

## La (re)légitimation du processus législatif à l'aune de la crise de la « généralisation de la volonté »<sup>1</sup>.

Par Beverley TOUDIC<sup>2</sup>.

« *La Loi est l'expression de la volonté générale* »<sup>3</sup>.

Dans un État démocratique, la légitimité<sup>4</sup> sous-tendrait l'efficacité, en ce qu'elle constitue la justification du passage entre « *la légalité* », caractère normatif de la loi qui lui confère sa validité et son « *effectivité* », phase exécutive de la loi, par le fait de consentir à s'y conformer. S'intéresser à la légitimation du processus législatif démocratique implique dès lors de revenir sur ces sources plures – le bienfondé de la norme législative, c'est à dire le motif de l'obéissance qu'on lui doit – pour comprendre ce qui confère ce sentiment de l'obligatoire des citoyens à l'égard de la loi. D'abord la norme, en tant que règle de droit valide et non viciée, constitue le fondement de l'obéissance, sa reconnaissance provenant objectivement de son autorité légale-rationnelle<sup>5</sup>. Parallèlement, la légitimité d'un acte législatif puise également sa source de son aspect *démocratique* c'est-à-dire de l'association du peuple à son élaboration.

Se prêter à penser cette source de légitimation suppose de définir préalablement ce que recouvre précisément ce référent « *démocratique* ». Normativiste, Hans Kelsen propose de recourir à une définition *organique*<sup>6</sup> du concept de démocratie : « *l'identité du sujet et de l'objet du pouvoir, des gouvernants et des gouvernés* »<sup>7</sup>, autrement dit de l'émetteur et du destinataire de la norme. Cette identité conçue strictement s'apparente à une fiction juridique<sup>8</sup>, le concept de démocratie

<sup>1</sup> HUMMEL J., « À qui appartient la volonté générale ? Ouverture », *Jus Politicum*, n° 10, en ligne : [<http://juspoliticum.com/article/A-qui-appartient-la-volonte-generale-Ouverture-724.html>], p. 2.

<sup>2</sup> Doctorante à l'Université de Lille et vice-présidente de la Commission de la jeune recherche constitutionnelle.

<sup>3</sup> Art. 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

<sup>4</sup> Elle se définit comme : « *le bien fondé du Pouvoir, ce qui lui confère sa justification et sa validité* », in ALLAND D., et RIALS S., (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige-Lamy, Paris, PUF, 2003.

<sup>5</sup> WEBER M., *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971 ; WEBER M., *La Domination*, Paris, La Découverte, Collection « Politique et sociétés », 2013.

<sup>6</sup> Cette définition organique s'inscrit dans une volonté d'objectivation du concept de démocratie. Partant de cette démarche intellectuelle, pour Hans Kelsen, la démocratie doit être envisagée selon l'ordonnement des différentes normes et sources du droit.

<sup>7</sup> DEROSIER J-P., « Des techniques de participation issues d'un seul gène : la démocratie » in DELCAMP A., LE POURHIET A-M., MATHIEU B., et ROUSSEAU D., (dir.), *Nouvelles questions sur la démocratie*, Dalloz, octobre 2010, p. 108, citant KELSEN H., La démocratie, sa nature, sa valeur, EISENMANN C., (trad.), Dalloz, 2004, pp. 14 et *suiv.*

<sup>8</sup> Ce constat d'une identité parfaite entre émetteur et destinataire est à nuancer : la démocratie est un système juridique dans lequel existe un *peuple-sujet* et un *peuple-objet* de la norme qui ne se confond pas toujours directement. Il s'agit donc d'une fiction juridique, KELSEN H., *La démocratie, sa nature, sa valeur*, *op. cit.*, pp. 16-17.

« *identitaire-immédiate* »<sup>9</sup> exclusive n'étant pas viable scientifiquement<sup>10</sup>. Si la démocratie constitue « *le régime qui assure la plus grande correspondance possible entre le peuple auteur du droit et le peuple soumis au droit* »<sup>11</sup>, elle renvoie *a fortiori*, à un caractère purement *spectral*.

Si l'on part de l'idée selon laquelle la démocratie se définit comme une notion *spectrale* et non *binaire*, la démocratie de type représentatif ne contreviendrait pas à l'idéal démocratique. Au contraire, elle en constitue l'une de ses formes nécessaires de concrétisation. À cet égard, en tant qu'organisation d'une certaine « *domination politique* »<sup>12</sup>, la démocratie doit être à même de « *produire un système d'unification relative des volontés* »<sup>13</sup>, impliquant nécessairement l'élément représentatif. Pour autant, l'aspect *organico-identitaire* de la démocratie en constitue son essence, et en cela la chaîne de légitimation législative ne peut se réduire au versant représentatif. Si « *tout pouvoir étatique émane du peuple* »<sup>14</sup>, la nécessité de légitimer démocratiquement l'exercice du pouvoir étatique requiert « *une chaîne ininterrompue de légitimation par le peuple des organes et des administrateurs chargés de missions d'ordre étatique* »<sup>15</sup>. Ce constat est transposable au processus législatif. Le système démocratique implique une « *chaîne de légitimation gouvernés-gouvernants assez courte* »<sup>16</sup> – bien que non *a fortiori* fondue entre l'émetteur et de le destinataire de la norme – pour que la loi votée soit suffisamment considérée comme étant *l'expression de la volonté générale*. Dans cette perspective, nombre d'auteurs relèvent que la légitimation de la chaîne de décision implique, outre la délégation en amont du pouvoir, une possibilité d'influence sur l'exercice de celui-ci et spécifiquement s'agissant du processus législatif. La définition proposée par Robert Dahl, reprise par Loïc Blondiaux met en exergue cette influence : « *la démocratie consiste en la chance égale de chacun d'influencer le gouvernement et la prise de décision* ». Au-delà de l'élection, la solution réside dans la création de techniques de réduction de la chaîne de légitimation dans la prise de décision, de façon à rapprocher le peuple *émetteur* du peuple *destinataire*. En d'autres termes, le principe de représentation ne doit pas éclipser les autres formes de concrétisation

---

<sup>9</sup> BÖCKENFÖRDE E-W., « Démocratie et représentation : pour une critique du débat contemporain », *Trivium*, 16 | 2014, La représentation politique, en ligne : <http://journals.openedition.org/trivium/4805>, pp. 2 et 3.

