



**HAL**  
open science

# La crise de la démocratie représentative : état des lieux en France

Chloë Geynet-Dussauze

► **To cite this version:**

Chloë Geynet-Dussauze. La crise de la démocratie représentative : état des lieux en France. Le dialogue des doctrines constitutionnelles : vers l'unité transfrontalière du droit constitutionnel?, Oct 2021, Rome, France. hal-03746403

**HAL Id: hal-03746403**

**<https://hal.science/hal-03746403v1>**

Submitted on 5 Aug 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE : ÉTAT DES LIEUX EN FRANCE<sup>1</sup>

Chloë GEYNET-DUSSAUZE

« Il y a une crise dans les idées, dans les esprits et, si je puis ajouter, dans les cœurs. Nos pères ont fait des révolutions pour avoir la démocratie représentative, on en est à se demander aujourd'hui qui verserait son sang pour conserver des Chambres, des députés, des sénateurs. La foi s'en va ; elle est morte »<sup>2</sup>. Si ces mots résonnent aujourd'hui avec une particulière acuité, ceux-ci ont cependant été rédigés il y a presque un siècle, en 1928, par Joseph-Barthélémy<sup>3</sup>. Dans un Rapport commandé par l'Institut national de droit public, l'auteur était, en effet, déjà chargé d'analyser « la crise de la démocratie représentative », cette « question partout à l'ordre du jour »<sup>4</sup>.

Certes, ce discours n'est pas nouveau et se manifeste par toute une série d'indices politiques (montée en puissance des discours populistes, hostilité envers les représentants, fort abstentionnisme ou volatilité de l'électorat) se traduisant essentiellement par une augmentation de la défiance des citoyens envers leurs représentants. Ladite crise est donc avant tout liée à un ressenti des citoyens français, qui ne s'estiment non seulement plus représentés par leurs représentants, mais perdent également leur croyance collective dans la capacité des institutions à résoudre leurs problèmes du quotidien<sup>5</sup>. Ce bouleversement se concrétise par une désaffection des citoyens pour l'ensemble des acteurs de la démocratie représentative : qu'il s'agisse de ceux qui les gouvernent (montée en puissance de l'antiparlementarisme, voire rejet de la classe politique dans son ensemble), de leurs institutions, ou encore des corps intermédiaires (partis politiques, syndicats). Par conséquent, le discours relatif à la crise qui affecte le régime représentatif constitue une préoccupation permanente de la doctrine et des acteurs constitutionnels, à tel point qu'une majeure partie des réformes institutionnelles a précisément pour objectif d'en résorber les effets, par la consécration de mécanismes favorables à une « démocratie plus représentative, responsable et efficace »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Article à paraître in G. SERGES (dir.), *Le dialogue des doctrines constitutionnelles : vers l'unité transfrontalière du droit constitutionnel ?*, Éditions Collana del Gruppo di Pisa, 2022.

<sup>2</sup> Joseph-BARTHÉLÉMY, *La crise de la démocratie représentative*, Rapport fait à l'Institut international de droit public, Marcel Giard, Paris, 1928, p. 6.

<sup>3</sup> Il est fait référence à la pensée de l'auteur telle qu'elle fut durant la première partie de sa vie. S'il a assumé, par la suite, des fonctions de ministre de la Justice sous les Gouvernements de Vichy et développé, sous cette période, une pensée anti-libérale, c'est bien son libéralisme politique qui a marqué ses écrits antérieurs et auxquels il est généralement fait référence chez les auteurs de droit constitutionnel, sans perdre de vue l'évolution de sa pensée et de son engagement politique.

<sup>4</sup> Joseph-BARTHÉLÉMY, *La crise de la démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>5</sup> Il n'est d'ailleurs pas anodin, qu'en 2012, les Français aient élu à la présidence de la République un candidat se présentant comme *normal* et, en 2017, un candidat qui opposait *l'ancien monde* au *nouveau monde*, promouvant des députés *issus de la société civile*.

<sup>6</sup> Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé le mercredi 9 mai 2018. Voir également en ce sens : C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Doc. AN, n° 3100, 2 octobre 2015.

Face à l'ampleur et à la durée de cette situation critique, l'utilisation du terme même de « crise » peut être questionnée. Utilisé comme « un singulier collectif »<sup>7</sup>, son usage s'est généralisé pour décrire des réalités sectorielles souvent très différentes (crise sanitaire, crise économique, crise financière, crise de l'éducation, etc.). Du latin *crisis*, ce dernier est issu du vocabulaire médical où il recouvre, à l'origine, une double dimension. Selon la première, il décrit le moment paroxystique d'une maladie qui, par définition, est exceptionnel et survient durant une période limitée. Pourtant, en ce qui concerne la démocratie représentative, il apparaît que « ce système est en crise depuis qu'il existe »<sup>8</sup>. Il s'agit donc d'un état permanent, conférant, en l'espèce, au terme de crise des allures oxymoriques. Selon la seconde, ce terme implique un nécessaire dénouement, autrement dit une sortie de crise. Le juriste est alors ici placé dans la situation du médecin face à son malade : il lui faut observer les signes, prendre des décisions et choisir un traitement pour empêcher la mort de la démocratie représentative. Néanmoins, malgré la multiplication des réflexions en faveur de la guérison du système, la sortie de crise n'apparaît pas. Et pour cause, la crise de la démocratie représentative n'existe pas en tant que telle. Le fait que son histoire soit, depuis l'origine, « rythmée de revendications assises sur le sentiment de son imperfection »<sup>9</sup> ne constitue pas une preuve qu'elle est en crise mais participe simplement à la mise en lumière du décalage permanent qui existe entre la construction théorique qu'est le modèle, au sens d'« idéal type »<sup>10</sup>, de la démocratie représentative et la réalité à laquelle les citoyens s'estiment confrontés. Comme tout modèle, il s'agit d'une « utopie »<sup>11</sup> dont découle nécessairement un écart avec la réalité de l'objet qu'elle est susceptible de représenter<sup>12</sup>. L'objectif n'est donc pas ici d'appréhender la crise de la démocratie représentative à proprement parler, mais de saisir l'ampleur du décalage qui existe entre la construction « idéelle » et la réalité, qui constitue, aujourd'hui, l'essence du discours relatif à la crise de la démocratie représentative. Autrement dit, il s'agit de tenter d'expliquer que ce que l'on aborde généralement comme la crise de la démocratie représentative, perçue comme la trahison (par les représentants) d'une promesse (faite aux représentés) qui serait dénoncée et qui est, au fond, le produit du décalage évoqué, entre une construction théorique (le modèle) et la perception de la réalité.

En outre, s'il apparaît aujourd'hui naturel d'assimiler le gouvernement représentatif à la démocratie, tel n'en a pas toujours été le cas. L'expression même de « démocratie représentative » paraît imbriquer deux conceptions de la souveraineté pourtant difficilement conciliables. Dans son célèbre discours du 7 septembre 1789, Sieyès oppose, en effet, nettement le gouvernement représentatif à la démocratie<sup>13</sup>. D'un côté, le régime représentatif confère la

---

<sup>7</sup> M. REVAULT D'ALLONNES, *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*, La couleur des idées, présentation en ligne [https://www.youtube.com/watch?v=SwxNNe\_-d1c].

<sup>8</sup> B. MANIN, in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, op. cit., p. 758.

<sup>9</sup> « Démocratie », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, 1992, Puf, p. 288.

<sup>10</sup> Sur l'utilisation de ce terme, comme le souligne Julien PADOVANI, « il conviendrait d'ailleurs, de parler de type *idéal*, pour éviter les malentendus résultant de la fausse route définitoire que permet le terme *idéal*, qui renvoie à l'idée de chose à imiter, alors que le modèle est entendu comme ce *qui n'a qu'une existence intellectuelle, sans être ou pouvoir être perçu par les sens* » (J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle. Réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits et libertés*, Thèse soutenue à Aix-en-Provence le 29 novembre 2019, p. 376).

<sup>11</sup> M. WEBER, « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et dans la politique sociale » [1904], in *Essai sur la théorie de la science* [1951], trad. J. Freund, Plon, coll. Agora, 1965, p. 172.

<sup>12</sup> J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle...*, op. cit., p. 37.

<sup>13</sup> Il y déclare notamment que « Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volontés particulières à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus

souveraineté à la nation, entité abstraite, qui dépasse la somme des individus de l'État. La nation n'exprime donc sa volonté que par le biais de représentants qui agissent « pour et au nom de »<sup>14</sup> celle-ci. Les représentants de la nation bénéficient d'un mandat représentatif, dans la mesure où ils n'ont pas à respecter la volonté du peuple, celui-ci n'étant pas détenteur de la souveraineté. De l'autre, la démocratie qui, selon la formule d'Abraham Lincoln, peut être définie comme « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », apparaît comme un modèle d'organisation étatique faisant du peuple à la fois le destinataire et le détenteur du pouvoir d'édicter des règles de droit. Dans cette perspective, il est fait référence à la théorie de la souveraineté populaire, selon l'idée généralement attribuée à Jean-Jacques Rousseau, en vertu de laquelle chaque individu est titulaire d'une portion de souveraineté et l'exerce. Si, pour des difficultés matérielles et pratiques, la théorie rousseauiste admet que le peuple désigne des « commissaires »<sup>15</sup>, ces derniers ne peuvent avoir qu'un mandat impératif, impliquant une stricte application de la volonté des citoyens. Autrement dit, au sein d'un régime représentatif, seul le pouvoir peut être transmis aux représentants et non la volonté qui, à l'inverse, doit être scrupuleusement respectée dans une démocratie<sup>16</sup>. L'assimilation du régime représentatif à la démocratie paraît donc, sur ce point, contradictoire.

