

La participation du public à la législation : Dialogue constructif ou « bavardage » législatif ?

ANNE-CHARLÈNE BEZZINA

Doctorante à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

« La loi de l'homme est la loi du langage »

Jacques LACAN, *Écrits*

Au début du VI^{ème} siècle avant Jésus-Christ, des législateurs comme Dracon et Solon à Athènes prévoient la participation de chacun aux affaires de la cité et organisent les institutions au sein desquelles les grandes décisions doivent être prises. Toutes les règles fondamentales de la Cité sont contenues dans des textes écrits, publics, clairs et connus de tous : ce sont les lois¹, « c'est la participation de tous les citoyens aux affaires communes qui constitue la démocratie »².

L'exemple athénien fondé sur le *kratos* du *demos* donne un cadre de définition pour notre étude qui sera uniquement consacrée à l'exemple démocratique français. Ce cadre de définition restera inchangé, en France, jusqu'au siècle des Lumières. « Lorsque, dans la République, le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est une Démocratie » disait Montesquieu³. Au XVIII^{ème} siècle, la démocratie s'exerce par le biais de la représentation, comme le prévoit la Constitution de 1791 « La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi »⁴.

¹ Sur ces questions, cf. C. CASTORIADIS, *La cité et les lois. Ce qui fait la Grèce*, Paris, Seuil, 2008.

² S. PIERRÉ-CAPS, « Généalogie de la participation de tous aux affaires communes », *RDP* 2009 (n° 1), p. 151.

³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, II, 2.

⁴ Constitution des 3 et 4 septembre 1791, Titre III - Des pouvoirs publics, article 2.

Cette représentation *parfaite* va se trouver supplantée par une confusion entre le représentant et le représenté, décrite par R. Carré de Malberg⁵, avec la pratique du régime d'Assemblée sous la III^{ème} République française. La démocratie parlementaire se développe comme un art à part, répondant à ses propres « codes »⁶. On parle de démocratie « semi-directe », combinaison entre la représentation avec l'intervention périodique du peuple par la voie du suffrage ou de la consultation. C'est cette démocratie semi-directe qui est encore le « principe » de la V^{ème} République⁷.

Cette évolution de la démocratie se fait autour d'un élément de continuité : le caractère premier et fondateur des lois, la loi « expression de la volonté générale ». Ce dogme, bien que remis en cause par la V^{ème} République et son parlementarisme rationalisé, a gardé de sa force. On compte 86 lois promulguées entre le 3 juillet 2007 et le 30 janvier 2009⁸ qui portent sur tous les sujets de la vie quotidienne et politique. Cet engouement est au cœur d'une « pathologie » récente de la loi⁹, sa mauvaise qualité. Cette qualité incertaine nuit à la participation à la démocratie en raison de l'absence d'accessibilité et de clarté du texte.

Ainsi un *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*¹⁰, élaboré conjointement par des membres du Conseil d'État et le Secrétariat général du gouvernement, a-t-il été rédigé. Il vise à présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes à observer dans la préparation des textes normatifs, lois, ordonnances, décrets ou arrêtés. Conçu comme « un ouvrage de référence », il poursuit l'objectif de « ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides ». Cette préoccupation est du reste partagée au niveau communautaire. Ainsi le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont-ils conclu, le 16 décembre 2003, un accord interinstitutionnel, intitulé « Mieux légiférer », par lequel ils s'engagent à veiller « à la qualité de la législation

⁵ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1922, T. II.

⁶ Sur ces questions, cf. N. BOBBIO, *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007.

⁷ Constitution de 1958, article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

⁸ Secrétariat général du gouvernement, « XIII^{ème} législature - Statistiques au 31 décembre 2009 de l'application des lois promulguées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 30 juin 2009 », accessible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/stats_applicationdeslois_08_09.pdf.

⁹ Sur ce point, cf. B. MATHIEU, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2004.

¹⁰ D. MANDELKERN, *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, mars 2002, accessible en ligne : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000213/0000.pdf>.

[communautaire], à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité »¹¹. On peut en effet constater que : « Au cours des dernières années, des efforts importants ont été accomplis pour rendre plus facilement accessibles les normes de droit »¹².

Dernièrement, de manière presque coordonnée, la participation directe du citoyen à la rédaction et à la préparation de la législation nationale a été remise au goût du jour, notamment par le biais de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008¹³.

Il n'existe pas de définition unanime de la démocratie. Nous retiendrons celle, donnée par H. Kelsen, selon lequel la « Démocratie signifie identité du sujet et de l'objet du pouvoir, des gouvernants et des gouvernés, gouvernement du peuple par le peuple »¹⁴. Cette définition du rôle du peuple a le mérite d'être complétée par une interrogation de l'auteur sur la pratique de ce modèle démocratique : « Mais qu'est ce peuple ? Une pluralité d'individus, certes. Cependant, il semble que la démocratie suppose nécessairement, fondamentalement, que cette pluralité constitue une unité ». Démocratie directe ou représentative ? Ce n'est pas l'objet de notre étude. Nous choisirons d'analyser le système français, à travers l'exemple de certains autres modèles européens. Nous étudierons la combinaison des procédés de consultation référendaires et la participation populaire à la législation.

Par « participation », on entend tout processus permettant d'intégrer directement le peuple à la rédaction, la correction ou l'approbation directe et nécessaire d'un texte normatif définitif, bien que la problématique ait pu s'accommoder de développements portant sur les accords collectifs de travail et la question de la représentativité.

Nous traiterons de la participation du public à la législation. Cette participation populaire concerne différents « publics ». Pour le cas des consultations préalables à la rédaction du texte de loi, il s'agira de la population intéressée par la consultation et l'on verra qu'il peut parfois être difficile de parler pour ces procédés de consultations démocratiques, en raison de la sélection opérée au sein du public concerné. Pour le cas des consultations référendaires, il est fait appel au « peuple français » concerné par l'article 3 de la Constitution.

Les mécanismes d'élaboration directe de la loi par une partie de la population seront étudiés en priorité, en raison de leur remise au goût du jour sous la forme des Grenelles. Nous analyserons aussi le processus référendaire d'initiative directe du

¹¹ Parlement Européen, Conseil, Commission, « Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » », 2003/C 321/01, *JOUE* du 31 décembre 2003.

¹² Les documents de travail du Sénat, « La Qualité de la loi », n° EJ3, septembre 2007.

¹³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

¹⁴ H. KELSEN, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, préface de P. Raynaud.

nouvel article 11 de la Constitution, ainsi que, de manière plus illustrative, le nouvel article 61-1 de la Constitution.

Tout l'intérêt de l'analyse réside dans l'étude de la relation entre l'exigence de qualité *technique* de la loi et notamment sa compatibilité avec la participation du public à la démocratie. Inversement, le dialogue législatif est-il toujours constructif ou peut-il être une des causes du bavardage législatif ? Il s'agit ici de reprendre le ton du Président Pierre Mazeaud¹⁵, qui, en tant qu'ancien président du Conseil constitutionnel, s'était exprimé lors de la cérémonie des vœux de l'institution au Président de la République en 2005 sur la « mauvaise santé législative » et avait filé la métaphore du dialogue et de la qualité, n'hésitant pas à parler de « bafouillage ».

Quelle qualité doit revêtir la loi pour être plus conforme aux exigences de la démocratie ? Les deux procédés d'amélioration de la qualité *légitime* et de la participation sont-ils deux manifestations de la concrétisation de la démocratie dans le système législatif ou bien au contraire la manifestation d'une opposition entre la démocratie représentative et la démocratie directe ? L'idéal démocratique et l'idéal technique sont-ils conciliables, sans oublier que « l'idéal est toujours nettoyé d'un peu de réalité »¹⁶ ?

Il s'agit pour nous de démontrer que la pratique du dialogue législatif sous la V^{ème} République française, à laquelle nous limiterons notre analyse, n'a pas créé les conditions d'un dialogue constructif, en raison de la *timidité* des procédés de consultation et de participation à la rédaction de certains textes législatifs (I). Nous verrons aussi que ces conditions insuffisantes mènent inévitablement à des lois de mauvaise qualité, même s'il est possible de penser que la récente campagne de qualité de la loi peut se révéler un moyen pour le peuple de récupérer un pouvoir sur la législation (II).

I – LES CONDITIONS INSUFFISANTES D'UN DIALOGUE LÉGISLATIF CONSTRUCTIF

La participation directe que l'on peut qualifier de co-rédaction du texte est un procédé en cours de développement, notamment depuis le récent engouement politique pour la consultation en amont de la création d'un texte législatif par un site Internet. Mais on peut qualifier, avec S. Pierré-Caps¹⁷, ce regain d'intérêt pour la participation de regain « édulcoré » puisqu'il traduit une participation très en retrait

¹⁵ P. MAZEAUD, ancien président du Conseil constitutionnel, « Extraits du discours prononcé à l'occasion de l'échange de vœux avec le Président de la République », Paris, 3 janvier 2005.