<sup>10</sup> *ibid*, pp. 6-7 : « *Toute réalité effective de la démocratie deviendrait, comparée à cette notion, une réalité mauvaise, déficitaire ou même illégitime. [...] Ce serait prendre, sinon un irréalisme évident pour point de départ de la conceptualisation et construire un concept de démocratie dont la teneur essentielle (et le telos véritable) serait d'emblée irréalisable* ».

<sup>11</sup> BAUMERT R., « Kelsen, lecteur critique de Rousseau : de la volonté générale à la volonté collective », *Jus Politicum*, n° 10, juillet 2013, p. 4.

<sup>12</sup> BÖCKENFÖRDE E-W, *op. cit.* pp. 6-7.

<sup>13</sup> *ibidem*.

<sup>14</sup> Art. 20 al 2 de la Loi fondamentale allemande.

<sup>15</sup> DEROSIER J-P., *op. cit.*, p. 110, citant CCF, 15 février 1978, 2 BvR 134, 268/76, BVergGE 47, 253.

<sup>16</sup> *ibidem*. C'est ainsi que, « *plus la chaîne de légitimation sera courte, plus l'identité entre les gouvernants et les gouvernés sera forte, et inversement* ».

démocratique, puisque « *chaque élément de démocratie immédiate [ qui s’y trouve ] possède une légitimité plus grande et [...] un plus de démocratie* »<sup>17</sup>. Ainsi, dans une perspective démocratique, le citoyen participe à des degrés différents – *directement* ou *indirectement* – à la construction du droit en tant que *sujet*, émetteur du pouvoir.

Au vu des considérations sus-énoncées, l’adoption par un organe démocratique conférerait sa légitimité à la loi, corrélée à sa légitimité légale, en tant qu’elle respecte le droit et donc la Constitution. Rationaliser la délibération par le droit constitue le corollaire de toute organisation démocratique. *D’un côté*, les régimes démocratiques impliquent de générer le sentiment de l’obligatoire des représentés à travers la légitimité des normes applicables d’un point de vue *organique*, *de l’autre*, ils doivent assurer la capacité à devoir produire des lois dans un souci de gouvernabilité. Par la légitimité *fonctionnelle* de l’impératif de générer des décisions permettant de gouverner tout en satisfaisant à la légitimité *organique* à savoir le consentement de tous, la solution a été trouvée dans le système représentatif à travers le paradigme *processuel délibératif*<sup>18</sup>, même si l’exclusion de toute autre forme de concrétisation démocratique au système représentatif serait en elle-même contre-démocratique.

Partant de ces réflexions, se pose la question de la légitimation et plus précisément de la démocratisation du processus législatif. Si diverses techniques juridiques d’association du peuple à degrés divers ont été introduites dans les ordres juridiques, la question se pose avec une acuité grandissante à l’aune de la crise de la représentation, liée à l’ère du *netizen* – citoyen hyperconnecté – et des « *sociétés de réseaux* »<sup>19</sup>.

Plusieurs stratégies de démocratisation existent à travers la figure du citoyen dans les différents ordres juridiques. On y constatera une certaine homogénéité stratégique dans l’hétérogénéité pratique de la légitimation des processus législatifs (§I.). Si certains États ont fait le choix de recourir à des techniques de réduction de la chaîne de légitimation plutôt classiques (initiative, veto, abrogation), des techniques originales de réduction, englobant le citoyen d’un point de vue délibératif *au cours* du processus législatif, prennent de l’ampleur (§II.).

---

<sup>17</sup> BÖCKENFÖRDE E-W, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>18</sup> Cela se concrétise notamment par l’élection des représentants sur un programme, le débat parlementaire, le contrôle électoral, etc.

<sup>19</sup> CASTELLS M., *L’ère de l’information, vol. 1 : La société en réseaux*, Paris, Fayard, 2001 (674p.).

## §I. Une homogénéité stratégique dans l'hétérogénéité pratique de la légitimation des processus législatifs

Si l'on dénombre en pratique une pluralité de mécanismes tendant à légitimer le processus législatif, le rôle du chercheur ne consistera pas à en faire état de façon exhaustive mais de les catégoriser pour rendre compte de deux types de stratégies principales entourant la démocratisation de la chaîne de légitimation dans la prise de décision à travers la figure du citoyen. L'une consiste en un contrôle plus ou moins légitimant, confortant le rôle d'un citoyen pris dans sa faculté de *surveillance et d'empêchement* (A), l'autre en une élaboration législative plus ouverte, concrétisant un citoyen co-législateur *constructif* à différents degrés (B).

### A- Un citoyen contrôleur : une faculté de surveillance et d'empêchement plus ou moins vertueuse

L'une des techniques de démocratisation du processus législatif consiste, paradoxalement, à associer le citoyen dans une dynamique *négative*<sup>20</sup>, par l'octroi d'une prérogative de contrôle direct sur la norme législative adoptée, allant du blocage de son entrée en vigueur (*veto*) à la suppression de celle déjà en vigueur dans l'ordre juridique étatique (référendum abrogatif).

À première vue, ce type de procédé, consistant à remettre en cause la loi élaborée par les représentants, pourrait sembler préjudiciable du point de vue de la légitimation du processus législatif, délégitimant d'une certaine manière, les institutions représentatives chargées de l'élaboration de loi. Les principes de confiance et de consentement intrinsèquement liés à l'acceptation du pouvoir en place ne seraient plus automatiquement présumés, les citoyens ayant la possibilité de remettre en cause directement les normes qui en découlent. En réalité, la « *démocratie de délibération généralisée* » dans laquelle nous vivons – où la formulation concurrentielle de l'opinion s'effectue à travers multiples canaux<sup>21</sup> – enrayer l'idée même de la « *représentation-fusion* »<sup>22</sup>. Partant, en octroyant un droit de contrôle direct des citoyens sur la loi,

---

<sup>20</sup> L'adjectif négatif est ici dénué de toute connotation péjorative et ne fait référence qu'à l'action ablative accordée au citoyen.

<sup>21</sup> POIRMEUR Y., « D. Rousseau, La démocratie continue », in : *Politix*, vol. 9, n°35, 1996, Entrées en politique. Apprentissages et savoir-faire, pp. 277-282 (p. 278) citant ROUSSEAU D., *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, « La pensée juridique moderne », 1995, p. 10 et 17.