Cette ambivalence se retrouve dans l'histoire constitutionnelle française, marquée par des hésitations entre ces deux conceptions de la souveraineté. De la sorte, après la consécration révolutionnaire de la souveraineté nationale en 1789, la Première République introduit le principe de la souveraineté du peuple, précisant que « chaque section du souverain assemblée doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté »<sup>17</sup>. Là où la Déclaration des Droits de 1789 débutait par « les représentants du peuple français », celle de 1793 s'ouvre sur ces mots : « le peuple français »<sup>18</sup>. Un siècle et demi plus tard, la Constitution de la IV<sup>e</sup> République consacre, pour la première fois, un compromis entre ces deux conceptions de la souveraineté qui sera, par la suite, repris par la Constitution du 4 octobre 1958<sup>19</sup>. Malgré cette conciliation apparente, la Constitution de la V<sup>e</sup> République demeure toutefois essentiellement fondée sur la représentation nationale<sup>20</sup>.

Pour familière qu'elle soit, l'expression de démocratie représentative cache donc une association complexe de termes ambivalents qui fragilise par conséquent la conception du modèle à suivre. Toute modélisation étant « une échelle de mesure, à l'extrémité de laquelle se

---

cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants ».

<sup>14</sup> « Représentation », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 914.

<sup>15</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Félix Alcan, 1896, Livre III, Chapitre XV, p. 169.

<sup>16</sup> L'auteur du Contrat social affirme en effet que « le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté », car si « le souverain peut dire “je veux actuellement ce que veut tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir” », « il ne peut dire : “ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore”, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir » (J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, op. cit., p. 47-48).

<sup>17</sup> Article 26 de la Constitution du 24 juin 1793. Son article 25 précise que « La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable ».

<sup>18</sup> Toutefois, il ne faut pas se méprendre, dans la mesure où il s'agit ici d'éléments de souveraineté populaire : or, d'abord, cette Constitution ne sera jamais appliquée ; ensuite, elle ne tire pas les conséquences de la théorie rousseauiste à l'extrême, la théorie de la représentation étant notamment consacrée aux articles 20 et suivants de ladite Constitution.

<sup>19</sup> L'article 3 de la Constitution indique que « La souveraineté nationale appartient au peuple français. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum. En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret ».

<sup>20</sup> Il n'est, d'ailleurs, jamais expressément fait référence à la souveraineté populaire dans la Constitution du 4 octobre 1958, tandis que la souveraineté nationale est plusieurs fois évoquée.

situe le modèle, dans sa pureté idéal-typique »<sup>21</sup>, il semble que l'histoire constitutionnelle française soit, en réalité, marquée par des déplacements de curseur, rarement vers le modèle démocratique pur et fréquemment vers le gouvernement représentatif. Le modèle de la démocratie représentative réside dans la tentative de synthèse des deux modèles de la souveraineté, en essayant de concilier ce qui est peut-être finalement inconciliable, à savoir le peuple et la représentation. Le discours sur la crise de la démocratie représentative repose donc sur le caractère insatisfaisant de la synthèse opérée, largement favorable au système représentatif, faisant du citoyen « le grand absent »<sup>22</sup> du jeu politique dont la participation « se résume et s'épuise »<sup>23</sup> avec le vote. Ce faisant, l'objectif est ici de dresser un état des lieux de la situation, d'une part, à travers une étude des raisons à la fois historiques et institutionnelles ayant conduit à ce décalage intense et manifeste entre le modèle pur et la réalité à laquelle les citoyens s'estiment confrontés (I), pour, d'autre part, analyser les principales propositions actuellement émises en vue de réduire un tel décalage (II). Les différentes pistes évoquées ne doivent cependant pas faire illusion : en tant qu'utopie, le modèle pur de démocratie représentative ne pourra, en toute logique, jamais être atteint.

## I. LES RAISONS DU DÉCALAGE ENTRE LE MODÈLE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LA PERCEPTION DE LA RÉALITÉ

Si les raisons d'un tel décalage sont multiples, elles tiennent essentiellement au fait que le modèle construit est le produit d'une conciliation entre deux types de peurs antagonistes qui sont, aujourd'hui encore, profondément ancrées dans le système français. Tandis que la méfiance à l'encontre du peuple, réputé incompetent et insuffisamment instruit, empêche une véritable « démocratisation des institutions »<sup>24</sup> (A), la défiance envers les représentants issue d'un rousseauisme revisité par l'esprit jacobin a durablement fragilisé le socle même du mode de gouvernement représentatif (B).

### A. LA TRADITION FRANÇAISE DE MÉFIANCE ENVERS LE PEUPLE

Alors que les révolutionnaires français prétendent retirer la souveraineté des mains du roi pour la conférer à de nouvelles entités, la Révolution française perpétue, en réalité, la logique d'éloignement du peuple. Le régime français issu de 1789 est en effet confronté à une « peur du peuple »<sup>25</sup> dans le cadre de la prise de décision politique, qui éloigne la réalisation concrète du modèle démocratique. Réputé incompetent et en proie à diverses passions, le peuple serait en mesure d'adopter des décisions dangereuses, liberticides. Lorsqu'il oppose le régime représentatif à la démocratie, Sieyès affirme notamment que « la très grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France ; leur avis est donc de se nommer des représentants ; et puisque c'est l'avis du grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres »<sup>26</sup>. Lors de la Révolution française, il n'apparaît donc pas souhaitable que le peuple se gouverne lui-même, dès lors qu'il ne dispose pas des qualités requises. Ainsi reprise par

<sup>21</sup> J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>22</sup> D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits*, 2020, n° 2, p. 1.

<sup>23</sup> M. WINOCK, in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>24</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par É. BALLADUR, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, 29 octobre 2007, p. 74.

<sup>25</sup> L. MOREL, *La question du référendum*, SciencesPo Les presses, 2019, p. 86 et s.

<sup>26</sup> E.-J. SIEYÈS, discours du 7 septembre 1789, *op. cit.*

l'Abbé Sieyès, cette perspective est, à l'origine, initiée par Montesquieu, selon lequel le peuple « ne doit entrer dans le gouvernement que pour y choisir ses représentants » ; « le grand avantage des représentants est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie »<sup>27</sup>. Si la représentation est, pour l'auteur de *l'Esprit des lois*, indispensable à la modération et permet de pallier l'impossibilité d'une gestion immédiate et permanente des affaires publiques, elle est aussi un moyen de s'assurer que le peuple n'interfère pas dans la gestion politique du pays.

Cette vision aristocratique de la société, qui tend à légitimer le pouvoir des notables<sup>28</sup>, est, pour la première fois, mise en place dans la Constitution de 1791. L'état d'esprit des constituants ressort particulièrement des propos de l'Abbé Mably, selon lequel « la multitude dégradée par des besoins et des emplois qui la condamnent à l'ignorance et à des pensées viles et basses n'a ni les moyens ni le temps de s'élever par ses méditations jusqu'au principe d'une sage politique »<sup>29</sup>. Fort éloigné de la démocratie, le système alors consacré retient comme représentants de la Nation le Roi et le corps législatif élu au suffrage censitaire. La théorie de la représentation ainsi appliquée dès la Révolution française ancre, pour longtemps, la méfiance à l'égard du peuple et dictera, en France, une véritable « réserve vis-à-vis du fait démocratique »<sup>30</sup>. Par la suite, les expériences plébiscitaires bonapartistes mettent en lumière les potentielles manipulations dont le peuple peut faire l'objet afin de renforcer l'exécutif. Dès lors, à l'issue des périodes napoléoniennes, « la méfiance à l'égard de la législation directe relevée sous la Révolution se mue en rejet »<sup>31</sup>. Sous la III<sup>e</sup> République, l'ensemble de la classe politique est désormais convaincu du caractère dangereux du référendum et le rejette fermement : toute participation directe du peuple à la législation est refusée. C'est finalement le général de Gaulle qui réintroduit le référendum, en France, à la Libération, et en fera l'usage que l'on connaît, sous la V<sup>e</sup> République (fonctions de légitimation du président et de contournement du Parlement assumées durant les premières années du régime). Cette *démophobie* ressort, par ailleurs, des débats relatifs à la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962. Craignant que, par l'élection du président de la République au suffrage universel direct on ne leur confisque la République, certains parlementaires arguent qu'avec cette proposition de réforme, « c'est le peuple qui est trompé » par la suppression de « la principale garantie de la stabilité : le débat contradictoire et public dans les deux assemblées, celui qui doit instruire le peuple »<sup>32</sup>. Le poids de l'histoire est prégnant et permet d'expliquer pourquoi le déclenchement des procédures

---

<sup>27</sup> MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI.

<sup>28</sup> L. FAVOREU *et alii*, *Droit constitutionnel*, Précis, Dalloz, 2021, 23<sup>e</sup> éd., p. 674.

<sup>29</sup> *Œuvres complètes de l'Abbé de Mably*, J. B. Delamollière, 1792, Tome VIII, p. 196-197.

<sup>30</sup> P. ROSANVALLON, *La Démocratie inachevée*, Gallimard, 2000, p. 312. D'ailleurs, après la chute des jacobins, la Constitution thermidorienne, est, du point de vue des droits populaires, revenu presque entièrement à la Constitution de 1791 (suffrage censitaire à deux degrés et suppression de toute participation du peuple à la législation).

<sup>31</sup> L. MOREL, *La question du référendum*, *op. cit.*, p. 95. À titre d'exemple, la Constitution de 1848 issue de la Révolution ne remet pas en cause la représentation ou le parlementarisme, mais tend simplement à réclamer l'instauration du suffrage universel au sein du régime représentatif.

<sup>32</sup> P. REYNAUD, *JOAN*, 1<sup>re</sup> séance du 4 octobre 1962, p. 3208. Dans cette même perspective, Waldeck ROCHET affirme qu'« à la vérité, ce régime consiste avant tout à mettre le peuple en condition, grâce, notamment, au monopole de la radio et de la télévision que détient le pouvoir, afin de l'amener à chaque plébiscite à répondre oui et à ratifier par la même occasion sans explication, sans débat, sans confrontation et sans liberté réelle tout ce que veut le chef de l'État, qui prend figure d'homme providentiel » (*JOAN*, 2<sup>e</sup> séance du 4 octobre 1962, p. 3236). En réponse, Lucien NEUWIRTH constatera que « d'éminents hommes politiques, de non moins éminents juristes se sont succédé à cette tribune aujourd'hui pour expliquer comment les fondements d'une Constitution, pourtant faite, édifiée pour le peuple, devait par-dessus tout être tenus éloignés de possibles modifications qui seraient apportées directement par ce même peuple » (*JOAN*, *ibid.*, p. 32-33).

référendaires, aux niveaux national et local, demeure aujourd'hui encore entièrement maîtrisé par les représentants, malgré plusieurs réformes annonçant une place croissante aux citoyens.