¹⁶ ALAIN, extrait des « Définitions ».

¹⁷ S. PIERRÉ-CAPS, « Généalogie de la participation de tous aux affaires communes », *op. cit.*

au regard de l'analyse des résultats auxquels il mène (1). La récente réforme constitutionnelle a mené à une revalorisation de la consultation référendaire qui s'est trouvée élargie, même si elle reste trop en retrait (2).

1) La participation à l'élaboration de la loi : un faux retour aux sources

La procédure de participation du public à la législation pose la question de l'existence juridique du « peuple français » en tant qu'auteur de la loi. Il apparaît que ces procédés de consultation, pour se développer, font obligatoirement œuvre de sélection dans les rédacteurs pour faire appel au public « averti » (a). Mais surtout, cette participation à l'élaboration de la loi est limitée dans son objet et ses effets (b), ce qui nous conduira à en discuter les résultats, trop périodiques, pour parler d'un véritable retour aux sources de la démocratie.

a) Des participants limités

Les procédés de consultation pour la rédaction d'un texte de loi mènent à une sélection, au sein du peuple, des acteurs *aptes* à discuter la loi, prenons l'exemple des accords de Grenelle du 27 mai 1968. Longues et difficiles, les discussions de l'époque démontrent les divisions et les divergences des revendications entre les partenaires sociaux¹⁸. Les négociations aboutissent le 27 mai sur le « protocole de Grenelle » qui prévoit une augmentation du SMIG de 35 % et des autres salaires de 10 %, une réduction des horaires de travail et l'abaissement de l'âge de la retraite. Cet accord n'a jamais été rendu applicable dans l'ordre législatif, il n'a d'ailleurs pas mené à la résolution de la crise sociale profonde. On peut en effet considérer que le compromis trouvé aux revendications syndicales ne reflétait pas les attentes profondes de toute une société.

Certains sites Internet ouverts à la participation citoyenne posent aussi la question de la représentativité. Les sujets discutés revêtent généralement un caractère suffisamment spécifique pour que le public consulté soit en réalité le public *éclairé* à la question traitée. Comme le constate T. Vedel, plusieurs enquêtes tendent à prouver que « l'Internet contribue à une plus grande information politique des citoyens les plus informés sans améliorer celle des citoyens peu informés »¹⁹.

¹⁸ La CGT et son secrétaire général Georges Séguy, comme le gouvernement, pressés de voir le calme revenir, misent sur un traitement classique du conflit en réclamant de nouveaux droits syndicaux et des augmentations de salaires. La CFDT pour sa part souhaite une transformation des structures et des conditions de travail dans les entreprises.

¹⁹ T. VEDEL, « La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie », *Pouvoirs*, n° 119, novembre 2006, pp. 41-54, accessible en ligne à l'adresse suivante :

Peut-on parler d'une réelle participation démocratique au processus législatif alors que seulement une sélection de citoyens est consultée ? La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne connaît qu'un peuple français « indivisible »²⁰. Quelle qualification peut-on alors retenir pour ce public consulté qui se situe entre le peuple et le représentant²¹ ? Il n'existe pas de réponse unique. Certains sites ouverts à la participation peuvent se révéler utiles puisque suffisamment accessibles et portant sur un objet législatif général, c'est le cas du site du Grenelle de l'environnement. Enfin, ces procédés ne doivent pas aboutir à créer de troisième niveau entre le peuple et le représentant élu pour rédiger le texte législatif.

b) Une participation limitée dans sa finalité

La démocratie dite de proximité se définit par l'idée que la démocratie se nourrit de proximité qui elle-même favorise le lien social. C'est pour ces raisons que le projet de loi *relatif à la démocratie de proximité*²² se développe au niveau de la localité.

Avant 2002, le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 *pour l'administration territoriale de la République* définissait « le droit des habitants de la commune à être informés [...] et à être consultés » comme « un principe essentiel de la démocratie locale »²³. L'information locale était conçue comme la condition préalable à la participation.

La participation de l'habitant local a été la première à être mise en place au niveau des collectivités territoriales par la loi du 27 février 2002 qui a notamment prévu trois types d'avancées. D'abord, la création de conseils de quartiers dans les communes de 20 000 habitants et plus²⁴. La formule retenue confère aux conseils un rôle de proposition et les associe aux décisions dans un esprit de concertation. Ensuite, en matière de services publics, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal. Enfin, la démocratisation de l'exercice des mandats locaux.

http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/119Pouvoirs_p41-54_Internet_information_et_democratie.pdf?PHPSESSID=ca7f81a6c29b4cef0153d7dafbd1861f

²⁰ Cf. décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

²¹ Sur ces questions, cf. Association française de droit constitutionnel, *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, Journée d'études, 2008.

²² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

²³ Code général des collectivités territoriales, article L. 2141-1.

²⁴ Obligatoires au-delà de 80 000 habitants, ils comprennent des élus municipaux, représentés à la proportionnelle, ainsi que des personnalités représentatives et des associations d'habitants.

Cette participation du public à la décision locale renvoie à trois objectifs : « améliorer la gestion des services, agir sur le lien social, développer la démocratie »²⁵. Il reste que dans la définition même de son *principe*, cette loi *relative à la démocratie de proximité* laisse ouvertes quelques questions : « la *démocratie de proximité* ainsi évoquée reste cependant floue dans ses attendus et dans sa fonction. Les conditions nécessaires à son fonctionnement ne sont pas étudiées, comme si la proximité suffisait à elle seule à créer les conditions de la démocratie »²⁶. Les procédés participatifs locaux de l'habitant ont un but loisible qui laisse à l'habitant la potentialité de développer sa compétence : « les habitants ont des savoirs pratiques : où doit passer la ligne de bus, ce qui convient le mieux pour les jeux d'enfants, quel carrefour est dangereux »²⁷. Rappelons qu'il s'agit d'une des premières conditions de la démocratie athénienne. La compétence appartient au citoyen de la *cité* , le mieux apte à en connaître toutes les réalités. Au stade de leur réalisation, ces procédés consultatifs sont encore en retrait. On peut pointer « l'absence de règles claires – qui décide ?, de quoi ?, comment ?, par quels mécanismes les discussions sont-elles traduites en action effective ? »²⁸, mais surtout les résultats limités dans leur finalité à seulement certaines questions relatives au « quartier », sur un territoire restreint, pour des affaires pratiques qui ne permettent pas de combiner la démocratie directe à la démocratie représentative. Les élus récupèrent toujours en dernier lieu le pouvoir de décision.

Récemment, la Constitution²⁹ a consacré la participation du « citoyen local » reconnue par le biais du droit de pétition local, la consultation et le référendum local. Il convient de nuancer l'apport de ces procédés.

Quant au droit de pétition local, dès le départ « Les travaux parlementaires sur le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales font apparaître clairement une volonté politique d'encadrer cette initiative populaire de telle sorte qu'elle ne puisse être utilisée comme un moyen de bloquer l'action locale »³⁰. C'est ensuite l'encadrement de ce droit qui remet l'utilité de son existence

²⁵ Y. SINTOMER, « Enjeux et attentes d'une démocratie participative », dans Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, *Conseils de quartier : modes d'emploi*, Paris, Adels, 3^{ème} édition 2008 mise à jour, accessible en ligne : http://www.adcls.org/edition/guide_cq.htm.

²⁶ M.-H. BACQUÉ, « Démocratie participative, démocratie de proximité », dans Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, *Conseils de quartier : modes d'emploi*, Paris, Adels, 3^{ème} édition 2008 mise à jour, accessible en ligne : http://www.adcls.org/edition/guide_cq.htm.

²⁷ Y. SINTOMER, « Enjeux et attentes d'une démocratie participative », *op. cit.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

³⁰ E. FOREY, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *RDP* 2005 (n° 1), p. 151.

constitutionnelle en cause, citons deux principales critiques. D'abord, « le droit de pétition garanti par l'article 72-1 de la Constitution se présente sous la forme d'une faculté de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale d'une question relevant de la compétence de celle-ci. Par conséquent, le texte n'impose pas à l'assemblée délibérante d'examiner la pétition y compris dans les cas où celle-ci est recevable ». Ensuite, « en reconnaissant l'exercice du droit de pétition aux « électeurs de chaque collectivité territoriale », l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution associe la qualité de pétitionnaire à celle de citoyen électeur. Il exclut de la sorte les étrangers, à l'exception des ressortissants de l'Union européenne en ce qui concerne les pétitions organisées à l'échelon communal puisque ces derniers sont électeurs des conseils municipaux en vertu de l'article 88-3 de la Constitution ».