<sup>22</sup> *idem.*, v. aussi ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie, propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015 (240p) ; ROUSSEAU D., *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2022 (170p) ; ROUSSEAU D., « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n°1, 2020, pp. 427-438 ; ROUSSEAU D., « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, vol. 96, n°4, 1997, pp. 73-88.

les assemblées se (re)légitiment en donnant confiance aux citoyens qui peuvent la contrôler directement. Schématiquement, la confiance et le consentement se construisent tout au long du processus législatif, mais cette construction d'une légitimation processuelle dynamique étant reconnue par tous, la confiance redevient un présupposé dans la chaîne de décision. Chemin faisant, l'institutionnalisation d'un droit de regard citoyen reposant sur le socle de la confiance participe à la légitimation du processus législatif et concrétise juridiquement la démocratie de surveillance<sup>23</sup>. De ces mécanismes, résulte le jeu systémique d'un parallélisme des formes : si les assemblées se fient aux citoyens, les citoyens s'identifieront davantage à leurs institutions et par extension, aux normes qui en découlent, d'où une légitimité accrue. Cette dynamique de contrôle vertueuse trouve son illustration la plus aboutie dans l'exemple helvétique à travers le *veto* populaire, dénommé référendum facultatif, moins s'agissant du cas italien avec le référendum abrogatif.

Lorsqu'une loi suisse est adoptée, les citoyens suisses disposent de cent jours pour s'opposer à la loi adoptée, par la convocation d'un référendum portant sur son entrée en vigueur<sup>24</sup>. Si ce référendum revêt l'appellation de *facultatif* – en tant qu'émanant du corps citoyen – les pouvoirs publics ne pourront s'opposer à l'opportunité de sa convocation, une fois les conditions de recevabilité surmontées. La présence de cette menace référendaire<sup>25</sup> doit être replacée dans une dynamique systémique, participant « *au bon fonctionnement des institutions de démocratie de négociation ouvrant la perspective d'une démocratie délibérative populaire* »<sup>26</sup>.

« *L'opposition étant le peuple* »<sup>27</sup>, les représentants recherchent la voie consensuelle afin d'éviter un blocage ultérieur de la loi par une éventuelle sanction citoyenne. À cet égard, l'institutionnalisation de procédures de consultation pré-parlementaires « *intensives et extensives* »<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> ROSANVALLON P., *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, p. 39.

<sup>24</sup> Art. 141 de la Constitution helvétique. Dans les cent jours suivant leur adoption par l'Assemblée fédérale, certains textes peuvent, à la demande de 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons, faire l'objet d'un référendum.

<sup>25</sup> NEIDHART L., *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse Der Funktion Des Schweizerischen Gesetzesreferendums*, Vol 5 de Helvetia Politika, Francke, 1970 (354p.). En y regardant de plus près, la menace référendaire ne serait pas la cause directe de la culture de concordance suisse mais plutôt son corollaire, l'héritage culturel helvétique devant être pris en compte, v. SCIARINI P., *et al.* « Processus législatif », In: *Manuel de la politique suisse*, Zürich : NZZ Libro, 2014, pp. 532 et 553 ; LIJPHART A., « Consociational Democracy » in : *World Politics*, Vol. 21, n°2, Cambridge University Press, Janvier 1969, pp. 207-225.

<sup>26</sup> GIRAUD O., « De la démocratie de négociation à la démocratie délibérative – débats théoriques et trajectoires nationales », *Négociations*, vol. 12, n°2, 2009, pp. 215-227 (para 18).

<sup>27</sup> Propos énoncés par le Professeur Michel Hottelier à l'occasion du 3e Forum international sur la Constitution et les Institutions politiques (ForInCIP), « *L'initiative de la loi* », à Lille le 15 septembre 2017.

<sup>28</sup> GIRAUD O., *op. cit.*, para 16 citant SCIARINI P., *et al.* « Processus législatif », In: *Manuel de la politique suisse*, Zürich : NZZ Libro, 2006 ; v. Loi n°172.061, Loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo) du 18 mars 2005.

permettent de se prémunir contre de telles oppositions potentielles<sup>29</sup>. Partant, le droit de *veto* se trouve être le corollaire de la démocratie de *concordance* et s'inscrit dans la logique *épistémique*<sup>30</sup> d'un citoyen *catalyseur de consensus*<sup>31</sup> où les procédures de consultation en amont donnent naissance à des compromis, généralement peu amendés par l'Assemblée fédérale<sup>32</sup>. Par ce mode de fonctionnement, les parlementaires respectent la force du meilleur argument.

L'ordre constitutionnel italien, pour sa part, a doté le citoyen de modalités de contrôle importantes à travers le référendum abrogatif et le référendum constitutionnel confirmatif. À l'instar du référendum facultatif helvétique, ils peuvent être qualifiés *de droit* au sens où les pouvoirs publics ne peuvent s'opposer à l'opportunité de leur convocation, une fois les conditions de recevabilité remplies.

À l'égard de la loi, les citoyens italiens sont dotés du « *referendum abrogatif* »<sup>33</sup> tendant à *éjecter* la norme en vigueur de l'ordre juridique étatique. En amont, l'initiative requiert 500 000 électeurs au moins et le quorum fixé en aval est double : *d'une part*, la majorité des inscrits doivent se présenter aux urnes, et *d'autre part*, la majorité des voix doit se prononcer pour l'annulation de la loi. À l'instar du cas suisse, la légitimation du processus législatif passerait par un contrôle accru du citoyen, pris dans sa faculté de surveillance et d'empêchement, à ceci près que le mécanisme intervient après l'entrée en vigueur de la loi, avec des modalités d'exercice plus laborieuses. Ce faisant, les cas suisse et italien dénotent, en substance, une différence théorique dans l'appréhension de ces mécanismes de contrôle, illustrée par la pratique. En Italie, et contrairement à la confiance engendrée dans le système helvétique, la crainte d'une concurrence avec les élus – et partant, d'une délégitimation du processus législatif – se fait sentir. Cela s'illustre en pratique par la réticence des partis politiques à sa concrétisation<sup>34</sup>. Si les constituants ont introduit l'article constitutionnel

---

<sup>29</sup> Le choix de la temporalité n'est pas anodin car l'étape pré-parlementaire située en amont serait de plus grande importance, v. SCIARINI P., *op. cit.*, p. 529 et l'étude sur les 13 principaux processus de décision des années 1971-1976, KRIESI H., *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus Verlag, 1980 (782p.).

