

JUSTICIABLE, CITOYEN ET QPC : LA DÉSINTERMÉDIATION POLITIQUE DE LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE.

Clémentine BACQUET,

Doctorante à l'Université de Toulon,

La récente décision du juge constitutionnel relative à l'état d'urgence¹ est sans équivoque : face aux restrictions apportées aux libertés par le législateur sous couvert de menace terroriste, et en présence d'un consensus pour ne pas soumettre les lois relatives à l'état d'urgence au contrôle de constitutionnalité *a priori*, la QPC permet indéniablement de sauvegarder le cadre démocratique des droits et libertés, actuellement déstabilisé.

Dès lors, la question peut surprendre. « Y a-t-il trop de contrôle de constitutionnalité des lois en France ? ». Déjà posée en 1996², réitérée plusieurs fois depuis, voici cette procédure remise en débat. La surprise passée au regard de l'actualité, cette interrogation s'explique. En quelques années, le contrôle de constitutionnalité des lois exercé par le Conseil constitutionnel a connu une considérable extension, tant substantielle (par le développement jurisprudentiel de la charte des droits et libertés), que formelle (par le renouvellement de son office). En effet, l'enrichissement du bloc de constitutionnalité, l'ouverture de la saisine à 60 députés et/ou sénateurs puis l'introduction d'un contrôle *a posteriori* ont permis ce que l'on a pu appeler « le coup d'État des droits »³, et ont profondément renouvelé l'approche du droit constitutionnel. Longtemps dominé par l'élément institutionnel « séparation des pouvoirs », celui-ci serait désormais caractérisé par l'élément substantiel « garantie des droits et libertés », redonnant ses lettres de noblesse à l'article 16 de la Déclaration⁴, et une place éminente à « la société ». Est ainsi constatée depuis les années 1980 une tendance à l'affirmation du juridique sur le politique⁵, une « politique saisie par le droit »⁶.

L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) serait un des signes de ce changement. En effet, présentée par le Comité Balladur comme « donnant des droits nouveaux au

¹ CC, n° 2017-635 QPC, M. Émile L. [*Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence*].

² D. ROUSSEAU, « Y a-t-il trop de contrôle de constitutionnalité des lois en France ? », in *La constitutionnalisation des branches du droit*, (MATHIEU, B. et VERPEAUX, M. (dir.)), Economica, coll. « droit public positif », 1998, p. 19-24.

³ Formule utilisée par O. CAYLA, « Le coup d'État de droit ? », *Le Débat*, n° 100, 1998, p. 108. Et reprise par A-M. LE POURHIET, « La limitation du pouvoir politique : la garantie des droits subjectifs face à la démocratie politique », *RFDC*, n° 102, 2015/2, p. 277-286.

⁴ Art. 16 DDHC : « Toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

⁵ S. MILACIC, « La démocratie éclipsée par l'État des droits. Quelques réflexions sur les postulats du discours juridique européen », in *L'État et le droit d'est en ouest. Mélanges offerts au Professeur Michel Lesage*, Paris, Société de Législation comparée, coll. « Mélanges », 2006, p. 85.

⁶ L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit (...)*, Paris, Economica, 1988, 153 p.

citoyens »⁷, l'introduction de la QPC marque une étape supplémentaire dans la concrétisation de l'État de droit⁸. Entrée en application le 1^{er} mars 2010, cette procédure a donné lieu à plus de 550 nouvelles décisions du Conseil constitutionnel, et a conforté la place accordée à la garantie constitutionnelle des droits et libertés.

Pour autant, cette évolution ne doit pas induire en erreur et minorer le caractère démocratique de l'État de droit ainsi consacré. Cette dernière permet de saisir le délicat équilibre sur lequel repose nos États modernes. Au terme de cet équilibre, la protection des droits de tous est assurée par la garantie juridictionnelle des droits et libertés, et le consentement au pouvoir régulièrement réaffirmé, de son côté, par la participation égale et cosouveraine des citoyens à la formation des lois. Ce dernier terme nous importe autant que le précédent. La démocratie est classiquement définie comme le « mode de gouvernement dans lequel le peuple est souverain »⁹. Ce peuple se traduit juridiquement par la « communauté des citoyens », en tant que l'ensemble des « membres de la population disposant des droits politiques »¹⁰. Au terme de cette évolution, la citoyenneté se manifeste par la jouissance du pouvoir de suffrage, lequel se concrétise par « l'exercice des droits de vote et d'éligibilité lors d'élections politiques dans le cadre d'une communauté politique »¹¹. Toutefois, cette définition pour récente et juste qu'elle soit ne permet pas de saisir un fait massif « le cœur de la citoyenneté, dans une démocratie moderne, réside dans la participation, directe ou indirecte, mais cosouveraine, à la constitution et à la régulation de la Cité. Elle consiste dans le pouvoir, consacré en droit, de déterminer les règles fondamentales de la vie de la Cité, que sont la Constitution et les lois »¹². Cette définition, faisant référence à la cosouveraineté, nous semble plus précise en ce qu'elle spécifie la nature des droits politiques, à savoir qu'ils sont des droits-participation impliquant un pouvoir d'intervention en

⁷ Rapport « Une Ve République plus démocratique », p. 68. Le 14 juillet 1989, François Mitterrand, formait le vœu que « tout Français puisse s'adresser au Conseil constitutionnel lorsqu'il estime qu'un droit fondamental est méconnu ». En 1993, le rapport Vedel comportait une partie intitulée « un citoyen plus présent ».

⁸ Défini sommairement comme un État soumis au droit, l'État de droit est propulsé par Louis Favoreu au cœur du droit constitutionnel moderne. Voici son idée de sa réalisation : « toutes les institutions (y compris le Parlement) sont soumises au respect des règles de droit et notamment à celles qui protègent les droits fondamentaux : en sorte qu'elles ne peuvent limiter ceux-ci ou leur porter atteinte qu'en utilisant les voies normatives appropriées, et donc, en fait, en obtenant les majorités exigées pour adopter telle ou telle limitation. Ainsi il apparaît que les trois objets du droit constitutionnel moderne – institutions, normes et libertés – sont étroitement liés et ne forment qu'un même ensemble » (L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », Extrait de *RFDC*, 1990-1, p. 71, Rep. in *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 19).

⁹ M. TROPER, *La Théorie du droit, le Droit, l'État*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001, p. 297.

¹⁰ M. HOTTELIER, « La démocratie contre les droits de l'homme ? », in *Les Droits de l'homme en évolution. Mélanges en l'honneur du Professeur Petros J. Pararas*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 253. Rappelons à cet égard que les développements du constitutionnalisme ont été déterminants dans la réalisation de la démocratisation de l'État. Cela s'est manifesté par le perfectionnement du système représentatif, l'élargissement progressif du corps électoral, et par l'introduction de mécanismes de démocratie semi-directe en France et à l'étranger ; directe ailleurs...