À ce titre, le dispositif introduit à l'article 11, alinéa 3 de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008 et qualifié – à tort – de « référendum d'initiative partagée », est révélateur de la crainte des élus d'être débordés par la volonté populaire<sup>33</sup>. Outre le long délai d'adoption de la loi organique ayant permis sa mise en œuvre (démontrant que les élus ne faisaient pas de cette dernière une priorité), le mécanisme consacré ne peut être déclenché qu'à l'initiative d'un cinquième des parlementaires et doit être soutenu par un nombre élevé de citoyens (10 % du corps électoral, soit un peu plus de quatre millions et demi de signatures en 2020). L'étape civique de la procédure fait l'objet d'un strict encadrement qui, en pratique, freine drastiquement l'utilisation de ce référendum, ainsi qu'en atteste le récent recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris. Plus encore, quand bien même la proposition recevrait le nombre de soutiens escomptés, l'organisation d'un référendum n'est pas garantie et demeure facultative. De même, le référendum local issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est complètement verrouillé par la bonne volonté des représentants : seuls les élus locaux (l'assemblée délibérante ou l'exécutif de ladite collectivité) disposent de son initiative et un *quorum* participatif particulièrement élevé (50%) est nécessaire pour que la décision résultant du référendum soit prise en compte par les autorités. L'encadrement est tel que cet instrument de démocratie directe demeure très peu utilisé<sup>34</sup>.

Fortement imprégnée des pensées de Montesquieu puis de Sieyès et formatée par l'histoire et la pratique constitutionnelles française, la culture juridique et politique hexagonale est marquée par une crainte manifeste à l'égard du peuple. La volonté de « démocratisation des institutions »<sup>35</sup> est sans cesse confrontée à cette méfiance qui tend, *in fine*, à maintenir le décalage constaté. Paradoxalement, un tel écart existe aussi en ce qui concerne le gouvernement représentatif.

## B. LA CROISSANTE DÉFIANCE ENVERS LES REPRÉSENTANTS

Dans son *Contrat social*, Jean-Jacques Rousseau pose les jalons de la critique française et, par-là, de la méfiance, à l'encontre de la représentation. D'abord, par une radicalisation de la philosophie des Lumières, Rousseau pousse « à ses extrêmes conséquences l'idéal de l'autogouvernement humain »<sup>36</sup>, amplifiant davantage le décalage originel entre la potentielle réalité et le modèle démocratique. Lorsqu'il recherche « une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant »<sup>37</sup>, Rousseau rejette l'idée d'une soumission contrainte du peuple à une force et lui propose, à l'inverse, de se donner des lois et des gouvernants, sans rien perdre de sa souveraineté, pour n'obéir qu'à lui-même. La sauvegarde de la volonté de chaque individu dans le cadre de la

---

<sup>33</sup> M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020, n° 175, p. 78.

<sup>34</sup> Voir en ce sens : C. GEYNET-DUSSAUZE, « La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée », *RGCT*, 2015, n° 57, p. 235-245.

<sup>35</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par É. BALLADUR, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>36</sup> « Démocratie », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 285.

<sup>37</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, *op. cit.*, Livre I, Chapitre VI, p. 31.

communauté politique devient, dès lors, la clé de la liberté<sup>38</sup>. Ainsi immédiatement présent à lui-même, auteur de ses lois et spectateur de ses gestes, le peuple rousseauiste peut s'arracher à l'aliénation sociale et à l'illusion de la représentation<sup>39</sup>. Néanmoins, après avoir ainsi purifié l'idéal à atteindre, Rousseau admet que cette démocratie est probablement impossible à mettre en place : « À prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné ». Et d'ajouter : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »<sup>40</sup>. En même temps qu'elle permet d'établir le modèle dans sa pureté idéal-typique, la théorie rousseauiste proclame donc, d'emblée, un nécessaire décalage teinté de désespoir, dès lors que ce modèle se heurte inéluctablement à la réalité humaine. Après l'avoir pensée dans la pureté de ses principes, Rousseau contribue alors à renvoyer la démocratie « dans la nostalgie inatteignable d'un âge d'or »<sup>41</sup>, asseyant immédiatement – et pour longtemps – un sentiment de frustration populaire.

Ensuite, afin de conserver la liberté et l'autonomie des individus, Rousseau rejette toute aliénation de volonté *via* la représentation, pour faire de la souveraineté l'exercice de la volonté générale<sup>42</sup>. Selon son postulat originel, la souveraineté, qui s'exerce toujours pour le bien public, est constituée par la somme des volontés des individus. Dans cette perspective, la traduction jacobine de la pensée rousseauiste mène, en pratique, à deux grandes considérations qui ont durablement marqué les institutions françaises.

D'une part, en admettant que la souveraineté, qui réside dans la volonté générale, ne peut se représenter<sup>43</sup>, l'auteur du *Contrat social* scelle la méfiance du peuple français à l'encontre de ses représentants. Alors que la Première République prend racine sur les ruines de la Constitution représentative de 1791, les Jacobins souhaitent mettre en pratique la théorie rousseauiste et n'ont, dès lors, de cesse de dénoncer la fonction de représentant. À de multiples reprises, Robespierre dénonce « l'indépendance absolue des représentants », « source de tous [les] maux », qui « n'étaient, de leur aveu même, que les mandataires du peuple et ils se sont faits souverains, c'est-à-dire despotes »<sup>44</sup>. Il refuse même le « mot de représentant », qui « ne peut être appliqué à aucun mandataire du peuple car la volonté ne peut se représenter »<sup>45</sup>. Dès lors,

---

<sup>38</sup> B. MONTAY, « La participation des citoyens à la confection de la loi. Introduction générale sémantique », in M. HEITZMANN-PATIN et J. PADOVANI (dir.), *La participation des citoyens à la confection de la loi*, Mare et Martin, coll. droit public, 2022, p. 23.

<sup>39</sup> « Démocratie », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 285.

<sup>40</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, *op. cit.*, Livre III, Chapitre IV, p. 118.

<sup>41</sup> « Démocratie », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 285.

<sup>42</sup> Il affirme « que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, & que le Souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même, le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté » ; « La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté générale ne se représente point ; elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi » (J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, *op. cit.*, Livre III, Chapitre XV, p. 168-169).

<sup>43</sup> Selon lui, les députés ne sont, au mieux, que des « commissaires » et non des représentants du peuple, ajoutant que « le peuple anglais pense être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde. » (J.-J. ROUSSEAU, *ibid.*, p. 169).

<sup>44</sup> M. ROBESPIERRE, discours du 29 juillet 1792, in *Œuvres de Maximilien Robespierre*, 1840, Tome second, p. 58.

<sup>45</sup> M. ROBESPIERRE, discours du 16 juin 1793.



toute fonction de représentant est assimilée à un double soupçon : celui d'usurpation du pouvoir souverain et celui d'abus, par l'assimilation des représentants à un corps corrompu. Cette suspicion originelle envers les représentants s'est profondément inscrite dans la culture politique française et l'incapacité des régimes successifs à trancher la question des légitimités respectives des institutions représentatives et « du peuple agissant » constitue l'une des raisons initiales de la fragilité constante du principe représentatif français<sup>46</sup>.

D'autre part, la théorie rousseauiste de la volonté générale consacre le monisme français, en vertu duquel le peuple est un et le pluralisme politique ne saurait être toléré. Parce que la réalité de la diversité sociale ne peut laisser espérer une volonté parfaitement unanime de la part de l'ensemble des citoyens, Rousseau admet que la volonté générale se détermine par les volontés du plus grand nombre, c'est-à-dire de la majorité. La volonté générale est donc un leurre, car elle ressemble parfaitement à la somme générale de l'ensemble des volontés individuelles mais ne constitue pas cette somme générale : elle n'est que la volonté de la majorité politique d'un moment. Par cette « transsubstantiation de la majorité en unanimité »<sup>47</sup>, la majorité doit être considérée comme valant pour l'unanimité. Ce « coup de force théorique »<sup>48</sup> rejette la prise en compte des opinions minoritaires : au pire, elles sont supposées ne pas exister ; au mieux, elles sont erronées ; dans tous les cas, elles n'ont pas à être prises en considération<sup>49</sup>. Rousseau n'envisage aucune limite de principe à la majorité et écrit notamment : « quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé »<sup>50</sup>. Dès lors que la majorité ne peut mal faire et que la minorité se trompe nécessairement, la recherche de la volonté générale laisse totalement en marge les droits de la minorité et la fonction d'opposition. Ce rejet fonctionnel et institutionnel des minorités conduit l'auteur du *Contrat Social* à rejeter la délibération, qu'il assimile à la décision. Selon lui, tout effort de rhétorique et de persuasion apparaît inutile, dans la mesure où le choix décisionnel des individus résulte d'une volonté déjà déterminée. Il estime que les individus savent déjà ce qu'ils veulent lorsqu'ils se rendent sur la place publique pour décider et que tout acte susceptible de troubler cette volonté ne ferait, en réalité, que l'opprimer. L'exaltation rousseauiste de la volonté générale conduit donc son auteur à proclamer l'anomalie de l'opposition, les dangers du pluralisme et la nocivité de la délibération. Cette conception imprégnera les institutions françaises<sup>51</sup>. Invoquant constamment la volonté générale, les révolutionnaires en quête d'unité se placent « sous l'ombre protectrice de Rousseau » et permettent une identification politique claire : « loue la volonté générale celui qui fait partie du côté gauche de la Constituante, celui qui se prononce fortement pour la République ou pour les droits du *peuple* »<sup>52</sup>. Pour Robespierre, « il ne peut y avoir que deux partis dans la Convention, les bons et les méchants, les patriotes et les contre-révolutionnaires hypocrites »<sup>53</sup>. La première application de la théorie rousseauiste de l'unité consacre une nette dichotomie entre seulement deux camps possibles : le peuple et les ennemis

---

<sup>46</sup> G. GRUNDBERG, « Les Gilets jaunes et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, 2019/2, n° 2014, p. 98.