Quant au référendum local, citons certaines limites prévues par la loi organique³¹ qui permettent de nuancer son apport à la participation démocratique. D'abord, le seuil de 50 % de participation locale pour que le référendum ait valeur décisionnel, seuil rarement atteint en raison du peu de mobilisation citoyenne pour ces questions. Ensuite, l'impossibilité d'organiser un référendum sans transmission du projet de délibération au représentant de l'État qui affaiblit la vocation décentralisatrice du projet de référendum.

On peut conclure avec S. Pinon que « les doutes laissent place à une certitude : celle que le gouvernement a laissé échapper l'occasion de la démocratie participative dans la République décentralisée. De fait, on ne peut raisonnablement parler d'une immixtion réelle du citoyen dans l'administration des collectivités territoriales sans que trois exigences soient réunies : le droit de se prononcer régulièrement, de se prononcer sur des sujets de première importance, de donner à son vote valeur décisionnelle »³².

La démocratie locale reste limitée dans son utilisation, elle est en effet restée une disposition marginale depuis son instauration : « Au total, le développement des procédures de démocratie directe locale a été lent en France, les élus acceptant difficilement cette « remise en cause », pour reprendre les termes de certains, de la démocratie représentative. Et quand des procédures ont été instaurées, « de multiples précautions ont été prises pour éviter toute dérive »³³.

Les expériences de participation locale sont par trop limitées, notamment dans leur pratique, pour pouvoir parler de véritable retour aux temps de l'Agora.

³¹ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 *relative au référendum local*.

³² S. PINON, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA*, n° 144, 20 juillet 2004, p. 12.

³³ A. VIOLA, « La démocratie directe locale en question », *LPA*, n° 153, 1^{er} août 2003, p. 11.

Quant à la participation nationale à la rédaction de la législation, elle a été généralisée de manière récente. C'est à chaque élection le même constat, l'abstentionnisme réveille la nécessité pour le discours politique de réintégrer le *démos* dans la prise directe de la décision. La campagne présidentielle de 2007 avait mis en avant la séduction de la participation. Pour la gauche, on se souvient de la proposition de la candidate S. Royal d'introduire la démocratie participative dans toutes les collectivités publiques (jurys citoyens, budgets participatifs, etc.)³⁴. Les premiers gouvernements de F. Fillon ont renoué avec la participation par la consultation qui marque le retour à l'idéal de la loi, expression de la volonté générale : le législateur propose une norme constituée par la révélation des nécessités de chacun pour en faire la volonté de tous.

La généralisation des Grenelles a révélé la nécessité de recréer la relation démocratique directe entre le citoyen et la législation. Le processus est en développement constant. Depuis les années 2000, on dénombre : un Grenelle de l'insertion, de la santé, de la mer, de l'environnement ou encore des ondes. La définition politico médiatique du Grenelle en fait un processus de négociation entre représentants politiques et ONG, membres de la société civile.

Quelles sont les justifications sous-jacentes à cette participation nouvelle ? On peut dégager deux types de raisons justifiant la mise en avant de la participation du public dans le discours politique : « la participation séduction » ou « la participation sortie de crise ».

Dans un premier temps, ces procédés de consultation ont une valeur politique incontestable, en raison de l'affichage démocratique qu'elles créent. Le procédé législatif en voie de création y gagne donc en légitimité.

Prenons l'exemple du Grenelle de l'environnement qui invoque le public à plusieurs stades du projet³⁵. La première phase consacrée au dialogue et à l'élaboration de propositions au sein des groupes, constitués de représentants de la « société civile », est suivie d'une consultation du grand public et des acteurs locaux autour des propositions, elle s'organise sous la forme d'un site Internet et de réunions interrégionales. Le processus participatif se conclut sur une « synthèse enrichie » avant l'audition des partis politiques et des fondations politiques, pour aboutir au projet de loi.

Le choix du domaine de l'environnement n'est pas anodin. Il s'agit d'un sujet politique au centre des préoccupations citoyennes qui permet de réactiver le processus participatif par une responsabilisation citoyenne. « Mais, pourquoi ne pas

³⁴ S. ROYAL, « Les 100 propositions du « Pacte Présidentiel ». Rubrique Démocratiser les institutions », Proposition n° 73.

³⁵ Nous analyserons uniquement ces grandes étapes.

étendre les exigences d'information ou de participation du public à d'autres domaines tels que l'organisation des services publics, la fermeture de classes, d'hôpitaux, etc. *A priori*, on ne décèle aucun argument de principe qui puisse l'exclure »³⁶. On peut tenter une explication de nature politique. Il apparaît que ce domaine n'a été couvert que très récemment par la norme législative et l'échec de la participation en la matière ne peut mener qu'à des résultats négatifs limités.

Récemment la qualité de la loi a été l'objet d'une proposition participative. Dans le cadre des projets de lois relatifs à la simplification du droit, le site de l'Assemblée Nationale a proposé un portail « simplifions la loi »³⁷ qui permet à chacun d'exprimer un problème juridique rencontré à l'occasion de l'application d'une loi pour éclairer ce dysfonctionnement.

La *participation séduction* a donc pour effet principal de rendre la norme en état de création plus attrayante, puisque rapprochée des réalités quotidiennes.

Dans un deuxième temps, la participation peut être une nécessité en cas de crise. C'est l'exemple de la crise de mai 1968 qui a mené à la résolution d'un conflit « dans des conditions exceptionnelles », suivant les mots du Premier Ministre de l'époque G. Pompidou, dans sa déclaration télévisée ayant suivi les négociations. Ces « conditions exceptionnelles » ont marqué le retour aux affaires publiques de représentants indirects mais plus proches du peuple : les organisations syndicales de tous types qui ont notamment réussi, par le biais de trois jours de négociations, à imposer certaines conditions au Gouvernement.

Le procédé participatif constituera ici un double échec puisque les accords ont échoué à résoudre la crise institutionnelle et qu'ils n'ont pas même eu vocation à être concrétisés dans l'ordre juridique. Cette participation reste donc associée à un fiasco valorisant à l'effet inverse la reprise du pouvoir aux mains de gouvernements forts. L'expérience des accords de Grenelle révèle plusieurs éléments d'analyse pour la *participation sortie de crise*. D'abord la consultation populaire n'est qu'un dernier recours, ensuite, elle ne peut mettre fin aux effets d'une crise.

2) *L'évolution timide vers la consultation référendaire*

La consultation référendaire française existe, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, au stade de l'initiative et au stade de l'approbation populaire d'une loi déjà votée. Cette participation du peuple à la législation est en retrait au regard des exemples européens (a). L'initiative référendaire récente est elle aussi limitée (b).

³⁶ Y. JÉGOUZO, « De la « participation du public » à la « démocratie participative » ? », *AJDA* 2006, p. 2314.

³⁷ [Http://simplifionslaloi.assemblee-nationale.fr](http://simplifionslaloi.assemblee-nationale.fr).

a) La portée limitée du référendum législatif de l'article 11 de la Constitution

Le référendum est un mode de gouvernement sous la V^{ème} République, comme le prévoit l'article 3 de la Constitution. Il peut revêtir deux formes, le référendum législatif de l'article 11 de la Constitution et le référendum constitutionnel prévu par l'article 89 de la Constitution. Nous centrerons notre analyse sur le seul référendum législatif français, en raison de l'utilisation marginale du référendum constitutionnel³⁸.

Sa faible utilisation³⁹ et sa portée limitée nuancent fortement le poids de la consultation référendaire comme moyen de construction d'une démocratie plus participative. Utilisé de manière facultative, sur l'initiative des autorités politiques nationales, le référendum législatif français reste un exemple participatif en retrait à la lumière d'un rapide tour d'horizon européen. Au Danemark, en Irlande et en Suisse, par exemple, son utilisation peut être obligatoire, pour le cas d'une révision constitutionnelle, par exemple.

Pour l'exemple Suisse, le référendum constitutionnel existe sous différentes formes. La Constitution prévoit d'abord le référendum d'initiative populaire⁴⁰ qui permet à 100 000 citoyens de présenter une proposition de révision de la Constitution. Lorsqu'un référendum sur l'opportunité de la révision est organisé, si la majorité des votants se prononce en faveur de l'initiative, le Parlement fédéral élabore une proposition de révision constitutionnelle. Ensuite, le référendum peut intervenir au stade du vote de la loi constitutionnelle. Lorsqu'un référendum est organisé sur une proposition de révision constitutionnelle élaborée par le Parlement à la suite d'une demande formulée en termes généraux ou résultant d'une demande rédigée, la double majorité des votants et des cantons est nécessaire pour que la révision constitutionnelle soit adoptée.