¹¹ A-S. MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français*, Paris, Fondation Varenne, coll. « Collection des thèses », 2010, p. 35-36.

¹² É. PICARD, « La notion de citoyenneté », in *Qu'est-ce que la société ?* (Y. MICHAUD, dir.), Odile Jacob (Université de Tous les Savoirs), vol. 3, 2000, p. 720.

ce qui concerne la détermination de la norme. Pierre Esplugas voit juste lorsqu'il indique que pour comprendre le « pouvoir dans l'Etat », il importe d'étudier « la séparation des pouvoirs, le contrôle de constitutionnalité et cette composante essentielle de la démocratie qu'est le pouvoir de suffrage », « fondement du régime démocratique qui permet au peuple de décider lui-même de son destin »¹³.

Pourtant, le consensus apparent qui règne en la matière ne doit pas occulter la tendance bien réelle qui consiste à « réduire la démocratie aux droits de l'homme »¹⁴. La doctrine à ce propos est abondante et partagée. Dans la conciliation qui doit être opérée entre démocratie et droits de l'homme, deux courants semblent s'opposer.

Ce cadre étant posé, revenons à la question posée au début de cette étude, en nous plaçant sur deux plans différents et complémentaires : il est aisé de constater que quantitativement comme qualitativement, l'introduction de la QPC a consolidé l'État de droit démocratique ; ce premier constat mérite dans un second temps d'être nuancé.

Quantitativement, cette procédure qualifiée de « nouvelle voie de droit », faisant du peuple l'« initiateur de la justice constitutionnelle »¹⁵, doit être saluée en ce qu'elle renforce la garantie juridictionnelle des droits et libertés que la Constitution garantit. Elle assure une réelle fréquence des interventions du juge constitutionnel pour contrôler la conformité de la loi élaborée par la représentation nationale.

Qualitativement, cependant, la doctrine constitutionnaliste attire sur le fait que la QPC ouvrirait la voie à une « démocratie continue »¹⁶ porteuse de tous les espoirs.

Pour autant, l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* est-il un indicateur suffisant de la vigueur démocratique de notre système politique ? Si on entend par là, le principe de participation des citoyens à son propre gouvernement, n'est-il pas, au contraire, le signe d'un essoufflement démocratique et d'une « dépolitisation » qu'il convient de soigner plutôt que de panser (penser) ? N'est-il pas temps de répondre à l'appel lancé par Stephen Breyer qui invitait, dans un tout autre contexte, à se demander « comment préserver, dans le monde actuel, ces deux espèces

¹³ S. CAPORAL-GRÉCO ; P. ESPLUGAS-LABATUT ; P. SÉGUR ; S. TORCOL, *Droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, coll. « Spécial Droit », 2017, p. 29 et 38.

¹⁴ J-M. DENQUIN, « Démocratie », in *Dictionnaire des Droits de l'Homme* (J. ANDRIANTSIMBAZOVINA ; H. GAUDIN ; J-P. MARGUÉNAUD ; S. RIALS ; F. SUDRE, (dir.)), Paris, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2008, p. 262.

¹⁵ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, p. 162.

¹⁶ D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, 165 p.

de liberté, ancienne [participation] et moderne [protection des droits], qui doivent jouer ensemble un rôle clé dans nos démocraties modernes »¹⁷ ?

Afin de confirmer cette impression de « dépolitisation » et de marquer les difficultés spécifiques rencontrées en France, on se propose d'étudier l'impact de la QPC sur la notion juridique de citoyenneté et partant, sur la dimension proprement participative de la démocratie. À cette fin, nous nous interrogerons d'abord sur la procédure QPC pour démontrer que s'il est indéniable qu'elle participe à la protection de notre cadre démocratique, elle ne concerne pas spécifiquement le citoyen comme acteur politique, mais bien plutôt la société civile comme entité socio-économique (I). Il sera ensuite possible de préciser le sens de cette procédure au sein d'un État de droit démocratique, en vérifiant si oui ou non elle participe, d'une « désintermédiation politique » de la société au profit du juge, absorbant l'espace de délibération plutôt qu'en ne le renouvelant, et laissant le citoyen démuné pour effectivement contrôler les gouvernants et être associé au processus normatif (II).

I : À qui profite la QPC ? Procédure *versus* pouvoir de suffrage.

Présenté comme donnant « des droits nouveaux aux citoyens », le mécanisme QPC a été introduit à l'article 61-1 de la Constitution. Pourtant, l'étude des formes et modalités de la QPC est sans appel. Celles-ci concernent justiciables et autres protagonistes - juges¹⁸, parties, autorités, personnes intéressées - mais non le citoyen en tant que tel (A). Cet accès au prétoire du juge constitutionnel ne limite pas le déploiement des libertés démocratiques, mais explique en partie la faible part accordée aux droits-participation dans le cadre de cette procédure (B).

A : La procédure QPC : qui peut agir ou intervenir ?

En l'absence de précision quant aux personnes admises à participer au procès QPC, c'est au juge constitutionnel et aux textes d'application de cette procédure qu'il est revenu de préciser les protagonistes admis à participer au procès constitutionnel *a posteriori*. L'objet de l'étude étant de se focaliser sur le citoyen, nous nous bornerons ici à rappeler les personnes admises à soulever une QPC (1), et celles qui sont incitées à le faire ou admises à intervenir durant son déroulement (2). Nous serons conduits alors à constater que le citoyen est exclu de la maîtrise comme du déroulement de cette procédure.

¹⁷ S. BREYER, *Pour une démocratie active*, Paris, Odile Jacob, 2007, p. 31.

¹⁸ Cette question dépassant le cadre de l'étude ne sera pas abordé ici.

1 : La saisine QPC : droit exclusif du justiciable.

Saisi de la loi organique portant application de l'article 61-1¹⁹, le Conseil constitutionnel a immédiatement spécifié que le droit de soulever une QPC est reconnu à « tout justiciable »²⁰. Catégorie « restrictive »²¹ mais également « extensive »²², le juge constitutionnel précise qu'en incluant les « seules les parties à l'instance », le législateur organique a justement interdit à la juridiction saisie de soulever d'office une question prioritaire de constitutionnalité²³.

