développée par le Conseil

1. Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974.

2. Projet de loi constitutionnelle n° 1181.

3. Rapport de M. Krieg, au nom de la commission des lois n° 1190.

constitutionnel lui-même depuis sa création<sup>1</sup>. Il reste qu'il était effectivement fondamental de reconnaître à un ou des groupes minoritaires la faculté de contester les lois votées par la majorité.

Pour autant, aussi essentielle était cette réforme, il ne s'agissait que d'un droit accordé spécifiquement à l'opposition ; il manquait encore un statut plus global<sup>2</sup>. Ce dernier est en train d'émerger sous l'effet de la révision de la Constitution du 23 juillet 2008 plus générale et accomplie sous le mandat de Nicolas Sarkozy. En ce sens, il résulte du nouvel article 51-1 de la Constitution que sont reconnus des « droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires »<sup>3</sup>. Ces droits se traduisent par le fait qu'à l'initiative de ces groupes d'opposition et/ou minoritaires, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée<sup>4</sup>, le droit à la création d'une commission d'enquête par session ordinaire à l'Assemblée nationale<sup>5</sup> ou d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information au Sénat<sup>6</sup> et l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine de contrôle<sup>7</sup>. Plus généralement, la nouvelle rédaction de l'article 51-1 de la Constitution autorise à l'avenir des mesures de discriminations positives à l'égard de ces groupes d'opposition et/ou minoritaires.

Ces mesures s'inscrivent en fait dans une démarche antérieure entamée en particulier en 2006 par l'Assemblée nationale qui avait codifié dans son règlement des avantages spécifiques aux groupes d'opposition mais le Conseil constitutionnel avait procédé à une censure de ce règlement<sup>8</sup>. L'on doit donc au président Sarkozy d'avoir permis de faire sauter le verrou posé par le Conseil constitutionnel en

1. Voir L. Philip, « Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel », *Revue française de science politique*, 1984, Vol. 34, n° 4-5, p. 988.

2. Sur cette question voir, *Revue Pouvoirs*, n° 108, *L'opposition*, Seuil, 2004.

3. Voir J.-E. Gicquel, « Un nouveau venu sur la scène parlementaire : Le groupe minoritaire », in *Mélanges H. Roussillon, Le pouvoir Mythes et réalités*, t. 1, Toulouse, Presses UT1 Capitole, 2014, p. 381.

4. Constitution de 1958 modifiée par révision du 23 juillet 2008, art. 48 al. 5.

5. RAN, art. 141.

6. RS, art. 6.

7. RAN, art. 48, al. 8.

8. Cons. const. n° 2006-537 DC, 22 juin 2006, *RAN*.

incluant ces mesures décisives pour la progression des droits politiques de l'opposition dans la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 portant modernisation d'ensemble des institutions de la V<sup>e</sup> République.

### ***B) L'émergence d'un droit à la transparence de la vie politique***

Le droit français a longtemps été défaillant dans l'organisation de la vie politique. On considérerait notamment que, d'une part, dans la conception classique du principe de souveraineté nationale et du régime représentatif, les élus n'avaient pas à être liés à un parti politique et, d'autre part que la liberté de candidature s'opposait à toute organisation juridique d'une campagne électorale. Un premier pas a cependant été franchi avec la Constitution de 1958 par la reconnaissance pour la première fois au niveau constitutionnel de l'existence et du rôle des partis politiques. Néanmoins, la concision et la brièveté de l'article 4 de la Constitution empêchent d'y voir un véritable statut des partis politiques duquel il serait possible de tirer des droits subjectifs.

Ce statut sera en revanche amorcé sous la présidence de François Mitterrand avec les deux lois du 11 mars 1988 relatives à la « transparence financière de la vie politique »<sup>1</sup>. Ces lois, maintes fois modifiées et complétées depuis, sont importantes en ce sens qu'elles créent aujourd'hui un véritable droit subjectif à la transparence de la vie politique pour les citoyens. Il est en effet possible d'en déduire, d'une part, un droit à une accessibilité, certes en l'état limitée, à l'information financière des partis politiques concernant leur comptabilité<sup>2</sup>, des candidats concernant leur compte de campagne<sup>3</sup>, des élus<sup>4</sup> et des titulaires de fonction comme les membres du Gouvernement concernant leur patrimoine<sup>5</sup>. Cette accessibilité se double, d'autre part, d'un droit renforcé à ce que ces informations soient sincères,

1. L. n° 88-226 et L. n° 88-227 du 11 mars 1988.

2. L. n° 88-227, 11 mars 1988, art. 11-7.

3. C. élect., art. L. 52-12, al. 1<sup>er</sup>.

4. Pour le président de la République : LO n° 62-1292 6 nov. 1962, art. 3 I modif. par LO. n° 2013-906, 11 oct. 2013, art. 9 ; pour les députés au Parlement national et européen L. n° 2013-907, 11 oct. 2013, art. 1 ; C. élect., art. LO 135-1 ; pour les élus locaux L. n° 2013-907, 11 oct. 2013, art. 11.