<sup>47</sup> B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 1985, n° 33, p. 75.

<sup>48</sup> D. ROUSSEAU, « De la démocratie continue », in D. Rousseau (dir.), *La démocratie continue, Actes du colloque de Montpellier organisé par le CERCOP*, 2-4 avril 1992, LGDJ, 1992, p. 21.

<sup>49</sup> D. ROUSSEAU, *ibid.*

<sup>50</sup> J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social, op. cit.*, Livre IV, Chapitre II, p. 187.

<sup>51</sup> Voir notamment en ce sens : C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlementaire sous la V<sup>e</sup> République. Étude de droit constitutionnel*, IFJD, Lextenso/LGDJ, 2020, p. 369-378.

<sup>52</sup> J. BOUDON, *Les jacobins, une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, LGDJ, 2006, p. 136.

<sup>53</sup> M. ROBESPIERRE, *Moniteur*, séance du 12 juin 1794, p. 716.

du peuple. Saint-Just écrit d'ailleurs que « la majorité a le droit de supprimer la minorité »<sup>54</sup>. Les divisions sont prohibées, les brigues et les factions rejetées et toute suspicion de corruption est systématiquement éliminée. Cette constante et brutale recherche d'unanimité fragilise largement l'acceptation d'une « conscience minoritaire »<sup>55</sup>. En retenant la conception rousseauiste de la volonté générale, le modèle de pensée de la démocratie représentative française issu de 1789 ne parvient pas à penser « le statut et le rôle des minorités ; ou ne con[çoit] d'autres droits aux minorités que celui d'abdiquer leur point de vue pour se soumettre à l'opinion majoritaire sur la volonté générale »<sup>56</sup>. Le « culte de la force majoritaire »<sup>57</sup> trouve ainsi racine dans ce rousseauisme revisité par l'esprit jacobin, exerçant, depuis, une grande influence sur les modalités françaises de prise de décision politique.

Parce qu'il assoit un sentiment de frustration et de méfiance populaires à l'encontre de la représentation et qu'il rejette le pluralisme politique, celui-ci pose donc durablement les germes d'un décalage croissant entre la réalité civique et le modèle à atteindre. De cette crainte initiale envers les représentants émerge progressivement un discours antiparlementariste virulent (plus ou moins intense selon les périodes<sup>58</sup>) qui se traduit par une hostilité au régime parlementaire ainsi qu'aux hommes politiques qui le composent. La succession « d'affaires » met, en effet, en lumière la corruption et les abus de pouvoir des élus, confortant la déception des citoyens. Polymorphe<sup>59</sup>, ce discours tend notamment à critiquer la représentation politique dans son ensemble ou à fustiger le comportement de certains parlementaires, résultant, la plupart du temps, de leurs « privilèges », de leur absentéisme ou du tumulte régnant au sein des hémicycles, conférant à ces derniers « des allures de cirque »<sup>60</sup>. Fortement imprégné de l'antiparlementarisme nationaliste de la III<sup>e</sup> République, le général de Gaulle condamne avec insistance les excès du « parlementarisme absolu »<sup>61</sup> et du « régime des partis », jusqu'en 1958, où il parvient finalement à consacrer un « antiparlementarisme constitutionnel »<sup>62</sup>. Si, sous la V<sup>e</sup> République, une prépondérance générale est, en effet, conférée à l'exécutif dans la procédure législative et dans le déclenchement des mécanismes de la responsabilité politique du Gouvernement, le Parlement apparaît surtout sous tutelle organique de ce dernier (que l'on songe, par exemple, à l'encadrement de la formation des chambres *via* un contrôle inédit des élections parlementaires par le Conseil constitutionnel ou à l'encadrement de la vie intérieure de ces mêmes assemblées, par un contrôle de constitutionnalité de leur Règlement respectif).

---

<sup>54</sup> Cité par A. TARDIEU, *La Révolution à refaire, La profession parlementaire*, Tome II, Flammarion, 1937, p. 264.

<sup>55</sup> M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, 2010, p. 263.

<sup>56</sup> D. ROUSSEAU, « De la démocratie continue », *op. cit.*, p. 22. Selon Hannah ARENDT, la grande différence entre les États-Unis et la France était que pour les Pères fondateurs américains « le mot *peuple* gardait sa signification de multiplicité (*manyness*), évoquait l'infinie variété d'une multitude dont la majesté réside dans sa pluralité même » (H. ARENDT, *Essai sur la Révolution*, Gallimard, 1967, p. 133). Ici réside d'ailleurs « une nette différence par rapport au constitutionnalisme américain pour lequel l'application du principe majoritaire ne correspond pas à la seule primauté de la volonté des plus nombreux, mais aussi du respect des moins nombreux par la reconnaissance de droits à la minorité (*Federalist Papers*, no 10) » (M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, *op. cit.*, p. 262-263).

<sup>57</sup> F. MOREAU, *Pour le régime parlementaire*, Albert Fontemoing éditeur, 1903, p. 354.

<sup>58</sup> La III<sup>e</sup> République a, en effet, été particulièrement marquée par des courants antiparlementaristes (notamment le Boulangisme), voir en ce sens : J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, Puf, 1990.

<sup>59</sup> Comme le souligne Jean Defrasne, « l'antiparlementarisme traduit le refus d'un système qui, par nature, est en équilibre instable et ne fonctionne souvent qu'imparfaitement » (J. DEFASNE, *L'antiparlementarisme en France*, *op. cit.*, p. 8).

<sup>60</sup> V. MARINESE, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ? », *Politeia*, 2009, n° 16, p. 304.

<sup>61</sup> C. DE MALBERG, *La Loi, expression de la volonté générale*, Librairie du Recueil Sirey, 1931, p. 196.

<sup>62</sup> T. POUTHIER, « L'antiparlementarisme constitutionnel », in *Constitution française, Constitution polonaise. Réflexions à l'occasion d'un anniversaire*, 23 novembre 2018, Palais du Luxembourg.

L'objectif est de réduire – avec « fermeté »<sup>63</sup> – le Parlement à des fonctions prédéterminées. Parce que la norme suprême consacre un net antiparlementarisme ne conférant qu'une influence négative aux assemblées, réduites à une simple capacité de réaction et non d'impulsion, le Parlement n'apparaît rapidement plus comme le premier organe représentant du peuple. Cette tendance s'accélère, en pratique, dès 1962, après la consécration de l'élection du président de la République au suffrage universel et l'apparition du fait majoritaire, permettant l'installation d'un système de gouvernement à « captation présidentielle »<sup>64</sup> : le président de la République domine le jeu institutionnel (hors période de cohabitation)<sup>65</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si son élection est celle qui mobilise le plus les Français, tandis que les élections législatives connaissent un taux d'abstention toujours plus fort (57,36% au second tour, en 2017).

Le discours antiparlementariste gaulliste a ainsi structuré la pratique de la V<sup>e</sup> République, dont il ressort « un manque d'égards »<sup>66</sup> croissant du Gouvernement français pour le Parlement (dépôt d'amendements tardifs, multiplication du recours aux ordonnances, déclenchement presque systématique de la procédure accélérée, etc.). Il est d'ailleurs intéressant de relever que, lorsque l'actuel président de la République, Emmanuel Macron, organise le « grand débat national », il n'envisage nullement la participation du Parlement à cet exercice et se positionne comme le seul acteur constitutionnel apte à engager et à mener cet exercice de démocratie « discursive »<sup>67</sup>. Cette concurrence de représentation apparaît néanmoins complexe aux yeux des citoyens, ne facilitant pas leur compréhension du schéma institutionnel français et renforçant, par-là même, le sentiment d'inutilité des parlementaires.

Enfin, il faut également préciser que, dans une perspective rousseauiste, le général de Gaulle refuse de consacrer la dissidence politique dans la Constitution du 4 octobre 1958, souhaitant voir émerger « un grand peuple rassemblé »<sup>68</sup>. Craignant l'expression minoritaire, il veut limiter la concurrence politique de la décision majoritaire et réduit drastiquement le « périmètre réglementaire et politique de l'expression oppositionnelle »<sup>69</sup>, notamment par la minimisation et le rétrécissement de la délibération parlementaire. La prévalence est ainsi accordée à la décision, au détriment de la délibération, afin de protéger la première des risques de blocage qu'est susceptible d'engendrer la seconde. Cette perception du processus délibérant sous la V<sup>e</sup> République s'inscrit pleinement dans la pensée rousseauiste de la délibération : le débat parlementaire n'est bien souvent « que l'expression d'un manichéisme exacerbé »<sup>70</sup> dans lequel l'opposition est vouée à tenir le rôle d'une voix systématiquement *contre*. La délibération

---

<sup>63</sup> M. HABIB DELONCLE (rapporteur), *JOAN*, séance du 26 mai 1959, p. 554.

<sup>64</sup> A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? », *Jus Politicum*, 2011, n° 6, p. 29-30.

<sup>65</sup> La remise en cause manifeste du parlementarisme par le général de Gaulle transparait particulièrement lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, durant laquelle il lie définitivement le principe représentatif au président de la République, en indiquant que l'esprit de la Constitution consiste, « tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans mais qu'il procède du peuple, ce qui implique que le Chef de l'État, élu par la Nation, en soit la source et le détenteur » (C. DE GAULLE, *Discours et messages*, Tome 4, *Pour l'effort. 1962-1965*, Plon, 1970, p. 164).

<sup>66</sup> M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2006, p. 283.

<sup>67</sup> J.-F. KERLÉO, « Ce que le débat national nous dit de nos institutions politiques », *Blog Jus Politicum*, 8 avril 2019.