Le référendum français est un acte de souveraineté populaire qui ne permet pas au peuple de récupérer un pouvoir sur la législation en discussion ou votée. Le peuple français n'a aucun accès à la législation par le référendum, ne peut pas s'opposer au vote d'une loi ou même choisir de l'abroger. Il s'agit pour le peuple de voter simplement par oui ou par non à la question du vote d'une loi, de la ratification d'un traité ou d'une révision constitutionnelle.

³⁸ Une seule révision constitutionnelle a été adoptée par la voie du référendum, sur le fondement de l'article 89, la révision constitutionnelle portant sur le quinquennat présidentiel : Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

³⁹ Neuf cas seulement sous la V^{ème} République. Pour le détail, cf. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html>.

⁴⁰ Prévu par les articles 138 et 139 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

À l'inverse, en Italie, le référendum peut porter sur l'abrogation d'une loi ou concerner le champ d'application d'une loi constitutionnelle⁴¹. Le référendum abrogatif a pour objet de donner au peuple une sorte de droit de veto sur l'action législative, il « met fin au décalage entre la loi faite par les représentants et le souhait profond des représentés »⁴². On peut toutefois souligner certaines limites dans son utilisation : le seuil élevé des 500 000 signatures, la forte abstention, le coût élevé ou encore les potentialités dilatoires du procédé. Il reste que le citoyen est amené à corriger les éventuelles erreurs des assemblées législatives et garde le contrôle sur les abus du pouvoir par le droit d'initiative.

De même, en Irlande et en Suisse, le référendum législatif peut avoir pour objet d'empêcher l'entrée en vigueur de projets de loi récemment votés par le Parlement. Les citoyens suisses peuvent, en récoltant 50 000 signatures dans les 100 jours qui suivent l'adoption d'un projet de loi par le Parlement, demander que ce projet soit soumis au vote populaire. La loi ne peut alors entrer en vigueur.

On peut conclure avec M. De Villiers que « le référendum banalisé ne fait pas partie de la culture politique française »⁴³.

b) L'instauration d'un référendum d'initiative partagée

L'usage des procédures de démocratie directe dépend de nombreux facteurs. L'un des plus importants est la culture politique et le nombre de conflits à résoudre dans une société. La démocratie directe contemporaine laisse entendre que les citoyens ont le droit de participer de façon directe, en votant, aux décisions prises sur des sujets importants pour la société.

Pour être des procédés de partage du pouvoir, ces procédures doivent permettre à un certain nombre de citoyens d'être à l'initiative d'un texte indépendamment de la volonté d'un organe gouvernant. C'est le cas de la Suisse, les citoyens suisses peuvent demander une modification de la Constitution fédérale ou

⁴¹ Article 138 de la Constitution du 17 décembre 1947 qui permet de soumettre à référendum populaire les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles en vue de leur confirmation quand « dans un délai de trois mois après leur publication, demande en est faite par un cinquième des membres de l'une des deux chambres ou bien par 500 000 électeurs ou bien par 5 conseils régionaux ». Cf. également la loi du 25 mai 1970 concernant l'application de cette disposition.

⁴² M. GUILLAUME-HOFNUNG, « L'expérience italienne du référendum abrogatif », *RIDC*, n° 1, vol. 35, 1983, p. 109.

⁴³ M. DE VILLIERS, « Le référendum sous la V^{ème} République », Fiche provenant du dossier thématique « La Constitution de 1958 à quarante ans », accessible en ligne sur le site du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation-publications/dossiers-thematiques/2008-cinquantenaire-la-constitution-en-20-questions/le-referendum-sous-la-ve-republique.16338.html>.

l'adjonction d'une disposition. Il faut pour cela récolter 100 000 signatures en 18 mois. La plupart sont rejetées en votations populaires mais elles ont le mérite de lancer d'intenses discussions.

Il convient de s'interroger sur la portée du nouvel article 11 de la Constitution française, issu de la révision constitutionnelle de juillet 2008. On peut oser parler avec S. Pinon « d'improbable loi organique et d'impossible initiative », en effet « Les nouveautés issues de la révision du 23 juillet 2008 sont décevantes pour plusieurs raisons : parce que le champ référendaire demeure presque inchangé, parce que l'expression populaire se retrouve à la fois « guidée », « canalisée » et « contrôlée »⁴⁴. Est-ce que ce droit d'initiative peut vraiment être greffé en France en 2008 ? R. Badinter a parlé d'une réforme « trop tardive »⁴⁵ pour la question prioritaire de constitutionnalité de 2008. Ne faudrait-t-il pas conclure la même chose pour le référendum de l'article 11 faussement qualifié d'initiative populaire ou nationale, alors qu'il s'agit d'une initiative partagée entre parlementaires et citoyens ? Comme le reconnaît F. Hamon, « c'est évidemment inexact du moins si l'on admet, comme le font la plupart des auteurs français ou étrangers, que cette expression ne désigne que les procédures permettant aux citoyens d'exercer leur droit d'initiative sans le concours d'aucun organe de l'État. À strictement parler, les nouvelles dispositions de l'article 11 ne prévoient qu'un système d'initiative partagée »⁴⁶. Certains auteurs ont pu militer en faveur de l'instauration de ce type de mécanismes, « les gouvernants doivent être amenés à reconnaître son utilité et à accepter une plus grande immixtion des citoyens dans la gestion des affaires publiques. Reste à savoir comment attirer leur attention... »⁴⁷.

Dès lors que le débat national prend de l'ampleur, c'est alors l'instrument lui-même qui paraît inadapté. On l'a vu récemment avec l'affaire du référendum sur La Poste. Un Comité national « contre la privatisation de La Poste pour un débat public et un référendum sur le service public postal » s'est mis en place pour s'opposer résolument à la privatisation de La Poste. Les associations se basaient notamment sur l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoit la nécessité du service public national pour justifier le maintien de La Poste dans le secteur public. Elles demandaient l'organisation d'un débat public citoyen par le biais de l'article 11 nouveau de la Constitution.

⁴⁴ S. PINON, « Improbable loi organique, impossible initiative populaire », *AJDA* 2009, p. 2002.

⁴⁵ R. BADINTER, Propos d'introduction dans *Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle*, Aix-en-Provence, Institut Louis Favoreu, PUAM, 2009, p. 11.

⁴⁶ F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai faux » référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 16.

⁴⁷ J.-É. GICQUEL, « Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative populaire ? », *LPA*, n° 20, 28 janvier 2005, p. 5.

Cet article nouveau prévoit que les parlementaires puissent demander la mise en place d'un référendum législatif si un cinquième des membres du Parlement soutenus par un dixième des électeurs français inscrits le demandent. Il s'agit donc d'un référendum d'initiative conjointe.

Cet article entrera en vigueur dès que les lois ordinaires et organiques nécessaires à son application⁴⁸ seront votées au Parlement. Le texte organique doit préciser : comment recueillir les signatures ? Dans quels lieux et sous quels délais ? B. Accoyer, président actuel de l'Assemblée nationale, a estimé que le texte organique d'application de l'article 11 nouveau de la Constitution serait soumis « prochainement » aux parlementaires, avant juin 2010. La loi relative au statut de La Poste a, entre temps, été adoptée⁴⁹.

Pour accélérer la mise en place des textes d'application de la réforme constitutionnelle concernant l'article 11, le groupe socialiste à l'Assemblée avait fait inscrire à l'ordre du jour la discussion, le 15 octobre 2009, d'une résolution portant « extension du référendum »⁵⁰. À l'appui de sa résolution, le Parti socialiste avait argué de la force du projet mis en place par le comité national contre la privatisation de La Poste qui avait réussi à mobiliser plusieurs votations citoyennes et même une votation nationale, grâce à une mobilisation syndicale et par le biais de différents sites Internet⁵¹. Pour que soit organisé un référendum d'initiative populaire, le projet aurait dû mobiliser un cinquième des parlementaires. 220 parlementaires, soit plus d'un cinquième des députés et des sénateurs, avaient alors déjà signé un texte. Quant à la réunion d'un dixième du corps électoral, soit 4,5 millions de personnes, le groupe Parti socialiste poursuivait ainsi : « 2 millions de personnes se sont retrouvées pour signer le texte défendant le service public de La Poste, il sera certainement facile de trouver 4,5 millions de personnes pour signer un texte lancé par un cinquième au moins des parlementaires afin de défendre les services publics ».

Par ailleurs, le Parti socialiste avait profité de cette proposition de résolution pour dénoncer le seuil « élevé » de 10 % de la population. Il convient de faire état d'une étude réalisée par l'Institut européen sur l'initiative et le référendum⁵² qui est arrivée à la conclusion qu'un pourcentage de signatures de l'ordre de 5 % rendait l'exercice du droit d'initiative extrêmement difficile pour la plupart des individus et

⁴⁸ Article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

⁴⁹ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 *relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, *JORF* du 10 février 2010.