<sup>30</sup> Le caractère *épistémique* de la démocratie suisse tiendrait à son processus démocratique générant des décisions considérées comme étant « *correctes* », la délibération aboutissant à un « *critère d'acceptabilité générale* », VANDAMME P-E., « La valeur épistémique de la démocratie, entre faits et normes », *Revue Philosophique de Louvain*, Vol. 114, n°1, pp. 95-126.

<sup>31</sup> L'implication de tous refléterait une vision épistémique de la démocratie suisse où le citoyen s'apparenterait à un catalyseur de consensus, v. TOUDIC B., « Construire sans majorité, le système de concordance suisse », in : THOMAS J., et DEROSIER J-P., (dir.), *Construire des majorités*, Mare et Martin, 2021, pp. 223-238.

<sup>32</sup> Dénomination du Parlement helvétique, organe législatif de la Confédération. Il est composé d'une chambre basse, le Conseil national et d'une chambre haute, le Conseil des États.

<sup>33</sup> Art. 75 de la Constitution italienne.

<sup>34</sup> LAFFAILLE F., « Le référendum législatif abrogatif en Italie », *Siècles*, 37|2013, en ligne : <http://journals.openedition.org/siecles/1259>.

consacrant le mécanisme du *referendum* abrogatif, celui-ci nécessitait l'adoption d'une loi d'application en précisant les modalités pratiques. Faute d'action des représentants, s'en suivit une longue période dite de « *congelamento* »<sup>35</sup> aboutissant à une privation du droit constitutionnellement garanti de contrôle des citoyens. Parallèlement, la Cour constitutionnelle italienne opère un contrôle largement englobant de la recevabilité des initiatives abrogatives pour éviter la création d'une norme nouvelle par l'ablation de certains passages de la norme contestée<sup>36</sup>. La mécanique légitimante du contrôle citoyen souhaitée par les constituants s'est finalement avérée contreproductive traduisant un manque de confiance des institutions politiques italiennes envers le citoyen.

Malgré sa dénomination parfois confusante, le référendum constitutionnel confirmatif puise sa source d'une dynamique contestataire, tendant à s'opposer aux modifications constitutionnelles<sup>37</sup>. En effet, dans les trois mois suivant leur publication, ces lois suprêmes peuvent être soumises à référendum si 500 000 électeurs en font la demande<sup>38</sup>, et le scrutin afférent n'est pas soumis à une exigence de quorum. Cette protection populaire constitutionnelle a été introduite pour enrayer la possibilité d'une violation de l'ordre constitutionnel et éviter toute résurgence d'un régime fasciste. Il faut dire que l'ordre juridique italien bénéficie d'une protection constitutionnelle absolue<sup>39</sup>, y compris à l'égard du peuple, qui ne dispose donc pas d'un rôle constructif à fort degré contrairement au citoyen helvétique.

---

<sup>35</sup> *ibid.*, p. 4. Il fallut attendre l'année 1970 pour qu'une loi d'application voit le jour. Pourtant, la loi constitutionnelle n° 1 de 1953 est adoptée entre temps. Le contrôle de recevabilité desdites initiatives est confiée à la Cour constitutionnelle alors même qu'aucune loi ne permet la mise en oeuvre du mécanisme.

<sup>36</sup> *ibid.*, p. 1. Le chercheur évoque à cet égard le terme de « *referendum manipulatif* » lorsque la nouvelle construction normative, issue de l'amputation, emporte, *de facto*, nouveau texte. Pour enrayer cette dérive, la Cour constitutionnelle effectue un large contrôle de recevabilité déviant en un contrôle au fond, v. FATIN-ROUGE STÉFANINI M., « Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ? » in : Colloque organisé par l'Association roumaine de droit constitutionnel et le CEREFREA-Villa Noël, *Prendre la démocratie au sérieux – Référendum et société civile dans le contexte contemporain*, Septembre 2017, Bucarest, Roumanie (Publié au *Romanian Journal of Comparative Law*, 2018, halshs-01961120, p. 12) et Corte Cost, Sent 251/1975.

<sup>37</sup> Art. 138 de la Constitution italienne : « *Les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles sont adoptées par chaque chambre au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de trois mois au moins et elles sont approuvées, au second tour de scrutin, à la majorité absolue des membres de chaque chambre* ».

<sup>38</sup> Ces lois constitutionnelles peuvent également être mises à référendum si un cinquième d'une chambre ou cinq régions le demandent. En revanche, si les chambres ont voté la révision aux deux tiers, il sera alors impossible d'initier un *referendum*. Cette forte majorité, émanant des représentants élus directement par le peuple dans les deux chambres, constituerait déjà une légitimité renforcée.

<sup>39</sup> Avec une Constitution particulièrement rigide et l'admission d'un contrôle de constitutionnalité à l'encontre des lois référendaires, l'ordre constitutionnel italien bénéficie d'une protection maximale faisant suite au contexte politique traumatisant du fascisme, v. PADIRAC R., « Les institutions de démocratie directe en Italie (loi du 25 mai 1970) », *RIDC*, Vol. 24 n°3, Juillet-septembre 1972, pp. 589-627 et LUCIANI M., « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Italie » in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°27, Dossier contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, Janvier 2010.

## B- Un citoyen co-législateur à degrés de légitimation divers : de l'instigateur au ratifiant

L'une des techniques de démocratisation du processus législatif consiste, logiquement, à associer le citoyen dans une dynamique constructive à l'élaboration de la loi. Le citoyen peut être associé « *à la base* » en tant qu'instigateur, « *en bout de course* » dans une logique ratifiante, voire les deux en initiant et menant à bien un projet jusqu'à son terme *via* la combinaison de l'initiative et de la voie référendaire.