<sup>68</sup> M. COTTA, « Partis et Parlement sous la Ve République », *Pouvoirs*, 1978, n° 4, p. 21.

<sup>69</sup> J. GARRIGUES, « L'opposition parlementaire : deux siècles d'hésitations », in O. ROZENBERG, É. THIERS (dir.), *L'opposition parlementaire*, La documentation française, 2013, p. 62.

<sup>70</sup> J.-P. CAMBY, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 420.

n'est que le lieu « d'un perpétuel soutien muet ou d'une critique automatique et aveugle »<sup>71</sup>, ce qui nuit, une nouvelle fois, à la position institutionnelle du Parlement. La résilience de la culture jacobine est donc, aujourd'hui encore, prégnante.

Issu de la méfiance à l'égard du peuple et de la suspicion à l'encontre de ses représentants, le décalage originel constaté a solidement marqué la culture institutionnelle française, s'y développant avec autant – voire plus – de force plus de deux cents ans plus tard.

## II. LES PROPOSITIONS EN FAVEUR D'UNE RÉSORPTION DU DÉCALAGE ENTRE LE MODÈLE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ET LA PERCEPTION DE LA RÉALITÉ

L'atténuation du décalage sur lequel repose le discours relatif à la crise de la démocratie représentative suppose non seulement de repenser le lien de verticalité entre les citoyens et leurs représentants, mais également de clarifier le rôle des représentants, tout en améliorant les mécanismes de contrôles à leur encontre. Autrement dit, s'il apparaît nécessaire de conserver et d'améliorer le cadre de la représentation (B), les solutions proposées tendent également à conférer un rôle accru au peuple désireux de s'exprimer et de participer davantage à la prise de décision politique (A).

### A. LE RENOUVELLEMENT DU LIEN ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRÉSENTANTS

Pour tenter d'endiguer les conséquences néfastes du décalage constaté, un renouvellement du lien de verticalité est fréquemment envisagé, en vue d'un rapprochement entre les citoyens et leurs représentants. Afin de « décriper »<sup>72</sup> leurs relations, des dispositifs permettant aux citoyens de s'impliquer et de peser davantage dans la prise de décision politique sont sollicités. En effet, sur les trois phases du processus de prise de décision qui comprend l'initiative, la délibération et la ratification, « les citoyens français se voient cantonnés à n'intervenir qu'en bout de course, dans la phase de ratification »<sup>73</sup>. La tendance est donc à l'ouverture des deux premières phases décisionnelles à la participation civique, afin d'éviter que les voix des citoyens ne se déplacent notamment dans la rue.

En matière d'initiative, une demande directe des citoyens peut, par exemple, être formulée *via* l'exercice du droit de pétition. Particulièrement usité lors de la Révolution française, ce droit constitue un mode d'alerte démocratique « habituel »<sup>74</sup> en France, bien qu'il n'emporte aucun effet juridique obligatoire. Ce procédé a récemment été « rénové »<sup>75</sup> à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans un objectif de « modernisation »<sup>76</sup>, pour en faciliter

---

<sup>71</sup> Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, par J.-L. WARSMANN, *Doc. AN*, n° 892, 15 mai 2008, p. 107.

<sup>72</sup> J.-M. DENQUIN, in Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017, par P. BONNECARRÈRE, *Doc. Sénat*, Tome I, 17 mai 2017, p. 9.

<sup>73</sup> M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *op. cit.*, p. 78-79.

<sup>74</sup> G. TOULEMONDE, « Le droit de pétition aux assemblées en reconquête », *Blog Jus Politicum*, 23 octobre 2020.

<sup>75</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, par F.-N. BUFFET, *Doc. Sénat*, 26 mai 2021.

<sup>76</sup> Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles..., *ibid.*, p. 19.

l'accès et lier davantage cet outil au Parlement (donc aux représentants). Malgré des conditions de recevabilité libérales, le mécanisme traditionnel de la pétition était, en effet, tombé en désuétude<sup>77</sup>. Dès lors, les Chambres disposent désormais chacune de plateformes de dépôt des pétitions et de soutien à celles-ci<sup>78</sup>. Au Sénat, la récente réforme s'inscrit dans la volonté de « *revivifier* le droit de pétition et d'enrichir les procédures de démocratie représentative par des éléments de démocratie participative »<sup>79</sup>. Toute personne peut ainsi adresser une pétition au Sénat sur la plateforme dédiée ou, à défaut, par courrier électronique ou papier. Plus souple qu'à l'Assemblée nationale<sup>80</sup>, le nouveau dispositif prévoit que seules les pétitions ayant atteint un certain seuil de signatures fixé par le Bureau du Sénat sont « évoquées » en Conférence des présidents, ce qui signifie qu'une pétition ayant atteint le seuil fixé ne connaît pas automatiquement de suites. La Conférence des Présidents du Sénat (donc la majorité sénatoriale) décide seule des suites à donner aux pétitions ayant recueilli le seuil minimal de signatures dans les délais prévus. Si le renouvellement de cette niche citoyenne est supposé rapprocher les citoyens de l'institution sénatoriale, les sénateurs ont toutefois souhaité conserver leur pouvoir d'appréciation en la matière<sup>81</sup>.

Par conséquent, les mécanismes juridiques prévus pour encadrer le procédé pétitionnaire devant les Chambres parlementaires se révèlent globalement complexes et il n'est pas certain que l'objectif tendant à améliorer le relais entre les citoyens et les parlementaires soit atteint. D'ailleurs, sur la plateforme dédiée à l'Assemblée nationale, la pétition rassemblant le nombre de soutien le plus élevée s'élève à 3 000 signatures et la plupart des pétitions affichées ne dépasse pas la centaine de soutiens<sup>82</sup>. Le droit de pétition devant les assemblées parlementaires demeure peu connu et peu utilisé. Plus encore, le Conseil économique, social et environnemental a, lui aussi, fait l'objet d'une refonte en ce sens pour devenir une Chambre de la participation citoyenne. La loi organique du 15 janvier 2021 a ainsi abaissé les conditions permettant aux citoyens de saisir le CESE par voie de pétition, sur toute question à caractère économique, social et environnemental<sup>83</sup>. Le schéma pétitionnaire actuel donne, une nouvelle fois, l'impression d'une concurrence entre représentants, qui ne facilite par sa compréhension, ni, *a fortiori*, son utilisation. Un renforcement des liens entre les citoyens et leurs représentants sur ce point commanderait une simplification ainsi qu'une clarification du rôle de ces institutions nationales en matière pétitionnaire, un potentiel abaissement des seuils de soutiens

---

<sup>77</sup> À titre d'exemple, en 2018, aucune pétition n'a été déposée au Sénat. Comme le souligne Gilles TOULEMONDE, de 1958 à 2017, « l'Assemblée nationale n'a ainsi été saisie que de 2043 pétitions, soit globalement le courrier que reçoit le Président de la République en une seule journée » (G. TOULEMONDE, « Le droit de pétition aux assemblées en reconquête », *op. cit.*).

<sup>78</sup> Accessibles en ligne aux adresses suivantes : [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/petitions>] et [<https://petitions.senat.fr/>].

<sup>79</sup> « Le Sénat lance une plateforme de dépôt de pétitions en ligne », 23 janvier 2020, en ligne [<https://www.senat.fr/presse/cp20200123a.html>].

<sup>80</sup> Pour ne présenter que les grandes lignes de la procédure, lorsqu'une pétition atteint 100 000 signatures à l'Assemblée nationale, elle est publiée et soumise à la commission compétente, qui, si elle accepte de l'examiner, publiera un rapport reproduisant le texte de la pétition ainsi que le compte rendu de ses débats. En outre, si une pétition y atteint le seuil de 500 000 pétitionnaires, la Conférence des Présidents peut décider de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance publique à la demande du président de la commission compétente ou d'un président de groupe (art. 148 RAN).

<sup>81</sup> Voir en ce sens : A. FOURMONT et C. GEYNET-DUSSAUZE, « Réforme du Règlement du Sénat : se réinventer à cadre constitutionnel constant », *Blog Jus Politicum*, 8 octobre 2021. En outre, la réforme prévoit aussi qu'une pétition n'atteignant pas le seuil fixé puisse être *évoquée* en Conférence des présidents.

<sup>82</sup> Constat réalisé le 20 octobre 2021. Au Sénat, la situation est globalement identique, sauf en ce qui concerne une pétition relative aux dangers de la chasse qui a plus de succès (27 000 signatures).

<sup>83</sup> Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

trop élevés et l'instauration d'une obligation minimale de réponse de ladite institution en cas d'atteinte du seuil. À titre d'exemple, la Chambre des communes canadienne prévoit qu'une pétition des citoyens puisse être présentée à la Chambre si elle obtient l'autorisation d'un député et au moins 500 signatures de soutien, ce qui entraîne une réponse automatique du gouvernement : un véritable relai est donc organisé entre l'expression populaire et la représentation<sup>84</sup>.