⁵⁰ Cf. le dossier législatif accessible en ligne sur le site de l'Assemblée Nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/extension_referendum.asp.

⁵¹ <http://www.appelpourlaposte.rezisti.org/>.

⁵² B. KAUFMANN, *The Initiative and Referendum Monitor 2004/2005*, *IRI Europe Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, London, The Creative Element, 2004.

des organisations et qu'un pourcentage de l'ordre de 10 % le rendait pratiquement impossible.

Depuis le 14 septembre dernier et l'adoption de la dernière loi organique sur l'application des dispositions constitutionnelles issues de la réforme, seules les conditions de mise en œuvre relatives au Défenseur des droits et à l'extension du référendum restent encore à déterminer. Aucun projet de loi n'a été déposé pour permettre la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 11. La discussion de la proposition de résolution en séance publique, remise au 20 octobre 2009, a mené au vote contre la résolution (259 députés), en raison de la « promesse » du dépôt d'un projet de loi organique avant la fin de l'année.

La loi organique devra respecter le cadre fixé par la Constitution⁵³ dont les avancées restent limitées. Le projet référendaire est en réalité d'initiative parlementaire, le peuple ne fait que *soutenir* le texte. Même demandé par 184 parlementaires et soutenu par 4,5 millions de citoyens, le référendum reste *virtuel* puisqu'il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées et qu'elles rejettent le projet pour que ce dernier ne soit pas organisé.

Citons encore des limites relatives à l'objet du référendum. Premièrement, l'alinéa 3 de l'article 11 précise que l'initiative « ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ». Ensuite, l'alinéa 6 prévoit que si « la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin ». Citons enfin l'alinéa 5 : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum ».

Il nous est permis de partager la réflexion de S. Pinon suivant lequel « l'expression populaire se retrouve encore étroitement canalisée par le constituant »⁵⁴.

Après avoir examiné les conditions insuffisantes d'un véritable dialogue législatif, il nous faut comprendre en quoi cette qualité limitée de la participation peut avoir des effets sur la qualité de la législation qui en serait issue. Mais surtout, il nous faut analyser comment la nécessité pour la loi de rester claire et accessible peut rééduquer le législateur à la démocratie et permettre une participation à la législation par une meilleure qualité de la loi.

⁵³ C'est en effet ce que contrôle le Conseil constitutionnel saisi de l'examen d'une loi organique précisant l'application de dispositions constitutionnelles. Cf. par exemple : décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, cons. 6.

⁵⁴ Cf. S. PINON, « Improbable loi organique, impossible initiative populaire », *op. cit.*

II – LE RISQUE DU « BAVARDAGE LÉGISLATIF »

Tout d'abord le peuple doit conserver son devoir de contrôle qui peut passer par la participation à la qualité de la loi (1). Il faut ensuite comprendre que la récente réforme constitutionnelle a engagé la France vers un exemple de démocratie plus « consultative » notamment par la modernisation du procédé de référendum (2).

1) *Une qualité incertaine de la législation après participation du public*

Les procédés de « synthèses » opérés par le législateur, à la suite de la consultation populaire, utilisés par les différents Grenelles, déconnectent la phase d'élaboration de la phase normative. Y a-t-il une présomption d'accessibilité du texte dès lors que le destinataire a participé à l'élaboration de la norme (a) ? Il apparaît que le processus d'élaboration est différent de la loi elle-même et la participation à l'élaboration n'implique pas que le texte lui-même soit plus clair et intelligible (b). Nous étudierons d'abord le manque de « normativité » des lois issues du Grenelle de l'environnement (c) avant de comprendre, comment la généralisation des Grenelles n'a pas souvent abouti à la participation à l'élaboration d'un projet de texte normatif (d).

a) Des lois dont l'accès intellectuel n'est pas facilité

Au regard de l'accessibilité de la loi, le processus de la participation à la rédaction renforce le lien participatif et l'accès à la législation uniquement pour un certain public, celui qui, éclairé et disposant des moyens de s'informer, pourra faire des propositions.

Le cas du Traité portant constitution pour l'Europe illustre bien le propos. Divers procédés de discussion avaient été ouverts sur Internet pour permettre aux citoyens de s'exprimer⁵⁵ ; et pourtant le peuple a, en dernière instance, rejeté majoritairement le texte. Ceci démontre la faible représentativité du public sondé par le biais des procédés virtuels de consultation.

L'outil Internet utilisé pour ce type de procédé favorise d'autre part le morcellement des informations délivrées par le public consulté. Diverses contributions se succèdent sans qu'un véritable avis puisse être recueilli puisque la liste de ces participations virtuelles fait ensuite l'objet d'une compression par les

⁵⁵ Citons le site « Futurum » mis en place pour suivre la réforme de l'Union Européenne après la convention européenne de 2003 : http://europa.eu/institutional_reform/index_fr.htm ou encore la convention des jeunes : <http://european-convention.eu.int/youth.asp?lang=FR&content=intro> et notamment la rubrique « l'opinion des européens ».

assemblées ou par des comités d'experts chargés de la synthèse. Il existe un risque véritable de dépossession de l'information.

La loi de simplification récente démontre la faible qualité législative des dispositions votées, du fait de regroupements⁵⁶ systématiques sans cohérence qui font de cette loi une loi pénale, administrative, réformant des pans entiers de procédure sans qu'une concertation ni même qu'une véritable discussion législative ne puisse être préservée. La consultation citoyenne par le site « simplifionslalo.fr » permet seulement au citoyen de faire état de certains problèmes qui, premièrement, ne font pas tous l'objet d'une disposition de la loi et, enfin, qui ne permettent pas de faire état d'une simplification du droit. Aussi, la récupération des informations du public laisse libre cours à une discussion législative qui donne au texte législatif qui en est le résultat une apparence décousue, répondant à tous les griefs soulevés par le juge constitutionnel à l'occasion de sa jurisprudence relative à la qualité de la législation : cavaliers législatifs nombreux, dispositions de faible valeur normative, création par voie d'ordonnance de dispositions multiples...

Le plus souvent d'ailleurs ce caractère hétérogène du texte qui fait état de la réunion de ces informations n'en favorise pas la lisibilité⁵⁷.

b) L'absence de clarté des lois issues de la participation

Le Conseil constitutionnel a eu récemment à trancher le sort de la loi OGM⁵⁸, première loi qui constituait le résultat des négociations du Grenelle de l'environnement. Il n'a pas jugé la qualité de la loi, l'argument n'avait pas été soulevé par la saisine et n'a pas été relevé d'office. On peut penser pourtant que certaines dispositions auraient pu courir le risque d'une censure⁵⁹. Mais juger de la qualité de la loi n'aurait de toute façon pas conduit le juge constitutionnel à juger de la qualité de la participation en raison du peu d'informations récupérées de l'initiative citoyenne par le texte définitif.

Il est donc difficile de parler de clarté du texte de loi adopté, puisqu'en effet, la rédaction par plusieurs mains peut parfois apparaître antinomique avec le soin d'une

⁵⁶ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit.

⁵⁷ Cf. en ce sens I. MAUCOUR-AMICIE, « La simplification du droit : des réformes sans définition matérielle », *AJDA* 2005, p. 303.

⁵⁸ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

⁵⁹ Parmi les dispositions ayant peu de portée normative et susceptibles de courir la censure du Conseil constitutionnel, citons par exemple : Code de l'environnement article L. 531-2-1 alinéa 2 : « Les décisions d'autorisation concernant les organismes génétiquement modifiés ne peuvent intervenir qu'après une évaluation préalable indépendante et transparente des risques pour l'environnement et la santé publique. Cette évaluation est assurée par une expertise collective menée selon des principes de compétence, pluralité, transparence et impartialité ».

qualité de rédaction uniforme. On sait que le Conseil constitutionnel a, pour ces raisons, contrôlé la multiplication du nombre d'amendements aux textes législatifs⁶⁰.

Quant à l'intelligibilité, elle n'est pas facilitée en raison du domaine de l'environnement qui justifie que le propos reste technique. Citons en ce sens le nombre pléthorique de dispositions qui ne font qu'opérer un renvoi au pouvoir réglementaire ou à un avis consultatif.