Le cas suisse peut être considéré comme le plus complet s'agissant de l'association des citoyens à l'élaboration de la loi. Au niveau national, les citoyens helvétiques peuvent initier un projet de loi constitutionnelle, 100 000 signatures devant être recueillies dans un délai de 18 mois<sup>40</sup>. Dans cette configuration, les citoyens suisses détiennent la possibilité de mener le projet jusqu'à son terme puisque le *referendum* – non tributaire d'un éventuel pouvoir d'opportunité d'acteurs tiers – clôture le processus. Au demeurant, si en théorie, les initiatives populaires suisses ne peuvent concerner que des questions constitutionnelles, elles concernent finalement toutes thématiques puisque rien n'interdit de faire entrer dans le champ constitutionnel une norme qui jusqu'alors se voyait cantonnée au rang législatif.

Mettre un tel accent sur le citoyen constructif pourrait s'avérer contre-productif s'agissant de la légitimation du processus législatif, ce dernier pouvant sembler déconnecté de la démocratie représentative. En réalité, démocratie semi-directe et représentative s'imbriquent. Un débat vertueux entoure la campagne référendaire *via* la publication d'avis officiels d'institutions et la possibilité de choix préférentiels – dont les contre-projets<sup>41</sup> émis par l'Assemblée fédérale – dans les réponses soumises au vote, contrairement à l'absence de variantes. La délibération génère « *une sorte de patriotisme constitutionnel* » : « *non seulement les Suisses ont une confiance élevée dans leurs institutions, mais, plus encore, s'y identifient. Il ne faut donc pas négliger l'effet possible d'un développement de la procédure référendaire sur la confiance* »<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Art. 138-1 et art. 139-1 de la Constitution helvétique.

<sup>41</sup> Art. 139 al 5 de la Constitution helvétique « *Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet* ». Art. 139 b, procédure applicable lors du vote sur une initiative et son contre-projet : « 1. Les citoyens et citoyennes ayant le droit de vote se prononcent simultanément sur l'initiative et le contre-projet. 2. *Ils peuvent approuver les deux projets à la fois. Ils peuvent indiquer, en réponse à la question subsidiaire, le projet auquel ils donnent la préférence au cas où les deux seraient acceptés* ».

<sup>42</sup> Expression qu'emprunte Yannis Papadopoulos à Jürgen Habermas, reprise en audition du 30 janvier 2015 par MOREL L., in « Refaire la démocratie », *Rapport de l'Assemblée nationale n°3100*, XIVe législature, groupe de travail sur l'avenir des institutions, 2 octobre 2015, p. 70.

Dans la dynamique inverse, le cas français a longtemps été réticent s'agissant de la prise en compte du citoyen constructeur dans la chaîne de légitimation de la prise de décision. Deux types de référendum ont été consacrés en 1958, le référendum législatif<sup>43</sup> ainsi que le référendum constitutionnel<sup>44</sup>, envisagés exclusivement dans un rapport *top-down*. Ces deux seuls mécanismes étant tributaires des pouvoirs publics, le « *monopole de l'impératif démocratique* »<sup>45</sup> se voit confié seul pouvoir exécutif.

Le *referendum* d'initiative partagée fut alors introduit par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, introduisant une nouvelle forme référendaire fondée sur une initiative collaborative basée sur les élus soutenus par les citoyens. Si la conjugaison des deux types de légitimité populaire et représentative ont amené à la création de ce type de référendum *ad hoc*, les conditions drastiques entourant ce mécanisme ont été conçues pour entraver sa mise en oeuvre : filtrage du contrôle de recevabilité et de constitutionnalité en amont, seuil de 10% du corps électoral requis, et si tant est que cette dernière condition laborieuse soit satisfaite, la voie référendaire ne s'ouvre qu'à défaut d'examen – et non en cas de rejet – de la proposition par les deux assemblées parlementaires. Le corsetage excessif du *referendum* d'initiative partagée a transformé ce mécanisme en un instrument contreproductif, alimentant la méfiance des représentés envers les élus, seule partie réellement prenante au processus législatif. Le *referendum* d'initiative partagée s'apparente en réalité à un simple droit de pétition renforcé même si le juge constitutionnel a pu octroyer une certaine dimension *veto* à ce mécanisme, non pas dans les effets juridiques de celui-ci – n'aboutissant pas à une immobilisation ou suspension de droit du texte litigieux – mais dans la dynamique d'impulsion, en acceptant la recevabilité d'initiatives portant sur des lois en discussion ou adoptées mais non encore entrées en vigueur. Les derniers projets de révision constitutionnelle amorcés laissaient entrevoir un assouplissement des conditions de mise en oeuvre du référendum d'initiative partagée – à la fois sur son champ, son seuil de signatures mais également sur son déclenchement<sup>46</sup> – de même qu'un élargissement du champ du référendum *top-down* était prévu. À ce jour, les deux chambres n'ont pas réussi à s'entendre sur la révision constitutionnelle dans sa globalité<sup>47</sup>. Si cette dernière

---

<sup>43</sup> Art. 11 de la Constitution française.

<sup>44</sup> Art. 89 al 3 de la Constitution française.

<sup>45</sup> Les pratiques bonapartistes et gaulliennes du *referendum top-down* à la française alimentent encore aujourd'hui la défiance à son égard. Ces dérives plébiscitaires liées au monopole de l'exécutif sur cet instrument expliquent ce désenchantement. Le *referendum* s'apparente à un acte d'acclamation de l'instigateur plus que celui d'une délibération.

<sup>46</sup> cf. Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, 29 août 2019, art. 9.

<sup>47</sup> Une révision portant sur des dispositions constitutionnelles suppose d'y procéder en vertu de l'article 89 de la Constitution. Le Président ne peut se passer de l'aval des chambres requis à la majorité simple dans chacune d'elles, première étape indispensable avant le vote en Congrès ou même référendaire.

n'a pas été adoptée, on assiste à un glissement dans l'appréhension de la légitimité démocratique française<sup>48</sup> au sens où les représentants prennent conscience de la demande des citoyens à être associés au processus législatif. Les constituants semblent toutefois fermés à l'introduction d'un mécanisme d'initiative strictement populaire, par peur d'opposer démocratie directe et démocratie représentative.