Toujours en matière d'initiative, une ouverture aux citoyens de l'instrument référendaire est fréquemment plébiscitée. Que l'on songe notamment au mouvement des gilets jaunes, dont la revendication principale était l'instauration du référendum d'initiative citoyenne (RIC), permettant – entre autres – de proposer et d'abroger des lois. Si le président de la République a estimé que cet instrument « remettait en cause la démocratie représentative »<sup>85</sup>, ce dernier a néanmoins envisagé une réforme du référendum d'initiative partagée pour en faciliter l'accès. Le plaçant dans un nouveau titre XI relatif à la participation des citoyens, le référendum d'initiative partagée devait être élargi aux pouvoirs publics territoriaux et aux questions de société, son seuil devait être abaissé (1/10<sup>e</sup> des parlementaires contre 1/5<sup>e</sup> actuellement et 1 million d'électeurs contre 4,7 aujourd'hui), et les citoyens pouvaient prendre l'initiative d'une proposition de loi qui aurait, ensuite, dû recevoir le soutien des parlementaires. Déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019, ce projet de loi constitutionnelle n'a cependant pas été plus loin et aucun mécanisme référendaire ne permet aujourd'hui aux citoyens d'initier un référendum. Au niveau local, la situation n'est guère plus glorieuse et aucune piste de réforme référendaire conférant une initiative aux citoyens ne semble se dessiner. En revanche, élément peu connu, l'initiative populaire locale en matière de consultation existe depuis 1995 et a été étendue en 2004<sup>86</sup>. L'ensemble de ce dispositif pourrait tout à fait servir d'inspiration à la consécration de référendums d'initiative citoyenne, aux niveaux local et national. Comme le souligne Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, nombreux sont les États qui sont dotés de procédures référendaires à l'initiative des citoyens avec des contraintes plus ou moins marquées, l'une des plus connues et utilisées étant la procédure suisse qui permet de proposer au scrutin un texte en vue de réviser la Constitution<sup>87</sup>. Afin de limiter les risques inhérents aux référendums d'initiative citoyenne (manipulation de l'information, importance des lobbies, « abstraction de la notion d'intérêt général »<sup>88</sup>), il s'agit de prévoir un cadre précis permettant d'améliorer, avec prudence, le relai entre les citoyens et leurs représentants.

---

<sup>84</sup> Dans cette même idée, la Chambre des communes britannique prévoit qu'une pétition rassemblant 10 000 signatures obtient une réponse du Gouvernement. Plus encore, lorsqu'elle atteint 100 000 signatures, celle-ci peut faire l'objet d'un débat devant la Chambre.

<sup>85</sup> Conférence de presse du 25 avril 2019.

<sup>86</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995. Par la suite, elle a été étendue par la loi n°2004-809 du 13 août 2004. Afin de limiter le risque de prolifération de demandes des citoyens, il est prévu que, dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale (art. L 1112-16, alinéa 2 du code général des collectivités territoriales) et un seuil raisonnable doit aussi être atteint afin que la demande de consultation soit valide. *In fine*, la décision d'organiser la tenue de la consultation appartient cependant à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

<sup>87</sup> M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *op. cit.*, p. 79. L'auteur ajoute d'ailleurs que « peu de commentateurs rappellent cependant le taux d'échec considérable des initiatives populaires, dans la phase d'obtention des signatures et au moment du vote, ou leur remise en cause par les tribunaux notamment aux États-Unis ».

<sup>88</sup> B. MATHIEU, *Le droit contre la démocratie ?*, LGDJ, Paris, 2017, p. 234.

En matière de délibération, l'assouvissement de la volonté citoyenne de peser davantage dans le processus de décision politique passe désormais par la multiplication des panels délibératifs, des mini-publics ou des assemblées citoyennes dont les membres sont tirés au sort. Apparues en Colombie-Britannique, en 2004<sup>89</sup>, ces dernières connaissent, depuis le milieu des années 2010, un engouement croissant dans de nombreux pays, aux échelles locale et nationale<sup>90</sup>. Ces assemblées permettent, dans un délai déterminé, à un échantillon représentatif de citoyens de délibérer sur un enjeu politique déterminé, après avoir été formés et avoir auditionné des experts ainsi que des groupes d'intérêts aux avis opposés, en adoptant des recommandations en vue d'éclairer la décision politique. Ce dispositif apparaît comme un moyen de dynamiser et de moderniser le régime représentatif, en combinant des objectifs de représentativité et de confrontation éclairée d'opinions des citoyens, tout en laissant aux élus « le pouvoir d'arbitrage final »<sup>91</sup>. Outre la visibilité accrue offerte aux volontés civiques, ces assemblées favorisent une meilleure prise de conscience citoyenne des réalités concrètes du travail effectué par les parlementaires. En outre, leur succès tient, en grande partie, à leur caractère représentatif, dès lors qu'elles véhiculent une « image idéale »<sup>92</sup>, en donnant l'impression de refléter fidèlement la société par une sélection de ses membres au tirage au sort. Celui-ci offre, en effet, notamment une égale probabilité d'être sélectionné et reconnaît une compétence égale à chacun à prendre des décisions éclairées. Néanmoins, l'objectif étant d'obtenir une représentation « descriptive »<sup>93</sup> au sein de ces assemblées, c'est-à-dire une représentation qui reflète le plus fidèlement possible la composition de la population représentée, le tirage au sort est stratifié, déterminant à l'avance les catégories que l'on souhaite voir représentées. La construction sociologique des catégories jugées pertinentes retient fréquemment des critères comme le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle ou la zone géographique. Séduisante en termes d'image, cette compensation a toutefois tendance à entraîner une sous-représentativité « attitudinale »<sup>94</sup> : les opinions du panel ne reflètent pas toujours proportionnellement les opinions de la population et le panel ne connaît pas nécessairement de pluralisme politique, d'autant qu'y participer suppose un consentement des individus sélectionnés, dont beaucoup choisissent de « s'auto-exclure » par sentiment d'incompétence ou désintérêt pour le sujet. Il s'agit, dès lors, de compenser « les effets pervers de la réification des groupes »<sup>95</sup> et de rompre avec l'idée que les intérêts d'un groupe ne peuvent être représentés que par des personnes issues de ce même groupe : un homme ne représente pas *tous* les hommes et ne représente pas, non plus, *que* les hommes. Plusieurs pistes de réflexion existent en ce sens, tendant notamment à la consécration d'un plus large panel, à l'abandon des

---

<sup>89</sup> Pour la première fois, cette province canadienne a confié la réforme du code électoral à une assemblée citoyenne tirée au sort, tout en s'engageant à soumettre les recommandations de celle-ci à référendum (voir : A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », in M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), avec la collaboration d'A. FLAMAND et H. NEZ, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, 2010, p. 115-132).

<sup>90</sup> Voir notamment en ce sens : V. BARBÉ, « Le rôle des assemblées citoyennes sur le climat : les exemples du Royaume-Uni et de l'Irlande », in A. DUBUIS et B. Lapérou SCHENEIDER, *La société civile et la protection juridique de l'environnement et de la santé*, CRJFC, colloque des 16 et 17 septembre 2021.

<sup>91</sup> P.-É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *RFSP*, 2018/5, Vol. 68, p. 893.

<sup>92</sup> J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, 2010, n° 4, p. 16.

<sup>93</sup> H. F. PITKIN, *The Concept of Political Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, 330 p. ; H. F. PITKIN, S. HAYAT, « La représentation politique », *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, p. 35-51.

<sup>94</sup> OCDE, « Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave », Juin 2020, [en ligne : <https://www.oecd.org/gov/>], p. 26.

<sup>95</sup> Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Éditions La Découverte, 2011, p. 210.

quotas et à l'instauration d'une obligation de présence, à l'instar des jurys populaires français ou britannique.

Au-delà de l'aspect représentatif de ce dispositif, il s'agit également de clarifier l'articulation entre les attributions de ces assemblées et celles des représentants élus (parlementaires et assemblées délibérantes locales), afin d'éviter le fameux « risque déceptif » évoqué par Édouard Philippe. Lorsque le président de la République a annoncé la création d'une future Convention citoyenne pour le climat, celui-ci s'est engagé à soumettre « sans filtre » ce qui « sortira[it] de cette convention, [...] soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe »<sup>96</sup>. Néanmoins, une fois les recommandations émises, il a écarté plusieurs mesures et le projet de loi *Climat et résilience* n'a repris, sans filtre, que 10 des 150 propositions émises. Un bras de fer s'est rapidement engagé entre les membres de la Convention et le président de la République ainsi que les parlementaires, produisant l'effet inverse de celui initialement recherché<sup>97</sup>. Comme le souligne Denis Baranger, cette incompréhension s'explique par une différence des niveaux de discours entre, d'une part, une promesse politique élevée avec un « sans filtre » traduisant un impact normatif direct des travaux de la Convention et, de l'autre, une contrainte normative qui n'existe pas et qui ne peut pas exister à l'heure actuelle<sup>98</sup>. Afin d'éviter une telle déception et de rapprocher les citoyens de leurs représentants, mieux vaut clarifier d'emblée les modalités de la procédure, mais aussi éviter de simplement additionner les interventions de chacun des acteurs et privilégier une meilleure intégration du travail citoyen au sein du Parlement, par la tenue de « conférences informelles de concertation »<sup>99</sup>, par exemple. À l'instar de l'expérience issue de la première Convention constitutionnelle irlandaise, il est aussi possible d'instaurer une assemblée mixte, composée en majeure partie de citoyens tirés au sort et, dans une plus faible proportion, de parlementaires issus des différents partis. La participation des élus à cette assemblée a, dans une certaine mesure, légitimé ce dispositif pour l'ensemble de la classe politique et lui a assuré un certain suivi, minimisant ainsi le risque de déconnexion entre la Convention et les représentants.

Plus encore, la constitution de commissions parlementaires délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort permettrait également un rapprochement en ce sens. Dans cette perspective, en 2019, les parlementaires bruxellois ont créé des commissions délibératives au sein même des assemblées parlementaires, composées de 15 députés et de 45 citoyens tirés au sort pour participer à leurs travaux. L'objectif de ces commissions est de formuler des recommandations à destination du Parlement<sup>100</sup>. De même, en octobre 2020, le Parlement wallon a modifié son Règlement afin de conférer au Parlement la possibilité de constituer, de sa propre initiative ou bien à l'initiative des citoyens (dès lors qu'ils réunissent 2 000 signatures), des commissions délibératives composées de 10 parlementaires siégeant dans la commission concernée par la problématique étudiée et de 30 citoyens tirés au sort<sup>101</sup>. L'expérience belge

---

<sup>96</sup> Conférence de presse tenue à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019, *op. cit.*

<sup>97</sup> L'un des garants, Cyril Dion, a, par ailleurs, lancé une pétition sur internet visant à « rappeler sa promesse » au Président (Pétition disponible en ligne, depuis le 16 novembre 2020, [[https://secure.avaaz.org/campaign/fr/convention\\_climat\\_cd/?ckDsBbb](https://secure.avaaz.org/campaign/fr/convention_climat_cd/?ckDsBbb)]).