C'est encore une fois le législateur qui récupère le pouvoir de décision et notamment le pouvoir de rédaction. Pour permettre de faire état de la récupération des informations citoyennes, le texte définitif favorise le choix de dispositions législatives soit trop consensuelles revêtant alors une charge normative faible, soit au contraire très techniques, ce qui ne favorise alors pas leur clarté.

c) La faible normativité du Grenelle de l'environnement

La voie participative du Grenelle de l'environnement constitue le résultat des directives posées par la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États⁶¹. La création de la Commission nationale du débat public s'est fait l'écho de ces préoccupations internationales, notamment en permettant aux citoyens de s'exprimer sur les projets urbains, comme le précise la Commission sur son site⁶². La participation citoyenne à l'environnement a été constitutionnalisée par la Charte de l'environnement de 2005 qui proclame par son article 7 le droit de toute personne « dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Le Grenelle de l'environnement répond à cette exigence. La loi « Grenelle I »⁶³, résultat des consultations, est plutôt constitutive d'un relevé de

⁶⁰ Parmi de multiples exemples récents, citons la décision n° 2005-532 du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*.

⁶¹ Cette convention précise dans son préambule les principes d'une démocratie environnementale, « reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement ». L'objectif de la participation est, dans le texte, directement lié à la question de la qualité de la législation. Le texte de la convention est accessible en ligne : http://www.centre.ecologie.gouv.fr/telechargement/la_convention_aarhus.htm.

⁶² « Le principe de participation résulte [...] d'une évolution dans la conception du principe de concertation préalable à la réalisation des projets d'aménagement du territoire ». Pour plus d'informations, cf. : <http://www.debatpublic.fr>.

⁶³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

propositions de principes qui restent d'une consistance normative incertaine. Ainsi en est-il de l'article premier : « Prenant appui sur les conclusions du Grenelle de l'environnement, la présente loi fixe les objectifs, définit le cadre d'action et précise les instruments de la politique mise en œuvre par la collectivité nationale pour lutter contre le changement climatique, élaborer des stratégies d'adaptation, préserver la biodiversité ainsi qu'un environnement respectueux de la santé ». Le texte du Grenelle 2 est encore en discussion⁶⁴. Comme son jumeau le Grenelle 1, son titre est évocateur : *Engagement national pour l'environnement*, mais son contenu textuel est encore une fois l'objet d'un projet gouvernemental indépendant de la consultation⁶⁵.

Le choix du domaine de l'environnement est de ce point de vue significatif d'une législation le plus souvent taxée de faible normativité, puisqu'elle édicte des devoirs moraux bien plus que des dispositions applicables en tant que telles dans l'ordre juridique.

d) La généralisation de Grenelles n'aboutissant pas à un projet de loi

Citons tout d'abord le Grenelle de l'insertion. Le processus fera l'objet pendant plusieurs mois de négociations, de réunions et de concertations, pour mener le 1^{er} décembre 2008 à la promulgation de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 *généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*. Ce processus de discussion a été efficace par l'association de plusieurs acteurs démocratiques à la poursuite d'un objectif commun. Il reste que l'objectif affiché par la loi du 1^{er} décembre 2008 était l'objectif de départ (la mise en place d'un RSA) et l'on peut se demander si la discussion a mené jusqu'à la loi ou si c'est la loi elle-même qui a mené la discussion.

Pour ce qui concerne le Grenelle dit « de la mer », le processus de négociation a fait l'objet de plusieurs tables rondes dont celles finales des 10 et 15 juillet 2009 qui ont permis de formuler plusieurs centaines de propositions qui n'ont pas eu encore de portée normative.

On peut enfin citer le récent « Grenelle des ondes ». Le Premier Ministre a demandé, le 26 février 2009 à la Ministre de la Santé et des Sports d'organiser, en lien avec la secrétaire d'État chargée de l'Écologie et avec la secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'Économie numérique, une table

⁶⁴ Projet de loi *portant engagement national pour l'environnement*, n° 1965, déposé le 9 octobre 2009 devant le Sénat. Le projet est encore en première lecture à l'Assemblée Nationale.

⁶⁵ Le projet de loi, déposé au Sénat le 12 janvier 2009, s'inscrit dans le prolongement de la loi *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, dite « Grenelle 1 », qui a déterminé les objectifs de l'État dans le domaine environnemental. Au travers de ses 104 articles répartis en sept titres, il traduit en obligations, interdictions ou permissions les principes précédemment affirmés dans la loi de programmation.

ronde consacrée au thème « Radiofréquences, santé, environnement ». Le rapport final de cette table ronde⁶⁶ a mené à la formulation de dix propositions relatives à la prévention dans ce domaine. Aucun de ces principes n'a vocation à entrer dans l'ordre juridique pour y produire des effets de droit.

On le voit, la participation se modernise comme un procédé de négociation de principes généraux, qui permet de valoriser ou de replacer dans l'actualité un sujet susceptible de faire l'objet d'une ou plusieurs lois, mais plus rarement comme le moyen de discuter sur la base d'un véritable projet de loi – c'est le cas du seul Grenelle de l'environnement, et dans une moindre mesure, de celui de l'insertion.

On peut nuancer les effets « néfastes » d'une loi rédigée en dernier lieu par le législateur : est-ce qu'en effet le destinataire de la norme est plus compétent que le spécialiste de la législation pour retranscrire en termes clairs et précis un texte de loi ?

Le lien entre la qualité démocratique et la qualité technique est un faux problème puisque la loi issue de la participation ne sera pas obligatoirement soit de bonne soit de mauvaise qualité parce que le public y a été associé. Le plus souvent, dès lors que les consultations démocratiques ont eu un avenir législatif, alors c'est en grande partie de la rédaction adoptée en dernier lieu par le législateur que va dépendre la qualité de la loi.

2) *La qualité de la loi : retour à la participation ?*

L'exigence de qualité de la loi se limite à une amélioration de l'accès à celle-ci. Par accès nous entendons l'accès intellectuel, la compréhension suffisante de la législation pour qu'elle puisse devenir un outil juridictionnel ou un élément du patrimoine juridique citoyen. C'est la connexion de la loi à son « public » qui est l'objet du catalogue d'exigences auxquelles doivent répondre les lois ; et l'on peut conclure avec E. Cartier que « l'accessibilité du droit, sans être une condition de son existence est une condition de son acceptabilité, c'est-à-dire de sa légitimité »⁶⁷. L'arrêt rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984⁶⁸ dresse un catalogue complet des caractères que doit avoir une loi

⁶⁶ R. BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé et des Sports, N. KOSCIUSKO-MORIZET, Secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'Économie numérique, C. JOUANO, Secrétaire d'État chargée de l'Écologie, *Rapport de restitution : table ronde Radiofréquences, santé, environnement*, 23 avril / 25 mai 2009.

⁶⁷ E. CARTIER, « Accessibilité et communicabilité du droit », *Juridictoria*, n° 1 (L'accès au droit), 2008, p. 54.

⁶⁸ CEDH, 2 août 1984, *Malone c. Royaume-Uni*, série A n° 82.

de bonne qualité. Les lois doivent être accessibles, compréhensibles et prévisibles. Enfin, elles doivent être claires, précises et intelligibles.

Le Conseil constitutionnel français a, de son côté, consacré l'exigence constitutionnelle de clarté de la norme⁶⁹ qui résulte de l'article 34 de la Constitution. Cette exigence est combinée à l'objectif d'intelligibilité du texte normatif, consacré comme objectif de valeur constitutionnel⁷⁰. Il découle des articles 6, 16, 4 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'objectif lie l'action législative, c'est pourquoi la consécration d'un objectif de clarté et d'accessibilité du texte législatif traduit l'obligation d'un changement de comportement législatif. Le Conseil constitutionnel a ensuite modifié son considérant de principe relatif aux normes applicables à la qualité de la loi et a consacré l'objectif d'intelligibilité comme la norme de référence unique en la matière, dans sa décision n° 2006-540 DC⁷¹, abandonnant la nécessité de clarté de la norme, liée à l'article 34. À ces impératifs, ajoutons l'exigence posée par le Conseil pour les lois d'être suffisamment « normatives »⁷², exigence fondée sur le respect des articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatifs à la liberté et à son exercice limité à la connaissance des lois et de la norme en général. À ces objectifs de clarté des textes législatifs, le Conseil constitutionnel a lié la qualité de la procédure législative⁷³.

L'intérêt de cette jurisprudence relative à la qualité technique de la loi au bénéfice de la participation du public réside dans l'amélioration de la participation passive du public par une meilleure compréhension de la législation et notamment par une réappropriation de la norme en la rendant plus accessible : ici, on entend l'accès matériel (notamment par la régulation du stock normatif). La qualité de la loi

⁶⁹ Cf. par exemple : décision n° 2003-475, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 20.

⁷⁰ Consacré par la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, cons. 13.

⁷¹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 9.

⁷² Cf. par exemple : décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

⁷³ Décision n° 2006-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* : « 5. Considérant, en second lieu, que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : " La loi est l'expression de la volonté générale...", ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..." ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ».

tend donc à la rapprocher du citoyen. Elle rééduque le législateur à la logique démocratique en ravivant la connexion entre la loi et son intérêt démocratique, son accessibilité et son intelligibilité.