Le mot « citoyen » est donc impropre lorsqu'il s'agit de désigner l'individu en mesure de déclencher une QPC. Ainsi, il ne faut pas prendre à la lettre les références faites au « citoyen ». Par exemple, les propos contradictoires du rapport Warsmann qui insistent d'abord sur un recours ouvert à « tout citoyen dans une instance » pour souligner plus loin que les parties pourront être « personne physique ou morale, personne publique ou personne privée, personne française ou étrangère »²⁴. Si l'on peut voir dans cette malheureuse confusion une « imprécision » plutôt qu'« un choix théorique », il semble plus juste de retenir qu'il « est des hypothèses dans lesquelles le choix des mots est réalisé dans l'urgence et traduit plus la nécessité d'éclairer un élément du débat »²⁵, cet élément de débat étant ici la place accordée au citoyen au sein de la démocratie constitutionnelle. C'est notamment pourquoi Olivier Duhamel a pu dès 2011 dénoncer l'« excès de glorification » de la procédure QPC quant aux possibilités offertes aux « citoyens », même s'il tempère ensuite son propos²⁶.

Stéphanie Hennette Vauchez nous éclaire quant aux usages sociaux de cette procédure. Se livrant à une analyse approfondie de la pratique QPC par ses acteurs sur une année contentieuse (d'avril 2015 à avril 2016), elle met en évidence que les justiciables à l'initiative de la QPC sont essentiellement « des (grosses) entreprises et des hommes », et que « ce n'est que significativement loin derrière qu'apparaissent à l'origine de QPC des ONG, des syndicats, ou des femmes »²⁷. Aussi, tout justiciable

¹⁹ LO n° 2009-1523 du 10 déc. 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

²⁰ CC, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 3.

²¹ La QPC permet « à toute partie au procès *a quo* de contester la légalité d'un acte législatif », ce qui permet d'inclure « le demandeur à l'instance, le défendeur mais également le ministère public », G. FAURE, « De la reconnaissance de "parties" dans le procès QPC à la consécration d'une dimension subjective du procès », IXe Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Lyon, 2014, p. 2. ; *Politeia*, janvier 2015.

²² Il va de soi que la catégorie de justiciable est plus large que celle de citoyen. Le justiciable est ainsi indifféremment une personne physique (citoyen, étranger en situation régulière ou non...) ou une personne morale (qu'elle soit de droit privé ou de droit public).

²³ CC, n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 9.

²⁴ Rapport n° 892 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 (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve République.

²⁵ G. FAURE, « De la reconnaissance de "parties" dans le procès QPC à la consécration d'une dimension subjective du procès », IXe Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Lyon, 2014, p. 2. ; *Politeia*, janvier 2015.

²⁶ O. DUHAMEL, « La QPC et les citoyens », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 183.

²⁷ S. HENNETTE VAUCHEZ, « "... les droits et libertés que la constitution garantit " : *quiproquo* sur la QPC ? », *La revue des droits de l'homme [En ligne]*, juillet 2016, URL : <http://revdh.revues.org/2481>.

n'est pas en mesure de formuler une QPC, le coût de cette procédure étant particulièrement élevé (environ 5000 euros)²⁸. Il y a là un réel caractère inégalitaire quant à l'accès au juge protecteur des droits et libertés constitutionnellement garantis qui devrait être plus âprement abordé.

Ces éléments remémorés, il faut rappeler que le citoyen n'est pas plus autorisé à intervenir lors du déroulement de la procédure, quand bien même la spécificité du contrôle invite plusieurs entités.

2 : Le déroulement de la QPC : autorités avisées et intervenants spéciaux.

L'article 23-8 de l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 précise que le juge constitutionnel saisi d'une QPC doit immédiatement en aviser le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (al. 1) ; et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le président du congrès et les présidents des assemblées de province dès lors qu'est concernée une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie (al. 2). Souligné par Géraldine Faure, ces autorités institutionnelles doivent être comprises comme « intervenants immuables au procès QPC », même s'il est constaté en pratique que « la raréfaction des interventions des autorités constitutionnelles autres que le Premier ministre peut très largement être observée »²⁹.

A aussi été rapidement admise, la possibilité d'« observations en intervention »³⁰ des personnes justifiant d'un « intérêt spécial »³¹. Ce positionnement permet d'améliorer la qualité du débat au cours du procès constitutionnel *a posteriori* et doit être salué. Il empêche l'encombrement du prétoire et permet aux personnes concernées d'apporter leurs connaissances sur la législation en cause, enrichissant d'autant le contradictoire. En revanche, est beaucoup plus critiquable l'étendue des pouvoirs du juge en ce domaine. En l'absence de conditions portant sur l'admissibilité des interventions et sur leur caractère « spécial » ; et de motivation portant sur l'admission ou le rejet des interventions³², le juge constitutionnel dispose d'un véritable pouvoir discrétionnaire. Sur l'année 2015-2016, Stéphanie Hennette Vauchez relève 6 interventions d'entreprises ou fédérations

²⁸ Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la république sur la question prioritaire de constitutionnalité, Rapp. n°842, 27 mars 2013, p. 38.

²⁹ G. FAURE, « De la reconnaissance de "parties" dans le procès QPC à la consécration d'une dimension subjective du procès », IXe Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Lyon, 2014, p. 2. ; *Politeia*, janvier 2015, p. 9.

³⁰ L'on trouve une mention de cette possibilité dès la décision 2010-42 QPC, et celle-ci a été entérinée dans le règlement intérieur par la décision n° 2011-120 ORGA du 21 juin 2011 qui a ajouté quatre alinéas à l'art. 6 et complété l'art. 10. Ceux-ci prévoient que l'ensemble des pièces de la procédure est adressé à l'intervenant (art. 6), et leur confèrent la même place que les parties lors de l'audience publique (art. 10).

³¹ Sur le contenu de la notion d'intérêt spécial, v. A-M. LECIS COCCO ORTU, « QPC et interventions des tiers : le débat contradictoire entre garantie des droits de la défense et amitié des *amici curiae* », *RFDC*, n° 104, 2015/4, p. 868 et suiv. Elle met notamment en avant la distinction opérée par le juge constitutionnel entre les intervenants admis car « destinataire spécifique de la norme censurée » (ce dès CC, n° 2010-42 QPC) ; de « ceux admis à intervenir non pas pour défendre sa position juridique mais en défense des droits qu'il promeut en vertu de son statut » (à partir de CC, n° 2010-71 QPC).

³² Dans le règlement intérieur susmentionné, il est simplement indiqué que le Conseil « décide » des interventions (art. 6 al. 2) et « informe » l'intéressé non admis (art. 6 al. 5).

d'entreprises, 5 interventions d'ONG et 3 interventions de syndicats³³, marquant la prépondérance des « groupes intervenants ».

On le voit, les grands bénéficiaires de l'introduction de la QPC sont les justiciables et autres groupements, socles de la société civile, et non pas le citoyen, socle de la société politique. Cela confirme l'intuition quant à la mise à l'écart progressive du citoyen en tant qu'acteur privilégié de participation au pouvoir de domination politique au profit de nouveaux « groupes », « associations », « juges » au sein de la démocratie constitutionnelle... Nous y reviendrons bientôt.

B : La protection de la démocratie en QPC : « libertés démocratiques » et « droits politiques individuels ».