<sup>98</sup> D. BARANGER, « Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel *souple* ? », *Blog Jus Politicum*, 13 janvier 2020.

<sup>99</sup> D. BARANGER, *ibid.*

<sup>100</sup> La première commission délibérative bruxelloise s'est réunie en avril 2021 pour discuter du déploiement de la 5G dans la capitale et a remis 45 propositions sur ce thème au Parlement.

<sup>101</sup> Le texte adopté est disponible à l'adresse suivante : [[http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020\\_2021/ROI/248\\_6.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/ROI/248_6.pdf)].



atteste de la faisabilité et du caractère satisfaisant de ces commissions, susceptible d'inspirer aussi bien les collectivités territoriales que le Parlement français.

La valorisation du processus délibératif citoyen apparaît, dès lors, comme un correctif possible au décalage dénoncé. Toutefois, la redéfinition de la place et du rôle des citoyens dans la prise de décision politique ainsi proposée risque de demeurer vaine si le cadre existant de la représentation n'est pas, dans une certaine mesure, renouvelé.

## B. L'AMÉLIORATION DU CADRE DE LA REPRÉSENTATION

Au-delà des innovations démocratiques, la réduction du décalage entre la perception citoyenne de la réalité et le modèle vers lequel tendre suppose, par ailleurs, de conserver le cadre représentatif existant et de l'améliorer<sup>102</sup>. Une meilleure lisibilité de la représentation suppose, d'abord, une clarification du rôle de chacun des organes constitutionnels et un rééquilibrage de ceux-ci.

Si la tendance est à la valorisation du processus délibératif citoyen, c'est parce qu'il y a, à l'origine, un déficit manifeste de délibération au sein du Parlement français. Entendue comme « l'opération de confrontation publique et contradictoire des opinions des membres [d'une] assemblée »<sup>103</sup>, la délibération permet la confrontation des arguments et la précision de l'information des individus, afin qu'ils découvrent « leurs propres préférences en modifiant au besoin leurs objectifs initiaux »<sup>104</sup>. La pluralité des points de vue conflictuels entre eux permet aux représentants de changer d'avis et de compléter l'information dont ils disposent. C'est bien la délibération qui détermine leur volonté. Par conséquent, la loi est le « résultat de la délibération générale »<sup>105</sup>. Elle est une décision collective « progressivement informée par des choix successifs opérés de manière publique, contradictoire et répétitive »<sup>106</sup>, qui prend en considération le point de vue des minorités et intègre la divergence politique. En ce sens, Maurice Hauriou indique que le Parlement français ne peut se résumer à l'exercice du pouvoir législatif : il faut dire « *pouvoir délibérant*, et non pas *pouvoir législatif* [...] *parce que la délibération est le mode d'organisation des organes de ce pouvoir*. Si l'on appelle couramment le Parlement pouvoir législatif, c'est que la législation est l'une de ses fonctions, car elles sont multiples. Ce qui fait l'unité d'un pouvoir, ce n'est point telle ou telle de ses fonctions, c'est que, dans l'accomplissement de ses fonctions variées, il procède toujours par la même opération de volonté qui, ici, est la délibération »<sup>107</sup>. Les caractéristiques de la délibération font que « les décisions prises par le pouvoir délibérant sont considérées comme présentant des qualités de fond supérieures à celles des décisions prises par le pouvoir exécutif »<sup>108</sup>. Cette spécificité parlementaire ne peut donc être occultée : le Parlement doit faire « ce pour quoi il existe et qu'il est le seul à pouvoir faire : délibérer »<sup>109</sup>. En restaurant sa fonction délibérative, le Parlement

---

<sup>102</sup> Cet objectif apparaît d'autant plus comme une nécessité que de récentes analyses témoignent de la volonté des citoyens de conserver leurs institutions (N. CLARKE, W. JENNINGS, J. MOSS et G. STOKER, *The Good Politician : Folk Theories, Political Interaction, and the Rise of Anti-Politics*, Cambridge University Press, 2018).

<sup>103</sup> M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 2020, 12<sup>e</sup> éd., p. 122.

<sup>104</sup> B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *op. cit.*, p. 83.

<sup>105</sup> B. MANIN, *ibid.*, p. 84.

<sup>106</sup> M. COUDERC, « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme », *Pouvoirs*, 1993, n° 64, p. 61.

<sup>107</sup> M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Librairie du Recueil Sirey, 1930, 2<sup>e</sup> éd., p. 166.

<sup>108</sup> M. HAURIOU, *ibid.*, p. 167.

<sup>109</sup> J. BENETTI, « Éprouver la délibération », in J.-P. DEROSIER, M. DORAY, *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008, Actes de la Journée de la Commission de la Jeune Recherche Constitutionnelle*, mare & martin, 2015, p. 95.

ferait de nouveau corps face au Gouvernement et au président de la République, et il se réappropriait la loi, qui semble jusqu'alors limitée à la simple traduction des engagements politiques pris devant les électeurs par le président de la République.

Cette perspective suppose également une émancipation (relative) de la majorité parlementaire : imprégnée de la « culture autoritaire »<sup>110</sup> française de la décision dont elle ne parvient pas à se départir, celle-ci « se laisse faire violence »<sup>111</sup> et rejette le compromis politique<sup>112</sup>. Pourtant, si la logique institutionnelle du parlementarisme suppose une harmonie entre le Gouvernement et sa majorité, elle n'implique pas un acquiescement systématique de la majorité aux volontés gouvernementales. Véritable garde-fou, la majorité est en mesure de protéger les droits du Parlement et donc de garantir son respect, comme l'a démontrée la *doctrine Urvoas* en Commission des lois<sup>113</sup>. Plus encore, la revalorisation parlementaire passe également par une plus grande « éthique de la procédure parlementaire »<sup>114</sup> de la part de l'exécutif, qui « perturbe le bon déroulement du travail législatif »<sup>115</sup> par l'inscription à l'ordre du jour de textes avant même leur transmission officielle au Parlement, des demandes multiples de seconde délibération, le recours répété aux réserves de vote et au vote bloqué, le dépôt d'amendements tardifs (y compris après qu'un accord sur le texte fut trouvé en commission mixte paritaire<sup>116</sup>) ou encore la tentative d'instauration d'une commission de réécriture « indépendante » d'un texte alors en discussion au Parlement<sup>117</sup>. En ce sens, l'exécutif multiplie les mises en concurrence avec les missions essentielles du Parlement, y compris avec sa mission de contrôle, à l'instar de la création, le 25 juin 2020, de la *Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques*, devant « rendre compte régulièrement de l'avancée de ses travaux » au président de la République et lui remettre deux rapports. Présidée par Didier Pittet et composée de quatre autres membres nommés discrétionnairement par le président<sup>118</sup>, celle-ci avait vocation à analyser la réponse gouvernementale à la crise sanitaire et disposait de larges prérogatives (audition des « parties prenantes à la crise » sans aucune publicité). Inédit, cet *auto-contrôle* par l'exécutif a directement concurrencé le contrôle parlementaire en période de crise sanitaire (déjà limité par l'exécutif), retenant d'ailleurs un calendrier similaire à celui des commissions d'enquête parlementaires. L'ironie présidentielle a, par ailleurs, été poussée jusqu'à affirmer que l'institution de cette

---

<sup>110</sup> G. CARCASSONNE, « Majorité », *Politeia*, 2009, n° 16, p. 384.

<sup>111</sup> G. CARCASSONNE, *ibid.*

<sup>112</sup> Celui-ci paraît, en effet, revêtir une « connotation péjorative dans la culture politique française » (A. LE DIVELLE, in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 656).

<sup>113</sup> Sous la XIV<sup>e</sup> législature, le président de la Commission des lois, Jean-Jacques Urvoas, a été confronté à un important et récurrent dépôt d'amendements gouvernementaux en séance publique auquel il a décidé de s'opposer. La Commission a, dès lors, adopté à l'unanimité une *doctrine* aux termes de laquelle les députés « s'opposeraient par principe aux articles additionnels – sauf coordination nécessaire – que le Gouvernement pourrait créer sur ses propres projets » (J.-J. URVOAS, « Retour sur la révision de 2008 et sur les pouvoirs du Parlement », *Commentaire*, 2018, n° 163, p. 566).

<sup>114</sup> D. BARANGER, « Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel *souple* ? », *op. cit.*

<sup>115</sup> C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>116</sup> Voir en ce sens : M. TORRENTE, « Passe-sanitaire : un accord et une exception », *Blog Les cuisines de l'Assemblée*, *Le Monde*, 26 juillet 2021.

<sup>117</sup> En novembre 2020, le Gouvernement a, en effet, tenté d'instaurer une commission dite indépendante, donc extérieure au Parlement, pour réécrire l'article 24 de la proposition de loi sécurité globale. Cette tentative de contournement de l'institution parlementaire a suscité de nombreuses critiques des parlementaires, y compris de la majorité.

<sup>118</sup> La mission comprend également Raoul BRIET, ancien président de chambre de la Cour des comptes, Laurence BOONE, chef économiste de l'OCDE, Anne-Marie MOULIN, directrice de recherche émérite au CNRS, et Pierre PARNEIX, médecin de santé publique au CHU de Bordeaux.

Mission permettrait un renforcement de la confiance des Français envers leurs institutions<sup>119</sup>. Un tel bouleversement du jeu institutionnel par l'exécutif semble, paradoxalement, tout à fait contradictoire avec une telle volonté. La multiplication, voire le dédoublement, des cadres et des missions de la représentation participe largement à renforcer le sentiment d'imprécision du schéma institutionnel auprès des citoyens, confortant par là même son rejet par ces derniers.