C'est le public qui est la mesure de la qualité de la loi en tant qu'évaluateur de l'accessibilité, de la clarté et de l'intelligibilité des termes adoptés par le législateur. C'est pour cette raison que la clarté est entendue comme imposant au législateur d'édicter une norme à laquelle le citoyen va pouvoir ajuster sa conduite, notamment en matière pénale⁷⁴.

Le citoyen lui-même a-t-il les moyens de participer à cette campagne de qualité ?

Si cette jurisprudence permet de faire la mesure de la qualité de la loi par son degré de lisibilité technique par le justiciable, il faut assurer au destinataire la possibilité matérielle d'exercer la sanction de ce pouvoir de juger la loi. On entend ici le terme « juger » comme la capacité à « évaluer » dévolue au destinataire.

On trouve dans les techniques de participation du public la procédure connue par les grecs qui permettait au peuple législateur de demander l'annulation d'une loi en vigueur qui ne serait plus en accord avec ses aspirations. Généralisée en 416, la procédure de *Graphès Para Nomon*, qui signifie littéralement « action en justice publique dans l'intérêt des lois » permettait à n'importe quel citoyen, par une affirmation sous serment, de requérir l'invalidation d'un décret ou encore d'accuser l'auteur du décret ou de la proposition devant l'assemblée. Elle a été largement utilisée puisqu'elle avait pour but de protéger la démocratie. Pour reprendre P. Rosanvallon, « la procédure était [...] une façon de protéger le peuple contre lui-même : les décrets visés par cette action avaient nécessairement été précédemment adoptés par l'assemblée de citoyens, parfois même à l'unanimité »⁷⁵. La procédure pouvait être engagée à tout moment, au moment même où la proposition était faite, soit après réflexion, pendant une durée d'un an pour le respect de la stabilité législative. L'action était largement ouverte, il n'existait qu'un seul intérêt à agir : estimer que les lois fondamentales de la cité étaient mises en danger. La sanction allait de la simple annulation du décret à une amende. Cette procédure manifestait la responsabilité de tous à la bonne conduite des affaires politiques. « L'histoire de la démocratie ne peut se limiter à l'histoire du droit de vote

⁷⁴ Cf. par exemple la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes* ; la décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises*, ou encore la décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*.

⁷⁵ P. ROSANVALLON, Extrait des *Cours au Collège de France*, diffusés sur France Culture.

et à l'histoire du régime parlementaire : l'histoire de la démocratie est aussi liée en profondeur à l'idée d'un jugement des gouvernants par la société »⁷⁶.

La voie du jugement de la législation permet au peuple de récupérer le contrôle du processus démocratique. C'est en effet le droit de revenir sur ses décisions, reconnu sans problème aux juridictions par le biais des revirements de jurisprudence, qui est à l'œuvre, en accordant au destinataire de la législation le droit de ne plus la considérer comme conforme à ses aspirations.

La généralisation de ce procédé paraît de nos jours remise en question même si l'on peut constater la résurgence de certains procédés de participation collective à l'amélioration de la législation.

Nous verrons d'abord que le contrôle démocratique sur la loi était prévu par le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui a notamment permis de consacrer la qualité de la procédure législative (a). Enfin, récemment, l'instauration de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (b) et la consécration par la justice administrative de l'invocabilité par le justiciable de l'objectif constitutionnel d'accessibilité de la législation (c) permettent de faire participer le citoyen au contrôle de la qualité de la loi.

a) La consécration constitutionnelle du contrôle démocratique de la loi

C'est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui consacre le droit à la participation et notamment au contrôle démocratique.

Le célèbre article 6 nous enseigne que « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». Enfin, l'article 14 prévoit que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Citons encore l'article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Le Conseil constitutionnel a utilisé de manière combinée les deux articles en visa pour consacrer « qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère »⁷⁷.

On peut donc s'interroger sur la portée matérielle qui a été accordée à ces principes reconnaissant la nécessité du contrôle démocratique. C'est précisément la jurisprudence récente relative à la qualité de la loi qui a mis en valeur sous un jour

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Décision n° 2006-538 DC, *Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005* ; et plus récemment décision n° 2009-585 DC, *Loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*.

nouveau le dogme de la loi, expression de la volonté générale. C'est en effet au visa de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (combiné à l'article 39 de la Constitution) que le Conseil constitutionnel a légitimé sa jurisprudence stricte quant à l'introduction de cavaliers législatifs dans le texte de la loi au cours de la discussion parlementaire⁷⁸. En accentuant sa jurisprudence exigeante au regard de la qualité de la procédure conduisant à l'adoption de la loi, le Conseil constitutionnel réaffirme donc la nécessité d'une expression fidèle de la loi à la volonté générale et réintroduit l'exigence démocratique au nombre des qualités de la loi.

Peut-être est-il à ce titre plus approprié de parler *des* qualités de la loi que de la seule qualité « technique » de celle-ci.

b) La question prioritaire de constitutionnalité : une réappropriation de la loi par le citoyen justiciable

La procédure récemment ouverte au citoyen de la « question prioritaire de constitutionnalité » va permettre une réappropriation de la loi par son destinataire.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique du 10 décembre 2010 et son application définitive le 1^{er} mars 2010, la loi peut être arguée d'inconstitutionnalité par le citoyen dès lors qu'une de ses dispositions intéresse un litige civil ou administratif en cours devant un juge du fond valablement saisi d'un contentieux et dès lors que cette disposition porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. C'est la seule défense des droits fondamentaux qui commande l'ouverture de cette procédure de contrôle *a posteriori* de la réglementation. L'élément important des projets de lois prévoyant la mise en place de l'exception d'inconstitutionnalité de 1990⁷⁹, comme de 1993⁸⁰, comme de 2008, reste le refus d'accorder le contrôle de la qualité de la réglementation au citoyen. Cette question est censée rester du domaine du contrôle parlementaire. La seule défense des droits garantis par la Constitution ne paraît pas consacrer un droit à invoquer la qualité de la loi rédigée par le législateur comme un grief susceptible d'être soulevé par la question prioritaire de constitutionnalité.

⁷⁸ Cf. pour une formulation récente, décision n° 2009-575 DC, *Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés*, cons. 5 et 6.

⁷⁹ Projet de loi constitutionnelle n° 1203 portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

⁸⁰ Préconisée par le Rapport remis au Président de la République le 15 février 1992 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution (accessible en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/france/vedel1993.pdf>), elle a trouvé sa place dans le projet de loi constitutionnelle du 10 mars 1993.

Il paraît paradoxal de dessaisir le public des moyens d'agir sur la législation autrement que pour la défense de son intérêt personnel. C'est aller à l'encontre de l'idéologie démocratique qui suppose que chacun abandonne la sphère privée au profit de l'intérêt public, lui-même à la source de la législation. Toutefois, on peut considérer que l'objet principal de la loi est d'assurer le respect des droits de tous par le respect des droits de chacun. Le citoyen qui fait grief à une loi de violer ses droits individuels démontre donc une défaillance de la loi et par là même sa mauvaise qualité. En faisant respecter la Constitution, en tant que catalogue des droits fondamentaux, le citoyen fait de la loi l'objet de la garantie de ses droits et retrouve donc prise sur elle en la rendant plus conforme à l'exigence démocratique.

On attendra beaucoup de l'attitude du Conseil constitutionnel qui pourra, à l'occasion du contentieux de la question prioritaire, préciser s'il entend faire entrer le respect de la qualité de la législation dans son champ de compétence : « l'introduction, suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une exception d'inconstitutionnalité en matière de droits et libertés fondamentaux pourrait susciter, au-delà du simple examen de conformité, un examen de la validité de la loi puisqu'on voit mal comment le Conseil constitutionnel pourrait accepter de laisser passer une loi inexistante en se contentant d'apprécier la conformité de son contenu aux droits et libertés contenus dans le bloc de constitutionnalité. Il pourrait d'ailleurs, *a minima*, considérer la question préjudicielle comme sans objet puisque portant sur un texte ne pouvant être qualifié formellement de loi en raison de la gravité des violations apportées à la Constitution lors de sa procédure d'élaboration »⁸¹.

c) L'invocation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la norme

Le Conseil constitutionnel a posé comme premier jalon de sa jurisprudence relative à la qualité de la loi l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la législation⁸². La mise en lumière par le Conseil d'un objectif de valeur constitutionnelle est un outil juridictionnel qui permet d'encadrer l'action du législateur, de le contraindre à poursuivre un objectif précis dans sa conduite législative⁸³. Il importe de préciser que la consécration de cet objectif n'a pas qu'un simple intérêt théorique puisqu'il sert de visa au Conseil constitutionnel pour la censure de dispositions législatives qui y contreviendraient⁸⁴.