Là encore, en l'absence de précision au sein de l'article 61-1 quant aux « droits et libertés que la Constitution garantit », c'est au juge constitutionnel qu'il est revenu de déterminer les normes constitutionnelles invocables au soutien d'une QPC. Concernant le principe démocratique qui conjugue la double exigence constitutionnelle du pluralisme³⁴ et de la préservation de la souveraineté nationale, une scission s'opère. Alors que les libertés démocratiques et les droits politiques collectifs sont clairement invocables en QPC (1), les droits politiques individuels fondements de la souveraineté nationale sont de peu de portée (2). Un écart se creuse entre le cadre démocratique représentatif et son cœur, le citoyen.

1 : Le possible : la sauvegarde des « libertés démocratiques » que la Constitution garantit.

Il faut s'en féliciter. Les libertés démocratiques sont invocables au soutien d'une QPC, ce qui assure la stabilité de la démocratie représentative. Pluralisme ; liberté d'expression et de communication³⁵ ; liberté d'association³⁶ ; droit d'expression collective des idées et des opinions³⁷

³³ S. HENNETTE VAUCHEZ, « "... les droits et libertés que la constitution garantit " : *quiproquo* sur la QPC ? », *La revue des droits de l'homme*, juillet 2016, p. 4. URL : <http://revdh.revues.org/2481>.

³⁴ « Cette position à part et fondamentale attribuée au pluralisme tient à ce qu'il constitue "une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale" ainsi que l'a définie le Conseil dans sa décision du 10-11 octobre 1984. La reconnaissance du pluralisme des opinions, du droit d'avoir et d'exprimer des idées différentes est considérée comme la base, ou mieux, le terreau sur lequel poussent toutes les autres libertés [...], D. ROUSSEAU ; P-Y. GAHDOUN, P-Y. ; J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2016, p. 418.

³⁵ CC, n° 2011-131 QPC, *Mme Térésa C. et autre [Exception de vérité des faits diffamatoires de plus de dix ans]* ; CC, n° 2011-164 QPC, *M. Antoine J. [Responsabilité du "producteur" d'un site en ligne]* ; CC, n° 2012-282 QPC, *Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]* ; CC, n° 2015-512 QPC, *M. Vincent R. [Délit de contestation de l'existence de certains crimes contre l'humanité]*

³⁶ CC, n° 2010-3 QPC, *Union des familles en Europe [Associations familiales]* ; CC, n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]* ;

³⁷ CC, n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]*

dont découle la liberté de manifestation³⁸ ; liberté d'aller et de venir³⁹ ; sont les éléments indissociables de l'expression libre des peuples et la base de leur épanouissement. Déjà consacrées au rang constitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori*, reconnues aux citoyens mais également aux individus, toutes ces libertés supports de la démocratie libérale et pluraliste font donc partie des « droits et libertés que la Constitution garantit ».

L'abondante jurisprudence relative à l'état d'urgence⁴⁰ en est un exemple. Les saisines à ce propos ont mobilisé les libertés susmentionnées, ont permis d'en préciser la portée, et ont parfois conduit à la censure de dispositions liberticides. Apparaît donc bien ici le lien qui doit être fait entre QPC et démocratie. Face au législateur de l'urgence, la saisine QPC est plus que jamais utilisée pour garantir les libertés démocratiques. Jordane Arlettaz en ce sens démontre bien dans une très récente étude que la protection des droits et libertés dans un contexte démocratique passe par le juge, ce que nous ne réfutons absolument pas, mais n'est pas l'objet essentiel du propos⁴¹.

On constate aussi que la QPC est régulièrement mobilisée en faveur des groupes et partis politiques. « Fondement de la démocratie »⁴², le pluralisme des courants d'idées et d'opinions impliquant la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation peut ainsi être invoqué en QPC⁴³. Ont par exemple été confrontées à ce principe constitutionnel les législations portant sur l'aide publique aux partis politiques en Outre-mer⁴⁴, ou sur la publicité des parrainages pour les élections présidentielles⁴⁵. Récemment mobilisé par l'association « En marche ! », ce principe du pluralisme a conduit le juge constitutionnel à censurer les dispositions portant sur la répartition des temps d'antenne sur le service public peu avant les élections législatives, et a justifié la modulation dans le temps les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité⁴⁶.

³⁸ CC, n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]*

³⁹ CC, n° 2015-490 QPC, *M. Omar K. [Interdiction administrative de sortie du territoire]* ; CC, n° 2017-624 QPC, *M. Sofiyani I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]*

⁴⁰ CC, n° 2015-527 QPC, *M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]* ; CC, n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme [Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence]* ; CC n° 2016-600 QPC, *M. Raïme A. [Perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence III]* ; CC, n° 2017-624 QPC, *M. Sofiyani I. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II]* ; CC, n° 2017-635 QPC, *M. Émile L. [Interdiction de séjour dans le cadre de l'état d'urgence]*.

⁴¹ J. ARLETTAZ, « Le juge, le citoyen et le justiciable : les droits et libertés dans un contexte démocratique », *RDLF*, 2017, chron. N° 22

⁴² CC, n° 89-271 DC.

⁴³ Principe consacré dans la Constitution par la réforme de 2008 Art. 4 al. 3.

⁴⁴ CC n° 2014-407 QPC, *MM. J-L M. et J B. [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques]*

⁴⁵ CC, n° 2012-233 QPC, *Mme Marine Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle]*.

⁴⁶ CC, n° 2017-651 QPC, *Association En Marche ! [(Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections Législatives)]*

Il n'y a donc pas de doute. La QPC assure la permanence du cadre démocratique des droits et libertés dans l'État, et permet de vérifier que la loi exprime bien la volonté générale dans le respect des droits et libertés que la Constitution garantit.

2 : Le réel : l'interprétation restrictive des « droits politiques » que la Constitution garantit

Les références au « citoyen » et au pouvoir de suffrage dans le texte constitutionnel posent également la question de la garantie juridictionnelle des droits politiques dans le contrôle *a posteriori*. Comme le souligne très justement Jean-Marie Denquin, « la QPC est susceptible d'être considérée comme un moyen de la démocratie au sens traditionnel quand elle permet d'apporter certaines améliorations ponctuelles au régime des droits politiques »⁴⁷. Or, après plus de 7 années de mise en œuvre, la sentence est sans appel : la QPC n'a qu'une faible incidence pour la protection des droits politiques individuels⁴⁸. Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité ici, quelques exemples révélateurs peuvent être cités.