Parallèlement, un mouvement de démocratisation des mécanismes pétitionnaires s'est amorcé notamment à l'Assemblée nationale et au Sénat, et surtout au Conseil économique, social et environnemental. Les dispositifs expérimentaux menés par ce dernier, ainsi que la loi organique de 2021<sup>49</sup> vont dans le sens d'une plus grande association du citoyen. Outre le format numérique introduit, le Conseil opère, depuis 2017, une veille s'apparentant à la technique d'un *droit de tirage* permettant au citoyen de ressentir plus fortement la dynamique suggestive du mécanisme pétitionnaire. Surtout, depuis la loi organique de 2021, le seuil requis est passé de 500 000 à 150 000 et les mineurs âgés de plus de 16 ans peuvent désormais participer au processus. Ce type de mécanisme, dans son essence même, participe à la légitimation du processus législatif. Une élaboration législative plus ouverte par la prise en compte de suggestions citoyennes dans le débat parlementaire tend à enrayer le monopole conféré aux élus. La dynamique tendant à prendre connaissance des aspirations citoyennes permet d'une certaine manière, aux chambres, de maintenir le lien avec les citoyens.

En Italie, le citoyen ne dispose pas de mécanismes constructifs de grande influence à proprement parler. *D'une part*, le référendum *top-down* n'est pas consacré. Ce faisant, les pouvoirs publics ne peuvent instrumentaliser un éventuel dispositif référendaire, évitant ainsi toute résurgence d'un régime fasciste à forte personnalisation. *D'autre part*, les citoyens ne jouissent pas d'initiatives *bottom-up* constructives liantes et ne peuvent donc pas, eux-aussi, porter atteinte à l'ordre constitutionnel. Théoriquement, le mécanisme de l'initiative législative facultative permet

---

<sup>48</sup> Le projet de révision répond à des aspirations nouvelles tout en maintenant les mécanismes classiques de la démocratie représentative à la française : ne pas consacrer juridiquement la démocratie de surveillance. Il s'agit d'associer les citoyens français dans une logique constructive et non de rejet – du moins immédiat – par le *veto*. D'ailleurs le projet tire les leçons des décisions du Conseil constitutionnel, mettant en garde contre une possible dérive veto du référendum d'initiative partagée. Il propose la modification de l'al. 3 comme suit « *la proposition de texte de loi soumise à cette procédure ne peut avoir ni pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins de trois ans (et non un an comme aujourd'hui), ni porter sur le même objet qu'une disposition introduite au cours de la législature et en cours d'examen au Parlement ou définitivement adoptée par ce dernier et non encore promulguée* ».

<sup>49</sup> Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, JORF n°0014 du 16 février 2021.

aux citoyens italiens d'initier des lois<sup>50</sup>, mais il ne s'agit, en pratique, que d'un droit de pétition. En effet, une fois le seuil de 50 000 soutiens atteint, le projet est examiné par les deux chambres qui peuvent soit l'adopter, l'amender ou le rejeter purement et simplement. Un tel mécanisme concourt, d'une certaine manière, à la légitimation du processus législatif. Le citoyen impulse la loi, la chambre des députés en examine la demande ; si elle prend en compte le point de vue citoyen, elle lui accorde sa confiance et il la lui donnera en retour ; à défaut, un débat aura eu le mérite d'être organisé par une mise citoyenne sur agenda. Or, force est de constater que ce mécanisme peine à aboutir, puisque les représentants sont libres de ne pas examiner le projet de loi qui leur est soumis, équivalant *in fine* à un simple droit de pétition. L'effet peut donc se révéler contreproductif, les chambres étant peu enclines à légiférer voire examiner une pétition initiée<sup>51</sup>. En contrepartie d'un faible rôle constructif, les citoyens disposent d'un droit de regard important sur les dispositions constitutionnelles et législatives destinées à pour les premières, ou déjà entrées en vigueur pour les secondes. À l'aune de la crise de la *représentation-légitimation*, le projet de réforme actuellement en cours va dans le sens d'une collaboration plus constructive<sup>52</sup>. Concrètement, une initiative législative soutenue par au moins 500 000 électeurs pourrait donner lieu à une consultation référendaire. Contrairement au cas français, les citoyens italiens seraient convoqués *de jure* en cas d'absence d'examen par les assemblées dans un délai de dix-huit mois à compter de la présentation de la proposition mais également en cas de rejet de celle-ci<sup>53</sup>.

Au-delà des techniques de réduction de la chaîne de légitimation *en amont* ou *en aval* de la production législative (initiative, veto, abrogation), une technique de légitimation plus *processuelle* tend à se concrétiser, *au cours* du processus législatif.

---

<sup>50</sup> Art. 71 de la Constitution de la République italienne.

<sup>51</sup> Il est à noter, que la réforme constitutionnelle avortée du 4 décembre 2016 avait souhaité enrayer cette difficulté. Afin de proposer un projet de loi à la Chambre, il eut fallu recueillir 150 000 signatures, et non plus 50 000. Cette augmentation du seuil se voyait compensée par l'obligation d'examen du projet soumis.

<sup>52</sup> La chambre des députés a ainsi approuvé la proposition de loi constitutionnelle *C. 1173-A et abb*, « Dispositions relatives à l'initiative législative populaire et au référendum », le 21 février 2019. Elle effectue la combinaison de propositions de loi constitutionnelle, notamment AC 1173 « Modification de l'article 71 de la Constitution concernant l'initiative législative populaire », et AC 726 « Modification de l'article 71 de la Constitution, concernant l'initiative du lois et l'introduction du référendum proposé ». Elle fut transmise au Sénat le 19 septembre 2018 et remise à la Commission des affaires constitutionnelles le 3 octobre 2018. Le dernier examen en Commission de la proposition de loi remonte à novembre 2020. Il a depuis été reporté.

<sup>53</sup> Art. 1 de la proposition de révision constitutionnelle *préc. C. 1173-A et abb*.

## §II. Un réagencement des sources de légitimité à l'aune de la crise de la généralisation de la volonté

Les systèmes démocratiques contemporains ayant consacré un citoyen-*sujet* faible du point de vue *organico-constructif* – faible association du citoyen, notamment constructif, dans la confection des lois – à l’instar de la France et l’Italie, font face à « *une crise de la généralisation de la volonté* »<sup>54</sup> de la norme législative. Cette attitude déconnectée met en danger la légitimité démocratique elle-même : le citoyen, n’ayant plus confiance envers ses institutions et la norme qui en découle, déserte les urnes. S’instaure un cercle vicieux : moins le peuple s’associe, plus le déficit démocratique grandit ; et plus le déficit démocratique croît, moins le peuple souhaite concourir au fonctionnement de la démocratie sous sa forme représentative. En réaction, deux dynamiques actuelles ne cessent de s’intensifier : *d’une part*, une demande accrue du peuple à être associé de façon plus directe à l’élaboration de la loi et *d’autre part*, un rejet du système représentatif et une montée en puissance du populisme.