⁸¹ E. CARTIER, « Accessibilité et communicabilité du droit », *op. cit.*

⁸² Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *op. cit.*

⁸³ P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2006.

⁸⁴ Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*.

Récemment, le Conseil d'État s'est approprié cet objectif, acceptant la compétence de contrôler son respect par l'administration. De nombreux arrêts récents du Conseil d'État ont consacré l'invocabilité par le justiciable de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la législation, utilisé par le Conseil d'État sous le vocable « d'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme » en général, ce qui l'a rendu opposable au pouvoir réglementaire. La première consécration s'est faite par l'arrêt célèbre d'assemblée *KPMG*⁸⁵ : « doivent être écartés les moyens tirés de la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme ». Le citoyen doit être en mesure de comprendre la législation et de l'utiliser.

Le Conseil d'État, dans un arrêt *European multifoil manufacturers* du 16 mars 2009⁸⁶ a écarté le grief formulé par les requérants taxant les dispositions de complexité excessive en se basant sur l'aptitude qu'avait le destinataire, en tant que « professionnel », à comprendre la norme critiquée. Citons l'arrêt : « compte tenu de leur objet, les dispositions contestées ne présentent pas une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée ; que le GEIE EMM, qui comprend des professionnels [...] ne peut ainsi soutenir que [...] le pouvoir réglementaire aurait méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ». C'est la consécration d'un droit à l'accessibilité à la législation contrôlé par le juge administratif.

De manière plus classique, le Conseil d'État a jugé de la clarté de certaines dispositions pénales taxées d'ambiguïté⁸⁷. La jurisprudence récente penche donc vers la consécration d'une reconnaissance pour le citoyen d'un droit à comprendre la loi.

Le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation de 2002⁸⁸ propose d'ailleurs d'améliorer la législation par l'accessibilité. Ce rapport poursuit le dogme suivant lequel, une loi bien faite est une loi bien comprise et bien acceptée. Pour être accessible, la norme doit être à la portée intellectuelle du destinataire : public, citoyen, justiciable suivant la situation juridique dans laquelle il se trouve. Cette approche de la réglementation implique une forte prise en compte de l'usager dans l'édiction de la règle du droit.

La généralisation et la modernisation de ces notions d'intelligibilité et d'accessibilité justifie un retour du citoyen aux affaires publiques en contraignant le législateur à un retour aux sources. La loi doit rester l'expression de la volonté générale.

⁸⁵ Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, *KPMG*, req. n° 288460.

⁸⁶ Conseil d'État, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, 16 mars 2009, *European Multifoil Manufacturers Emm Geie*, req. n° 309477.

⁸⁷ Conseil d'État, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 19 décembre 2008, *Emmanuel A*, req. n° 312553.

⁸⁸ D. MANDELKERN, *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, op. cit.

*

Il faut dès lors en conclure que c'est un manque de confiance politique en la démocratie directe qui doit être surmonté par l'exemple français, notamment au bénéfice de la création d'une véritable culture populaire de l'initiative. Pour juger de la qualité de la participation du public à la législation, il était utile de démontrer par notre propos qu'il n'existe d'autre qualité pour la loi que d'être l'outil de la démocratie. Répondre à la participation par la qualité ne doit pas priver la qualité de participation.

RÉSUMÉ :

La participation du public à la législation en améliore-t-elle la qualité ?

Dans l'intérêt de l'analyse il convient de définir quelle qualité ou quelles qualités doit revêtir une loi démocratique et de se demander si les intérêts de la participation sont en eux-mêmes contradictoires avec ceux de la qualité « législative » ?

L'analyse des récentes lois prises sur le fondement d'une consultation de certaines sections de citoyens avertis sur une question donnée permet de révéler les lacunes de la nouvelle participation par le biais des « Grenelles » et notamment leur manque apparent de qualité technique.

Le débat actuel sur la qualité de la norme a pointé les problèmes fondamentaux du processus législatif français, notamment par son manque d'accessibilité intellectuelle. Par sa complexité, il a installé l'idée de son éloignement des véritables intérêts « populaires ».

Y a-t-il pour autant une présomption de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme législative dès lors que le destinataire a participé à son élaboration ? Le manque de « qualité » démocratique de la norme peut-il être pallié par les nouveaux moyens de participation populaire à la législation ? Le peuple doit-il être l'auteur direct des lois ou peut-il au contraire jouer un rôle de « juge » de la législation en s'appropriant les nécessités de la qualité de la norme comme outil de participation démocratique ?

Autant de questions auxquelles cet article tente de répondre par une analyse des procédés participatifs et de leur impact sur la qualité des lois qui en sont issues. La participation comme qualité et la qualité comme participation seront abordées au travers d'une étude qui retrace l'échec relatif des tentatives d'initiatives populaires, notamment celles tendant à éduquer le législateur à une plus grande qualité législative.

SUMMARY:

Does public participation improve quality of the legislation ?

In the interest of the analysis we should define what quality or qualities must have a democratic law and whether the interests of participation are in themselves inconsistent with the « technical » quality ?

The analysis of recent laws adopted on the basis of consultation of certain sections of informed citizens on a given question can reveal gaps in participation and in particular their apparent lack of technical quality.

The recent debate on the quality of the legislation pointed to fundamental problems of our legislative process including its lack of intellectual accessibility.

For its complexity, it has installed the idea of being away from the real "popular" interests.

Is there a presumption of clarity, intelligibility and accessibility of the statutory standard since the recipient has participated in its development ? Can the lack of « quality » of democratic standards be offset by new means of popular participation in legislation ? Should the people be the direct perpetrator of the laws or can it instead play a role of "judge" of legislation appropriating the requirements of quality standards as a tool of democratic participation ?

So many questions this article attempts to answer through an analysis of participatory processes and their impact on the quality of laws which are derived. Participation as quality and quality as participation will be addressed through a study which describes the relative failure of attempts to popular initiatives including those designed to educate legislators for greater legislative quality.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Association française de droit constitutionnel, *Représentation et représentativité*, Journée d'études, Paris, Dalloz, 2008
- Les Documents de travail du Sénat, *La Qualité de la loi*, n° EJ 3, septembre 2007
- Parlement Européen, Conseil, Commission, *Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »*, 2003/C 321/01, *JOUÉ* du 31 décembre 2003
- BACHELOT-NARQUIN R., Ministre de la Santé et des Sports, KOSCIUSKO-MORIZET N., Secrétaire d'État chargée de la Prospective et du Développement de l'Économie numérique, JOUANNO C., Secrétaire d'État chargée de l'Écologie, *Rapport de restitution : table ronde Radiofréquences, santé, environnement*, 23 avril /25 mai 2009
- BOBBIO N., *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007
- CASTORIADIS C., *La cité et les lois. Ce qui fait la Grèce*, Paris, Seuil, 2008
- CARTIER E., « Accessibilité et communicabilité du droit », *Juridictoria*, n° 1 (L'accès au droit), 2008, p. 54
- FOREY E., « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *RDP* 2005 (n° 1), p. 151
- GICQUEL J.-É., « Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative populaire ? », *LPA*, n° 20, 28 janvier 2005, p. 5
- GUILLAUME-HOFNUNG M., « L'expérience italienne du référendum abrogatif », *RIDC*, n° 1, volume 35, 1983, p. 109
- HAMON F., « La nouvelle procédure de l'article 11 : un « vrai-faux » référendum d'initiative populaire », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 16
- JÉGOUZO Y., « De la « participation du public » à la « démocratie participative » ? », *AJDA* 2006, p. 2314
- KAUFMANN B., *The Initiative and Referendum Monitor 2004/2005, IRI Europe Toolkit to Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives*, London, The Creative Element, 2004
- MANDELKERN D., *Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation*, mars 2002
- MATHIEU B. (dir.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *LPA*, n° 191, 24 septembre 2002

-
- MAZEAUD P., « Extraits du discours prononcé à l'occasion de l'échange de vœux avec le président de la République », Paris, 3 janvier 2005
 - PIERRÉ-CAPS S., « Généalogie de la participation de tous aux affaires communes », *RDP* 2009 (n° 1), p. 151
 - PINON S., « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA*, n° 144, 20 juillet 2004, p. 12
 - PINON, S., « Improbable loi organique, impossible initiative populaire », *AJDA* 2009, p. 2002
 - ROSANVALLON P., *Extrait des Cours au Collège de France*, diffusés sur France Culture
 - VEDEL T., « La révolution ne sera plus télévisée. Internet, information et démocratie », *Pouvoirs*, n°119, novembre 2006, pp. 41-54
 - VIOLA A., « La démocratie directe locale en question », *LPA*, n° 153, 1^{er} août 2003, p. 11