Le Conseil constitutionnel a d'abord jugé que « les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité »⁴⁹. Le commentaire joint est déroutant. Il précise que « comme le montre la jurisprudence du Conseil (n° 99-422 DC et n° 2001-453 DC), l'article 14 est davantage tourné vers le respect des droits des parlementaires que vers celui des justiciables »⁵⁰. Parlementaires, justiciables, citoyen ? Le texte a pourtant ce mérite d'être clair⁵¹ ! Peu après, le Conseil a adopté un raisonnement similaire⁵² concernant la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution⁵³. Ainsi, les références au citoyen ou à l'électeur sont sans incidence pour admettre la justiciabilité de ces dispositions. Le commentaire nous apprend que cette phrase de l'article 72-1 est « une simple habilitation laissée à l'appréciation du

⁴⁷ J.-M. DENQUIN, « La QPC améliore-t-elle la démocratie ? », in *La QPC : une révolution inachevée ?* (BONNET, J. ; GAHDOUN, P.-Y. (dir.)), Institut Universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2016, p. 127.

⁴⁸ Ariane Vidal-Naquet distingue justement les droits politiques collectifs (qui concernent les parlementaires, les partis) des droits politiques individuels (suffrage), ce que nous ferons après elle, en nous concentrant sur les droits politiques individuels. Il semble que le Conseil aussi, favorisant à l'inverse les premiers au détriment des derniers. A. VIDAL-NAQUET, « La justice constitutionnelle est-elle un nouveau canal de participation, d'opposition et/ou de contrôle du peuple au pouvoir ? », in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, (MOUTON, S. (dir.)), Issy-Les Moulineaux, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2016, p. 213-226.

⁴⁹ CC, n° 2010-5 QPC, *SNC KIMBERLY CLARK [Incompétence négative en matière fiscale]*, cons. 4.

⁵⁰ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions.52730.html>.

⁵¹ Art. 14 DDHC : 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. Nous soulignons.

⁵² CC, n° 2010-12 QPC, *Commune de Dunkerque [Fusion de communes]*, consid. 55.

⁵³ Art. 72-1, al. 3, « (...). La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ».

législateur »⁵⁴. L'opération est claire : le citoyen-électeur est absorbé par le représentant-législateur. L'exercice de la souveraineté nationale demeure aux mains des autorités politiques.

C'est peut-être pour cela qu'il n'a pas censuré les dispositions qui prévoient que les titulaires de certaines fonctions ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois, se rattachant à cette pratique jurisprudence qui veut que « le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement »⁵⁵. Le second alinéa de l'article 1^{er} consacré à la parité homme/femme « n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit »⁵⁶. Là encore, la compétence du législateur est favorisée.

D'autres décisions ont permis une relative amélioration de la protection du pouvoir de suffrage. L'article 7 du code électoral qui prévoit une peine complémentaire automatique de privation des droits civiques pendant cinq ans accompagnant certains délits financiers a été abrogé car contraire au principe d'individualisation des peines⁵⁷... Mais encore faut-il pouvoir voter en prison ! A également été abrogée l'obligation pour les personnes circulant en France sans domicile ou résidence fixe de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour leur inscription sur la liste électorale car contraire à l'exercice des « droits civiques »⁵⁸. Certaines questions restent en suspens⁵⁹.

En réalité, cette faible jurisprudence s'explique. Comme il est très justement relevé, la « volonté du constituant de circonscrire le contentieux de la QPC aux droits fondamentaux se justifie par une idée apparemment simple : les citoyens ne doivent pas freiner le bon fonctionnement des institutions de la République (...). Ces questions, pour importantes qu'elles soient dans une démocratie, ne peuvent entraver – pense-t-on – l'exercice des droits et libertés »⁶⁰. Pourtant, l'impossibilité – ou les réticences ? – du juge constitutionnel pour protéger le citoyen dans le cadre QPC peut être critiqué⁶¹.

⁵⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/qpc-textes-applicables-et-premieres-decisions.52730.html>.

⁵⁵ CC, n° 2013-326 QPC, *M. Jean-Louis M. [Inéligibilités au mandat de conseiller municipal]*, cons. 3 et 4.

⁵⁶ CC, n° 2015-465 QPC, *Conférence des présidents d'université [Composition de la formation restreinte du conseil académique]*, cons. 13 et 14.

⁵⁷ CC, n° 2010-6/7 QPC, *M. Stéphane A. et autres [Article L. 7 du code électoral]*.

⁵⁸ CC, n° 2012-279 QPC, *M. Jean-Claude P. [Régime de circulation des gens du voyage]*, consid. 30.

⁵⁹ « le Conseil n'a pas eu à se prononcer sur la constitutionnalité de toutes les exclusions actuelles de l'éligibilité ». Pour plus d'infos, v. D. ROUSSEAU ; P-Y. GAHDOUN, P-Y. ; J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2016, p. 441 et suiv.

⁶⁰ D. ROUSSEAU ; P-Y. GAHDOUN, P-Y. ; J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2016, p. 257. Il développe : « L'idée générale a toujours été d'isoler quelques fragments du bloc de constitutionnalité pour limiter la QPC à la seule question des droits de l'homme. »

⁶¹ Anne-Marie Le Pourhiet déplore qu'« au final, l'on semble pouvoir déduire de ces affirmations jurisprudentielles peu et mal motivées que le droit des citoyens de participer à la formation de la loi n'existe que dans le domaine assigné à celle-

« Accès limité », « conduit sinueux »⁶², la QPC n'a pas été taillée pour le citoyen. Ne pouvant saisir le juge constitutionnel et ne pouvant revendiquer le déploiement de ses droits-participation dans ce cadre, le citoyen a-t-il dès lors encore un rôle à jouer dans l'État de droit démocratique ?

II : Pour quels effets ? Une dépolitisation de l'État de droit démocratique

Sans dramatisation excessive – le développement du contrôle de la constitutionnalité des lois étant une garantie incontestable pour la permanence de l'État de droit – il n'est pas interdit de soutenir que l'introduction du contrôle *a posteriori* entraîne une certaine « aristocratisation » de la participation à la détermination de la norme législative comme constitutionnelle (A). Ce faisant, il ne renforce pas la capacité du citoyen à participer à l'élaboration de celles-ci (B).

Comme le déplorait déjà Marie de Cazals lors du Congrès tenu à Paris, « afin de pouvoir parler d'un nouveau droit constitutionnel, il faudrait que les deux faces complémentaires qui forment le droit de la Constitution connaissent un niveau de reconnaissance équivalent. Or, la participation politique a été délaissée au profit des droits et libertés. Plus précisément, la mise en avant des droits fondamentaux a accaparé toute l'attention, laissant la participation politique se résumer au droit de suffrage. Le renforcement de l'individu à travers ces droits ébranle le citoyen et accentue le malaise de la démocratie représentative. À ce jour, la méconnaissance de la participation politique n'autorise pas à parler d'un nouveau droit constitutionnel malgré les efforts apparents manifestés lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 »⁶³. Nous en sommes toujours là.

A : L'aristocratisation de la participation à l'élaboration de la norme.