5. L. n° 2013-907, 11 oct. 2013, art. 4.



droit qu'il est possible de faire valoir devant des autorités administratives indépendantes ou devant le juge<sup>1</sup>.

Il est de nouveau difficile d'évaluer la part prise par le président Mitterrand dans le déclenchement de ce processus. On notera simplement que la France ne pouvait pas rester exagérément longtemps à l'écart d'un mouvement universel dans lequel les grandes démocraties s'étaient déjà engagées<sup>2</sup>. En outre, plus conjoncturellement, ces lois de 1988 sur la « transparence financière de la vie politique » semblent en fait avoir été voulues et ont été portées par le Premier ministre de l'époque de François Mitterrand, Michel Rocard, lui-même influencé par son conseiller, le professeur Guy Carcassonne.

Chacun des successeurs du président Mitterrand emboîtera son pas dans ce domaine et accroîtra les garanties visant à améliorer la transparence de la vie politique. Cette progression des droits s'effectuera d'ailleurs par à-coups, au gré de la révélation de scandales financiers et en vue de donner en réaction des gages à l'opinion publique. La réforme voulue sur ce point par le président Hollande tirée des lois du 11 octobre 2013 est ainsi la conséquence d'un scandale mettant en cause son ministre du budget Jérôme Cahuzac. On peut aussi s'interroger s'il s'agit bien d'une progression de droits politiques tant la recherche de la transparence est une course à la surenchère et heurte d'autres droits comme la protection de la vie privée ou d'autres principes de bon sens comme la responsabilité des acteurs politiques<sup>3</sup>.

En conclusion, dans la comparaison inévitable qui s'établit entre les différents présidents de la V<sup>e</sup> République en vue de faire progresser les droits politiques, un « champion » se dégage qui est le président Giscard d'Estaing dont nous avons souligné à plusieurs reprises le rôle

---

1. Voir P. Esplugas, « La transparence dans le financement des acteurs politiques », in *La transparence en politique*, Actes du colloque de Besançon des 22 et 23 nov. 2012, E. Forey et N. Drouin (dir.), Fondation Varennes, LGDJ, 2013, p. 237.

2. Les premières législations sur le financement des campagnes électorales sont apparues dans les grandes démocraties bien plus tôt, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour le Royaume-Uni (1883) et se sont étendues à partir des années 1960-70 dans la plupart des autres démocraties (par exemple, en Allemagne en 1967, aux États-Unis en 1972, en Italie en 1974 et en Espagne en 1985).

3. LO n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et L. n° 2013-907, 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

important joué à propos de réformes touchant à l'élargissement du suffrage ou les droits de l'opposition. En bas de ce classement, sans que cela ne préjuge du rôle qu'il a exercé par ailleurs, figure le président Georges Pompidou pour lequel nous n'avons pu relever à son actif aucune réforme touchant aux droits politiques. Il est vrai que sa seule incursion comme président de la République sur le terrain des réformes institutionnelles s'est soldée par un échec avec l'abandon en 1973, faute de majorité suffisante au Congrès, du projet de loi constitutionnelle de réduction du mandat présidentiel à cinq ans.

Par ailleurs, la progression des droits politiques ne passe pas par un clivage idéologique droite/gauche. On a observé en effet une progression de ces droits aussi bien sous des Présidents dits de « droite » qui s'inscrivent dans une tradition libérale que des Présidents dits de « gauche » sans doute plus ouverts sur des questions comme l'éligibilité des femmes ou le droit de vote des étrangers. Dans tous les cas, les préoccupations politiques conjoncturelles ne sont pas absentes.

Le critère pertinent est plutôt, dans le cas où l'affirmation ou l'élargissement d'un droit politique dépend d'une réforme constitutionnelle, celui de la faisabilité de cette réforme compte tenu de la rigidité de l'actuelle Constitution de 1958. Il ne sert à rien de se demander si tel ou tel président est progressiste en matière de droits politiques s'il n'a pas les moyens en termes de majorité de procéder à une réforme permettant de faire progresser ces droits. La question du droit de vote des étrangers est à cet égard révélatrice. Il est compliqué de démêler les véritables intentions du président Hollande sur ce sujet, comme celle de ses prédécesseurs, étant donné qu'il ne disposait pas d'une majorité au Sénat et au Congrès pour adopter une telle réforme.

Pour reprendre l'image de la « boule de la neige » qui grossit en descendant la pente, la progression des droits politiques est infinie. Les présidents de la République à venir seront donc en mesure, chacun pour leur part, d'améliorer la situation faite aux droits politiques en France. Par exemple, si l'organisation d'élections primaires est une question pour l'heure strictement interne aux partis politiques, celles-ci ne sont pas sans soulever des difficultés juridiques concernant notamment la mise à disposition des listes électorales, l'imputation des temps de parole et d'antenne dans les médias ou l'inscription des dépenses dans les comptes de campagne. Une occasion pourra donc se

présenter au cours de laquelle un président de la République portera un texte de loi régulant un système d'élections primaires, ce qui constituera une nouvelle avancée des droits politiques.