Partant de ce constat, la démocratisation des processus législatifs se construit progressivement autour de la montée en puissance de la *légitimation procédurale-processuelle*, marquant l’avènement d’une délibération plus ouverte, englobant le citoyen au cours du processus législatif (A). La France en constitue peu à peu l’archétype (B).

### A- Une évolution des paradigmes légitimants inscrite dans un certain continuum théorique

Jusqu’alors, et notamment dans les États français et italien, le rôle délibératif dévolu *de jure* au citoyen passait, comme indiqué *supra*, par l’élection et le choix d’un programme politique<sup>55</sup>. Seulement, la « *démultiplication des modes d’expression de la volonté générale* »<sup>56</sup> faisant, la participation des acteurs à sa formation s’est diversifiée. À l’ère du *netizen* – citoyen-hyperconnecté – la crise de la représentation serait la résultante d’un changement de paradigme où « *l’assentiment populaire préalable* »<sup>57</sup> ne suffirait plus à légitimer le processus législatif. Plus que jamais, « *la*

---

<sup>54</sup> HUMMEL J., *loc. cit.*

<sup>55</sup> La délibération peut également passer en France, par le référendum *top-down* dans une moindre mesure.

<sup>56</sup> HUMMEL J., *op. cit.*, pp. 2 et 8. La volonté générale est désormais issue de « *plusieurs volontés (celle du gouvernement, celle des assemblées parlementaires et celle des juges constitutionnels)* ».

<sup>57</sup> MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 83.

*décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous* »<sup>58</sup>, comme si la légitimité démocratique voyait se combiner davantage encore ses composantes *organique, fonctionnelle* et *processuelle*<sup>59</sup> : la légitimité ne provient plus – qu'il nous soit permis d'ajouter prioritairement – de l'organe d'adoption mais du processus décisionnel lui-même. Ramener ce changement de paradigme à notre sujet revient donc à s'attacher aux techniques de (re)légitimation du processus législatif par une délibération plus ouverte, englobant le citoyen.

Dans cette perspective, l'on peut aisément se rapprocher de la théorie *habermassienne* processuelle, le théoricien ayant envisagé une structure communicationnelle consensuelle de confection normative puisant sa source dans l'*espace public*<sup>60</sup> jusqu'à l'*espace politique*. La loi issue de l'institution parlementaire constitue alors la synthèse des cercles concentriques de l'espace public et ne consiste pas en la traduction de volontés déjà formées<sup>61</sup>. Les représentants font ressortir la volonté générale par une dynamique *dialogique*, en tenant compte des revendications des citoyens et de la société civile<sup>62</sup>. Il est alors possible, théoriquement, de donner les moyens supplémentaires aux représentants de connaître les attentes des représentés, de façon plus institutionnalisée, à travers l'introduction de mécanismes participatifs-délibératifs, en faisant entrer le citoyen au cours du processus législatif de la démocratie représentative<sup>63</sup>.

La finalité des mécanismes délibératifs-participatifs n'est pas liante : leur vertu réside dans l'institutionnalisation d'un maillon supplémentaire entre l'*espace public* et l'*espace politique*. Une telle dynamique enrayerait les contradictions *sieyessiennes* et *jacobines* inhérentes à l'institution parlementaire pour reprendre la théorie de la légitimation du politiste Clément Viktorovitch<sup>64</sup>. Si les gouvernants sont élus par le peuple, le monopole du vote se justifie ; pour autant, une confiscation de la souveraineté n'est pas souhaitable – la représentation n'étant que l'une des formes de concrétisation démocratique –, et les contributions citoyennes pourraient irriguer le débat

---

<sup>58</sup> *ibidem.*, v. aussi VIKTOROVITCH C., Conclusion « Le Parlement, les citoyens et la délibération » in *Le Parlement et les citoyens*, Les cahiers du CEVIPOF, ROZENBERG O., et VIKTOROVITCH C., (dir), Octobre 2014, n°58.

<sup>59</sup> Le principe de représentation résulte de l'impératif *fonctionnel* couplé à la légitimité *organique* – rendu possible par la légitimité *processuelle* – que nous proposons de transposer au rôle qu'est – ou pourrait être – amené à jouer le citoyen dans le processus législatif.

<sup>60</sup> HABERMAS J., *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 (554p); *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I, Paris, Fayard, 1987 (450p) ; Tome II, (480p).

<sup>61</sup> BÖCKENFÖRDE E-W., *op. cit.*, p. 10.

<sup>62</sup> *ibid.*, p. 11 : « C'est précisément par là que l'on arrive à ce que les individus se retrouvent dans l'activité des représentants, qu'ils s'y voient représentés et se sentent intérieurement obligés ».

<sup>63</sup> Il convient, à cet égard, d'écarter le mythe de la « représentation-fusion », comme le Professeur Dominique Rousseau a pu le démontrer à l'occasion de l'introduction de son concept de « démocratie continue », *cf. supra*.

<sup>64</sup> La délibération ultra-ouverte pousserait les parlementaires à respecter davantage la force du meilleur argument, par un « rapprochement progressif des positions divergentes à mesure que les discussions se poursuivent », déjouant un éventuel « pluralisme irréductible et agonistique » grâce à la poursuite coopérative « de l'intérêt général », VIKTOROVITCH C., *op. cit.*, p. 115.

parlementaire<sup>65</sup>. Par l'introduction de ces mécanismes d'association, on retrouverait « *l'espace public* » habermassien à un niveau plus institutionnalisé. La France en constitue l'objet d'étude par excellence en raison de la profonde mutation dans la conception de ses institutions et leur rapport à la légitimité.