En ouvrant la saisine du juge constitutionnel au justiciable, le pouvoir constituant dérivé permet une actualisation de la séparation des pouvoirs par la reconnaissance d'une forme de « citoyenneté juridictionnelle » au détriment de la société politique (1). L'absorption de l'espace de délibération vers le juge qui s'en suit conséquemment mérite donc d'être examinée et discutée (2).

ci par la Constitution, mais qu'il n'est toutefois pas invocable en tant que tel à l'appui d'une QPC. (A-M. LE POURHIET, « Question prioritaire de constitutionnalité, démocratie et séparation des pouvoirs », *Constitutions*, 2011, p. 47.

⁶² A. VIDAL-NAQUET, « La justice constitutionnelle est-elle un nouveau canal de participation, d'opposition et/ou de contrôle du peuple au pouvoir ? », in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle* (MOUTON, S. (dir.)), Issy-Les Moulineaux, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2016, p. 223.

⁶³ M. de CAZALS, « Sauvegarde juridique et participation politique : deux faces nécessaires pour un nouveau droit constitutionnel », 2008, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC2/CazalsTXT.pdf>

1 : La désintermédiation politique de la société par la consécration d'une citoyenneté juridictionnelle.

Grand bénéficiaire de l'introduction de la QPC, le justiciable est propulsé au rang d'acteur susceptible de participer à la contestation de la loi élaborée par nos représentants, ce qui redéfinit le principe de séparation des pouvoirs et les conditions de l'élaboration de la volonté générale. En effet, un individu est désormais capable de mettre à mal la loi votée dans le cadre de la représentation nationale, ce qui pose la question de la « désintermédiation »⁶⁴ politique de la société. Le dictionnaire Larousse définit ce phénomène comme l'« évolution par laquelle les agents économiques peuvent accéder directement aux marchés de capitaux, sans passer par le système bancaire ». Transposé à notre propos, il sera proposé d'employer la formule suivante : « Évolution par laquelle les individus peuvent participer au contrôle du pouvoir politique sans être citoyen (entendre par là sans passer par la sphère politique, sans détenir les droits politiques) », et de vérifier ses implications quant à la distribution des rôles dans le jeu démocratique. Reprenons la définition de la citoyenneté retenue par Étienne Picard et ses deux caractéristiques principales pour vérifier ce postulat⁶⁵.

D'abord, un « pouvoir, consacré en droit, de déterminer les règles fondamentales de la vie de la Cité, que sont la Constitution et les lois ». De ce point de vue, il faut bien concéder que la possibilité de déclencher une QPC constitue bien un pouvoir du justiciable, que celui-ci est consacré au rang constitutionnel, et que celui-ci induit l'opportunité de participer à la détermination de la norme à partir de sa contestation.

Ensuite, la participation, directe ou indirecte, mais cosouveraine, à la constitution et à la régulation de la Cité. À cet égard, l'effet *erga omnes* de la déclaration du juge constitutionnel prévu à l'article 62 est déterminant, en permettant l'impact cosouverain de l'exercice de ce droit individuel. Ce n'est pas le justiciable considéré comme tel qui est impacté par la décision du juge, mais l'ensemble de la communauté des citoyens.

Apparaît ainsi indubitablement une citoyenneté juridictionnelle qui va dans le sens du développement de la citoyenneté en tant que lien « social », et qui peut apparaître comme une forme de redéploiement des droits politiques bienvenue. Mais elle peut apparaître aussi et être dénoncée comme l'annonce du règne de l'individualité et de la sphère privée au détriment de la sphère

⁶⁴ Sur cette notion, v. J-P. DUBOIS, « L'émergence d'une nouvelle citoyenneté constitutionnelle dans le procès constitutionnel ? », in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle* (MOUTON, S. (dir.)), Issy-Les Moulineaux, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2016, p. 75-87.

⁶⁵ É. PICARD, « La notion de citoyenneté », in *Qu'est-ce que la société ?* (Y. MICHAUD, dir.), Odile Jacob (Université de Tous les Savoirs), vol. 3, 2000, p.720.

publique⁶⁶. Cette crainte peut être comprise. En effet, *a contrario* du peu de pertinence des dispositions constitutionnelles faisant référence au « citoyen », la QPC a permis un véritable déploiement de l'effectivité de l'art. 16 de la DDHC. Aujourd'hui qualifié de véritable « clé de voûte » des droits et libertés accordés à la société, les chiffres mis en exergue par R. Fraisse à son propos parlent d'eux-mêmes⁶⁷. L'article 15 disposant que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration » conforte cette tendance, puisqu'également invocable à l'appui d'une QPC⁶⁸.

S'il faut se féliciter de la possibilité donnée à un étranger ou à tout autre individu présent sur notre territoire de saisir un juge pour demander la protection constitutionnelle de ses droits et libertés, il est également impératif de constater le déséquilibre que cela institue au sein de l'État de droit démocratique, en dépossédant le citoyen de sa capacité à agir sur le pouvoir politique. En effet, la constitutionnalisation d'un pouvoir de la société pose la question de « l'émergence d'une sorte de conscience citoyenne dont l'effectivité reste toutefois à démontrer » et participe à l'« obscurcissement de la différenciation primordiale instituée par les révolutionnaires en 1789 entre d'une part l'État, lieu de détermination de l'intérêt général, et d'autre part la société civile, lieu de confrontation des intérêts privés, par nature source de divisions et d'un communautarisme opposé aux valeurs républicaines françaises »⁶⁹. En effet, le principe participatif au « fondement » de la société démocratique ne pouvait jusqu'alors s'exercer qu'à condition de détenir la citoyenneté, ce qui n'est plus nécessaire aujourd'hui. La citoyenneté se dilue et questionne les valeurs sur lesquelles reposent la démocratie : consentement au pouvoir ; détermination, actualisation et interprétation de la norme fondamentale ; cosouveraineté. En l'absence d'uniformisation des droits politiques, ces valeurs s'éloignent et avec elles la sphère politique – pourtant la plus apte à assurer l'égalité –. Il faut rappeler ici avec Justine Lacroix que « c'est d'ailleurs pour valoriser l'importance de la participation politique que Jürgen Habermas développe sa célèbre thèse de la co-originarité de l'autonomie privée (libertés

⁶⁶ F. Chaltiel évoque par exemple une « souveraineté individuelle » (F. CHALTIEL, « Que reste-t-il de l'esprit de 1958 ? La souveraineté », *LPA*, n° 26, 2009, p. 6).