Par ailleurs, d'autres propositions ont été émises en faveur d'un rééquilibrage entre les organes, telle que l'élection du Premier ministre au suffrage universel direct, la suppression de celle du président de la République, mais aussi une nouvelle inversion du calendrier électoral ou un retour au septennat. Une extension des compétences du Conseil constitutionnel afin qu'il puisse contrôler les actes présidentiels a aussi été envisagée<sup>120</sup>. En effet, en tant qu'acteur de la résolution juridictionnelle des conflits entre les organes constitutionnels, le juge constitutionnel pourrait rétablir des équilibres institutionnels passablement menacés. Cette piste est d'autant plus intéressante que plusieurs thèses établissent un lien direct entre l'expression de la volonté générale par le Conseil constitutionnel et sa qualité de représentant<sup>121</sup>. Comme le souligne Julien Padovani, il en ressort que, « par le contrôle de constitutionnalité centré sur les droits, le Conseil constitutionnel participe à la dissociation du couple gouvernés-gouvernants et vérifie que la volonté constituante du peuple est bien exprimée par le représentant »<sup>122</sup>. Du reste, le Conseil a aussi un rôle à jouer dans la restauration de la fonction délibérative du Parlement, dans la mesure où il dispose des outils nécessaires lui permettant de garantir un usage modéré des instruments procéduraires, par les parlementaires comme par le Gouvernement (même si, jusqu'à présent, il lui paraît délicat de sanctionner les irrégularités procédurales relevant de ce dernier).

Pour l'ensemble (non-exhaustif) des pistes évoquées, la revalorisation du Parlement favorable à un meilleur équilibre entre les organes et une plus grande clarté de la représentation est donc autant affaire de règles juridiques que de comportements politiques. Façonnée par l'histoire constitutionnelle et politique ainsi que l'idéologie dominante lors de l'instauration du système politique en vigueur, la culture institutionnelle française demeure à la fois conflictuelle et autoritariste. Aujourd'hui encore, elle conditionne le comportement des acteurs de la vie parlementaire et constitutionnelle et, malgré les multiples réformes engagées, reste profondément ancrée dans les *habitus*.

Ensuite, le sentiment de dilution des pouvoirs et donc des responsabilités fait, lui aussi, l'objet de réflexions. L'irresponsabilité politique du président et l'effacement de la responsabilité politique des membres du gouvernement accèdent, en effet, le ressenti citoyen « d'isolement d'une classe intouchable »<sup>123</sup>. Dans ce cadre, la responsabilité pénale du gouvernement apparaît comme un palliatif croissant de l'absence de responsabilité politique. Le droit pénal et le privilège de juridiction sont, dès lors, « sollicités pour servir d'exutoire à la crise de confiance qui caractérise dorénavant les rapports gouvernants/gouvernés »<sup>124</sup>. La

---

<sup>119</sup> Lettre de mission du Président de la République au Professeur Didier PITTET, Paris, 25 juin 2020. Voir en ce sens : É. LEMAIRE, « Carence du contrôle parlementaire et contrôle politique par les experts. À propos de la mission d'évaluation de l'exécutif sur la gestion de la crise due au covid-19 », *Blog Jus Politicum*, 9 novembre 2021.

<sup>120</sup> M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, 2004/2, n° 18, p. 59.

<sup>121</sup> P. BLACHÈRE, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, Puf, 2001, p. 185.

<sup>122</sup> J. PADOVANI, « Essai de modélisation de la justice constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 351.

<sup>123</sup> M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *op. cit.*, p. 55.

<sup>124</sup> C. GUÉRIN-BARGUES et O. BEAUD, « CJR et plaintes pénales contre les ministres : la "machine infernale" est lancée », *Blog Jus Politicum*, 9 juillet 2020.

gestion gouvernementale de l'épidémie de coronavirus a, par exemple, fait l'objet de multiples plaintes et, plus récemment, l'eurodéputé Pierre Larroutrou et des militants écologistes ont déposé plainte contre cinq ministres au motif d'« abstention de combattre un sinistre », visant ici le changement climatique. Plusieurs pistes de réflexion sont ainsi envisagées pour restaurer la responsabilité politique des membres du Gouvernement, parmi lesquelles l'« obligation d'investissement générale du Gouvernement » ou la consécration d'un « contrôle régulier du Gouvernement par la mise en place d'une convocation devant le Parlement (soumise à un encadrement strict) »<sup>125</sup>.

Enfin, au-delà de l'amélioration des mécanismes de contrôle des gouvernants entre eux, il est aussi question de développer le contrôle des citoyens sur leurs élus. En ce sens, il a été suggéré d'instaurer des procédures de *recall* (notamment par le mouvement des gilets jaunes), permettant aux citoyens de révoquer les élus avant le terme de leur mandat. Si le *recall* n'est pas sans risque (instrumentalisation, poids des groupes d'intérêts), il constitue néanmoins un mécanisme de contrôle efficace « contre l'inaction » ou les changements de ligne politique en cours de mandat et procède à « un rééquilibrage du pouvoir entre les représentants et les représentés »<sup>126</sup>, en permettant à ces derniers d'intervenir en dehors des rendez-vous électoraux. D'après l'expérience états-unienne<sup>127</sup>, ce dispositif politique renforce la confiance des citoyens dans le système représentatif et préserve, dans une certaine mesure, l'indépendance du représentant, dès lors qu'il réduit mais n'abolit pas la liberté de l'élu dans la conduite de ses missions. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la représentation mais de l'améliorer, en la rendant plus sensible aux aspirations citoyennes<sup>128</sup>. Le *recall* apparaît alors comme une arme de dissuasion à même de responsabiliser les élus.

Ainsi, l'amélioration du cadre représentatif sous la V<sup>e</sup> République repose essentiellement sur un rééquilibrage entre les organes et une amélioration du contrôle des gouvernants, par les gouvernants eux-mêmes ou par les citoyens. En définitive, de nombreuses pistes peuvent être envisagées pour résorber le décalage analysé entre la réalité telle qu'elle est perçue par les citoyens et le modèle théorique de démocratie représentative. Néanmoins, il faut accepter que la démocratie représentative soit nécessairement synonyme de déception (surtout lorsque l'on oublie sa dimension idéal-typique), apparaissant alors comme une promesse qui ne pourrait être tenue. Le décalage existera toujours. Si l'objectif des tenants de la démocratie représentative est de s'approcher, le plus près possible, du modèle pur, celui-ci ne pourra jamais être atteint. Dans cette perspective, la modification des règles juridiques n'a vocation qu'à structurer du mieux possible, dans l'idéal, ce mode de gouvernement, mais elle ne détermine en rien son application.

Par ailleurs, il est nécessaire de souligner que le projet de mise en place d'une « démocratie continue »<sup>129</sup>, dans laquelle chacun – citoyens comme représentants – pourrait jouer un rôle tout au long du processus, suppose une condition qui n'est pas ou plus remplie

---

<sup>125</sup> J. PADOVANI, « *Responsable mais pas coupable* en temps de crise : une devise pour le régime parlementaire français et une piste du renouveau démocratique », *Confluences des droits*, à paraître, 2022.

<sup>126</sup> G. SERVANT et N. PAGÈS, « La procédure de *recall* aux États-Unis : un mécanisme de révocation politique au service d'une vision renouvelée de la démocratie représentative », *Blog Jus Politicum*, 21 juillet 2021.

<sup>127</sup> Cette procédure est particulièrement répandue aux États-Unis. Voir en ce sens : A. BACHERT-PERETTI, « Le *recall* aux États-Unis : le rappel du peuple ? », in C.-É. SÉNAC, *La révocation populaire des élus*, Mare & Martin, 2021, p. 169-187.

<sup>128</sup> P.-E. VANDAMNE, « Can the Recall improve electoral representation ? », *Front. Polit. Sci.*, 2020.

<sup>129</sup> D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *op. cit.*

aujourd'hui : les citoyens doivent comprendre le fonctionnement des institutions et le rôle de leurs représentants<sup>130</sup>. Il existe, par exemple, une méconnaissance – et donc une sous-évaluation systématique – du travail parlementaire<sup>131</sup>. Outre la clarification nécessaire de l'organisation des institutions (y compris au niveau européen), cela suppose un « véritable apprentissage de la démocratie à partir de l'école primaire »<sup>132</sup>. Cette formation pragmatique offrirait une meilleure connaissance des institutions et familiariserait chacun avec la pratique du débat, du vote et des responsabilités au sein même de l'école<sup>133</sup>. Si l'éducation civique existe aujourd'hui à un stade plus avancé de l'enseignement français, elle vise essentiellement « à transmettre des valeurs et des normes de comportement en groupe »<sup>134</sup>, plutôt qu'une connaissance des institutions françaises. Pourtant, au vu des analyses démontrant que l'abstention, le populisme et le sentiment de corruption des élus sont intrinsèquement liés au niveau socioculturel<sup>135</sup>, il paraît contreproductif de continuer à parier sur l'automatisme des règles d'apprentissage démocratiques. L'éducation civique est en mesure de familiariser le futur citoyen avec les institutions et les modalités de prise de décision dans lesquelles s'inscrira l'intégralité de sa vie civique. Trop négligée, la formation civique est peut-être finalement à prioriser pour que les citoyens se sentent représentés et qu'aucun n'en soit, de fait, exclu, afin que tous (ou presque) puissent réellement participer, dans la mesure du possible, à la vie de la cité.

---

<sup>130</sup> L. ROUBAN, *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, La documentation française, 2018, p. 193.

<sup>131</sup> A. LE DIVELLEC, in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 653.

<sup>132</sup> M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *op. cit.*, p. 58.

<sup>133</sup> M.-A. COHENDET, *ibid.* Voir : A.-G. SLAMA, *L'Éducation civique à l'école*, Avis et rapport du CESE, 2009, 152 p.

<sup>134</sup> C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, *op. cit.*, p. 33. Voir notamment le projet d'enseignement moral et civique du Conseil supérieur des programmes (3 juillet 2014). Voir également en ce sens : A. MORANDO et J. PADOVANI, « Créer un enseignement obligatoire de droit public et institutions politiques au primaire et au secondaire visant à l'éveil démocratique », in M. CARON, B. MOREL et N. DUFRÈNE (dir.), *Le réveil de la démocratie*, Éditions de l'Atelier, 2022, à paraître.

<sup>135</sup> L. ROUBAN, *La démocratie représentative est-elle en crise ?*, *op. cit.*, p. 193.