## B- La France, un recours croissant aux dispositifs de participation-délibération

Après un retard considérable sur ses homologues, la France s'est engagée dans une stratégie originale de (re)légitimation du processus législatif : une refondation du système cherchant à inclure le citoyen dans une perspective délibérative. Ces moyens sont intéressants au sens où ils permettent une collaboration entre démocratie semi-directe et démocratie représentative.

En réponse à des situations de crise, deux dispositifs originaux d'association du citoyen ont été expérimentés sur deux bases stratégiques différentes : le *Grand débat national* et la *Convention citoyenne pour le climat*. Globalement, le premier a vu s'agglomérer tout un éventail d'instruments délibératifs à la finalité participative quantitative maximale. Dans la mécanique inverse, la Convention citoyenne pour le climat s'est constituée en dispositif de mini-public mais dans une visée délibérative qualitative maximale, aboutissant à une spécialisation du citoyen<sup>66</sup>.

En dehors des périodes de crise, des expériences ponctuelles ou sectorielles d'association du citoyen-*sujet* français à l'élaboration de la norme législative peuvent illustrer une montée en puissance du paradigme *participatif-délibératif*. L'exemple le plus probant constitue la loi pour une République numérique, sur laquelle avait été organisé un droit d'amendement citoyen expérimental, via une plateforme numérique interactive<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> *ibidem*.

<sup>66</sup> Pour aller plus loin sur ces questions, v. BUGÉ É., « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n° 1, 2020, pp. 463-483 ; BUGÉ É., et MORIO C., « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », *RDP*, n° 5-2019, pp. 1205-1239 ; PÉCH T., et PISANI-FERRY C., « Convention Citoyenne pour le Climat : Quelques enseignements pour l'avenir », *Terra Nova*, 7 décembre 2020.

<sup>67</sup> 21 330 participants et 8 501 contributions ont permis de passer de 30 articles à 41. Plus généralement, depuis 2013, via le canal *Parlement et Citoyens*, les internautes peuvent soumettre des contributions. Ces consultations sont toutefois pas institutionnalisées et encore peu prises en compte par les parlementaires. Seules certaines exceptions, à l'instar de la *Loi sur la République numérique* susmentionnée, ont eu un réel impact. L'effort de concertation engagé autour de celle-ci était en réalité à l'initiative de la volonté gouvernementale, sur cette réforme en particulier.

Dans la perspective d'associer davantage le citoyen, un groupe de travail « *sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne* » fut créé à l'Assemblée nationale<sup>68</sup>. Diverses propositions ont été formulées afin de concrétiser une nouvelle forme démocratique *participative-délibérative* lesquelles entre autres : *inscrire dans la Constitution le principe de participation citoyenne ; reconnaître aux parlementaires une mission constitutionnelle de promotion de la participation ; inscrire dans la Constitution le principe du droit d'accès à internet et à la formation au numérique*. Les propositions émises par le groupe ainsi que les remontées issues du « *Grand débat national* » figurent pour partie dans le projet de révision constitutionnelle, présenté le 29 août 2019, « *Pour un renouveau de la vie démocratique* »<sup>69</sup>. L'introduction souhaitée d'un titre XI relatif à la participation citoyenne dans le corpus constitutionnel illustre une profonde mutation dans l'appréhension des formes de concrétisation de la légitimité démocratique française<sup>70</sup> passant d'un citoyen ratifiant à celui de participant. À cette fin, le projet de révision proposait, notamment<sup>71</sup>, de remplacer le CESE par un *Conseil de la participation citoyenne* afin de permettre une démocratie plus coopérative, en concertation avec la société civile organisée et les citoyens. À défaut d'avoir vu le jour, notamment en raison du formalisme de l'article 89, la loi organique sur le CESE du 15 janvier 2021<sup>72</sup> a oeuvré en ce sens.

Si la loi organique de 2021 n'a pas transformé le CESE en un Conseil de la participation citoyenne, elle lui confère le statut de « *carrefour des consultations citoyennes* »<sup>73</sup>. Concrètement, la loi organique institutionnalise le recours à des procédés de consultation citoyenne. Désormais, sur son initiative ou celle du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le CESE peut organiser des consultations dans les matières le concernant, notamment par le biais du tirage au sort. L'association du citoyen peut se déployer sous différentes formes : « *la mise en place de Conventions citoyennes sur un sujet, l'inclusion de groupes de citoyens tirés au sort aux travaux d'une formation de travail, et des plateformes numériques* »<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> Sept groupes de travail ont été constitués en 2017 par le Président de l'Assemblée nationale de l'époque, François de Rugy pour réformer l'Assemblée, afin de la rendre « *plus démocratique, plus efficace et plus moderne* ».

<sup>69</sup> cf. Projet de loi constitutionnelle n°2203 *préc.*

<sup>70</sup> *idem*, « *il faut organiser, sous les formes les plus diverses et à tous les niveaux, des mécanismes de relégitimation ou de revitalisation démocratique qui permettront – c'est essentiel – de maintenir les mécanismes classiques de la démocratie représentative tout en répondant à ces aspirations nouvelles* ».

<sup>71</sup> Ces propositions de réformes ont été mentionnées *supra* : l'élargissement du champ du *referendum* de l'art. 11 de la Constitution à de nouvelles questions, l'assouplissement des conditions de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée, à la fois sur son champ, son seuil de signatures mais également sur son déclenchement.

<sup>72</sup> cf. LO n° 2021-27 *préc.*

<sup>73</sup> *idem*, cf. exposé des motifs du projet de loi organique.

<sup>74</sup> Site internet du CESE : <https://www.lecese.fr/participation-citoyenne> et <https://www.lecese.fr/content/la-reforme-du-ceese-est-adoptee-au-parlement-quelles-evolutions-pour-le-conseil>

Afin de re-légitimer le processus d'élaboration de la norme législative, la parole se voit progressivement donnée au citoyen par l'intermédiaire du CESE pour une démocratie plus *collaborative*. D'autres pistes de réformes en discussion pourraient accroître cette nouvelle forme de concrétisation démocratique notamment par la démocratisation de l'initiative de ces dispositifs et l'extension de ceux-ci au-delà du CESE. Acter un droit général à la *participation-délibération* – et non pas uniquement sous l'égide du CESE de façon ponctuelle, tributaire des pouvoirs publics – impliquerait d'y procéder à la faveur d'une révision constitutionnelle, ouvrant la voie à une *démocratie de droit*.