⁶⁷ « Du 5 mars 1959 au 1er mars 2010 (...) l'article 16 de la Déclaration avait été invoqué près de 70 fois, cité 13 fois intégralement et avait entraîné deux réserves d'interprétation et la censure de 17 dispositions législatives. Du 1er mars 2010 au 1er mars 2014, l'article 16 a été invoqué plus de 150 fois et cité 88 fois intégralement. Il a entraîné 18 réserves d'interprétation, une question préjudicielle à la CJUE et la censure de 38 dispositions législatives. Si l'on additionne les réserves et les censures, on obtient, pour les justiciables, un taux de succès de plus du tiers », R. FRAISSE, « L'article 16 de la Déclaration de 1789 : clef de voûte pour les droits et libertés », *NCCC*, n° 44, 2014, p. 14.

⁶⁸ CC, n° 2015-471 QPC, *Mlle Nathalie K.-M. [Délibérations à scrutin secret du conseil municipal]*.

⁶⁹ E. CARTIER, « Généalogie des techniques de participation du public », in *Nouvelles questions sur la démocratie* (A. DELCAMP, A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU ET D. ROUSSEAU, dir.), Dalloz, Thèmes et commentaires, AFDC, 2010, p. 75. L'auteur poursuit : « Ce mouvement contemporain contribue à faire de la société civile (constituée par les différents publics) une source d'autorité, supposée être à même de déterminer une forme d'intérêt général ». Il rappelle à cet égard que « Tocqueville voyait dans cette autorité de la société civile de l'Amérique du XIXe siècle une forme de tyrannie quasi religieuse, orchestrée par l'opinion publique. » (idem).

fondamentales) et de l'autonomie publique (droits politiques) »⁷⁰. À l'inverse, le concept de « société civile » légitime de nouvelles formes de représentation.

2 : L'extension de l'espace délibératif et normatif vers le juge.

Les développements en ce sens se multiplient. « Nouvelles techniques de participation du public »⁷¹, « démocratie continue », « la toute récente question de priorité constitutionnelle contribuerait à une sorte d' « agir juridictionnel » par lequel le justiciable, par la défense de ses droits et libertés fondamentaux devant le juge, participerait à une démocratie de type processuelle dans laquelle « l'action en garantie des droits » serait conçue comme une exigence démocratique, permettant de manière subséquente au « citoyen juridique » de participer personnellement à la formation de la loi »⁷². La séparation des pouvoirs se trouve ainsi réactualisée, et de nouveaux contre-pouvoirs justifiés.

Toutefois, pour formidable qu'il soit, l'élan vers les droits ne doit pas cacher une réalité concomitante au déclenchement de la QPC, à savoir que « les droits et libertés que la Constitution garantit » sont essentiellement les libertés individuelles et économiques, et que ce déclenchement entraîne *ipso facto* une absorption de l'espace de délibération par le juge. Ainsi, à se pencher sur la jurisprudence QPC, il apparaît rapidement que le droit constitutionnel est davantage un droit de la société libérale, un droit de la société économique⁷³, plus qu'un droit de la société politique, sociale et environnementale. En effet, facilité par les acteurs de la QPC, l'on assiste à un développement des libertés économiques non inscrites dans la Constitution et à une certaine stagnation quant à l'épanouissement des droits sociaux. Julien Bonnet se résigne : « le Conseil constitutionnel n'est pas le juge principal des droits sociaux constitutionnels au regard (...) de la faible invocation des droits

⁷⁰ J. LACROIX, « Droits de l'homme et politique. 1980-2012 », *Laviedesidées.fr*, sept. 2012. L'auteur renvoie à J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. de R. Rochlitz et Ch. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, p. 120.

⁷¹ E. CARTIER, « Généalogie des techniques de participation du public », in *Nouvelles questions sur la démocratie* (A. DELCAMP, A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU ET D. ROUSSEAU, dir.), Dalloz, Thèmes et commentaires, AFDC, 2010, p. 75.

⁷² M. DISANT, « l'action en garantie des droits comme technique de participation au public », cité par E. CARTIER, « Généalogie des techniques de participation du public », in *Nouvelles questions sur la démocratie* (A. DELCAMP, A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU ET D. ROUSSEAU, dir.), Dalloz, Thèmes et commentaires, AFDC, 2010, p. 75.

⁷³ S. HENNETTE VAUCHEZ, « "... les droits et libertés que la constitution garantit " : *quiproquo* sur la QPC ? », URL : <http://revdh.revues.org/2481>. Celle-ci précise que « la très forte représentation, parmi les auteurs de QPC sur la période analysée, d'entreprises et fédérations d'entreprise, soulevant abondamment le principe d'égalité, des garanties procédurales ainsi que les libertés économiques (liberté d'entreprendre, droit de propriété, liberté contractuelle), pour obtenir l'abrogation des dispositions très souvent fiscales et/ou dedroit des affaires, voire celle de dispositions et dispositifs qui seraient volontiers assimilés à des droits de l'Homme par nombre d'acteurs sociaux. Ainsi, les « droits et libertés que la Constitution garantit », catégorie juridique nouvelle née à la faveur de la QPC, ne sont pas forcément ceux que l'on croit – et l'on suggère que ceci n'est pas sans rapport avec le fait que l'outil QPC sert plus souvent à la Sté Uber qu'à la Ligue des Droits de l'Homme (p. 3). Pour un exemple récent, v. la jurisprudence QPC sur l'*uberisation* de la société.

sociaux constitutionnels par les parties »⁷⁴. Véronique Champeil-Desplats déplore la fracture grandissante entre libertés économiques et droits de l'homme⁷⁵ ; la stagnation des droits politiques est incontestable⁷⁶.

Doit également être soulevé le paradoxe d'un « droit constitutionnel de la société introuvable ». En effet, alors qu'est scandé qu'« avec la QPC, le droit constitutionnel déploie sa vie dans toutes les sphères sociales et trouve son objet, la société, ou plus exactement le retrouve puisque l'article 16 de la Déclaration de 1789 fait de la société et non de l'État l'objet de la Constitution »⁷⁷, n'oublions pas que le juge constitutionnel refuse de se prononcer sur ces questions, se rétractant en ces cas derrière la compétence du législateur en vertu d'un considérant bien connu⁷⁸ ! Bertrand Mathieu en tire la très logique conclusion que « les questions les plus fondamentales pour la société et qui concernent par exemple les débuts et la fin de la vie, la famille, le clonage... sont entièrement entre les mains du législateur, sans bénéficier de la garantie du contrôle de constitutionnalité »⁷⁹. On le voit, l'appel au juge plutôt qu'au peuple pour résoudre les questions de société constitue une impasse, et tend à appuyer le constat d'une légitimité « pour l'État » du contrôle de constitutionnalité. À cet égard, qu'il nous soit permis de rejoindre et de renvoyer aux développements de Xavier Magnon⁸⁰. La tendance à la dépolitisation est-elle alors une tendance de la QPC, ou d'un mouvement généré depuis longtemps par les politiques qui se défaussent sur les juges lorsqu'ils ne veulent pas trancher une question de société ni se tourner vers le peuple? La question mérite d'être débattue.

Car, si l'évolution constante de la charte des droits et libertés constitutionnels est difficilement critiquable, certaines mises en garde doivent être posées. Fabrice Hourquebie démontre bien à ce propos que « la théorie des contre-pouvoirs est bien plus libérale que démocratique (...) et valorise le pouvoir de contrôle des instances sur le pouvoir de participation des individus »⁸¹. C'est ainsi que

⁷⁴ J. BONNET, « Les droits sociaux constitutionnels dans l'ombre de l'État de droit », in *Le contentieux des droits et libertés fondamentaux à l'épreuve de l'économie de marché*. URL : <https://revdh.revues.org/2957>, p. 62.

⁷⁵ V. CHAMPEIL-DESPLATS, « La liberté d'entreprendre au pays des droits fondamentaux », *Revue de droit du travail*, n° 1, 2007, p. 19.

⁷⁶ V. *infra*.

⁷⁷ D. ROUSSEAU ; P-Y. GAHDOUN, P-Y. ; J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2016, p. 64.

⁷⁸ Voici la formule rituelle : « *La Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen* ».

⁷⁹ B. MATHIEU, « Les "questions de société" échappent au contrôle de constitutionnalité », *JCP G*, n° 22, 2013, p. 588.

⁸⁰ X. MAGNON, « La puissance et la représentation, l'État et le citoyen : quel fondement à l'autorité de la norme constitutionnelle et de la jurisprudence du juge constitutionnel », in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle* (MOUTON, S. (dir.)), Issy-Les Moulineaux, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2016, p. 251-269.

⁸¹ F. HOURQUEBIE, « Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 102-103.

Dominique Rousseau traite de l'« agir juridictionnel » sans faire référence au citoyen⁸². Cet éloignement du citoyen dans la manière de penser l'élaboration de la norme est corroboré par l'aristocratisation de la détermination de cette même norme par le juge constitutionnel.

« Accès limité » tournant au « parcours du combattant » par le filtrage opéré et les conditions de recevabilité posées ; « conduit sinueux » par l'interprétation préférentielle opérée par le juge constitutionnel entre les droits et libertés que la Constitution garantit ; pouvoir discrétionnaire quant à l'acception des intervenants ; légitimité pour l'État du contrôle de constitutionnalité, nous l'avons déjà dit.

D'autres défaillances bien connues ou plus récentes sont également à souligner au regard de l'influence croissante du juge constitutionnel pour la détermination des droits et libertés que la Constitution garantit. D'abord la qualité des décisions du Conseil. Si des efforts ont été constatés⁸³, l'on ne peut se satisfaire encore des décisions du juge constitutionnel. Peu et parfois mal motivées, celles-ci ne font pas assez apparaître la discussion nécessaire pour permettre une effective démocratisation de ce processus. C'est pourquoi Jean-Marie Denquin pointe encore en 2012 les limites d'un droit jurisprudentiel, le critiquable recours à des notions vides et la création d'un droit finalement « moyen »⁸⁴.

Plus inquiétant encore, se pose actuellement la question de l'émergence d'une « auto-doctrine » du juge constitutionnel par le développement des commentaires joints aux décisions . Concoctés par son Secrétaire général, ils constituent pour lui un « puissant outil doctrinal »⁸⁵, ce que ne dément pas les références faites à ceux-ci au sein de nos développements ! Au regard de l'effet des décisions du juge et de la mutation de son office, il semblerait donc bienvenu de débattre à nouveau sur

⁸² "L'agir juridictionnel" est donc ce quelque chose qui produit du sens constitutionnel en mettant en relation un énoncé constitutionnel et ses différents lecteurs – hommes politiques, juges, associations, doctrine, médiateur d'opinion. Relation qui implique une ouverture permanente sur la société et les évolutions de sens qui s'y produisent sous l'effet des déplacements de rapports de force sociaux » (D. ROUSSEAU, « Question de Constitution », in *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 21-22).

⁸³ G. DRAGO, « La qualité de l'argumentation constitutionnelle », *RFDC*, n° 102, 2015/2, p. 351.

⁸⁴ J.-M. DENQUIN, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel : grandeur ou décadence du droit constitutionnel ? Un regard surplombant sur les libertés publiques », *Jus Politicum*, n° 7, 2012.

⁸⁵ C. SEVERINO, « L'influence de la doctrine sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n° 105, 2016/1, p. 97. L'auteur distingue deux périodes, la première allant des débuts du Conseil aux années 90 – où la doctrine a influencé la légitimation du Conseil constitutionnel – la seconde de cette date à aujourd'hui – où « l'influence de la doctrine devient beaucoup moins perceptible, tandis que le Conseil constitutionnel accentue la promotion de sa propre doctrine au sein de la communauté universitaire », p. 81-82.

l'opportunité d'admettre les opinions séparées (qu'elles soient dissidentes ou concordantes)⁸⁶, puisqu'il ne peut y avoir discussion là où les opinions ne sont pas partagées.

Ces quelques réalités évoquées, il semble donc plus juste de parler avec A-M Le Pourhiet de démocratie « contenue » que de « démocratie continue »⁸⁷. Cela est confirmé si l'on s'intéresse à l'appréhension du citoyen au sein du constitutionnalisme contemporain, l'absorption d'une partie de l'espace délibératif n'étant pas contrebalancée par la possibilité pour le citoyen de participer à son propre gouvernement.

B : La déliquescence de l'influence citoyenne.

L'étaiu contre le citoyen se resserre. Le contentieux constitutionnel tel qu'il se présente actuellement emporte certains paradoxes qui semblent expliquer l'éloignement du citoyen du processus normatif (1). Ce problème n'est évidemment pas résolu par les « droits virtuels » qui lui ont été récemment reconnus, et doit être – encore – dénoncé (2).

1 : Les paradoxes du contentieux constitutionnel quant au pouvoir de suffrage.

La jurisprudence sur la révision constitutionnelle. En refusant de se prononcer sur la constitutionnalité des lois portant révision de la Constitution⁸⁸, le juge constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur la constitutionnalité du recours quasi systématique au Congrès pour adopter une révision constitutionnelle, de plus en plus dénoncé en doctrine. « Viol politique contre la démocratie », « peuple pris en otage »⁸⁹, les mots ne manquent pas pour désigner cette appropriation du pouvoir constituant dérivé par les autorités politiques. Ce procédé est certes constitutionnellement valide. Mais il faut convenir qu'il est « venu ajouter à la fragilité du pouvoir constituant reconnu au peuple »⁹⁰. De fait, la possible multiplication des révisions constitutionnelles – notamment pour dépasser une jurisprudence du Conseil constitutionnel – peut représenter un danger pour la pérennité de la norme constitutionnelle, puisque ce canal demeure essentiellement ouvert au constituant dérivé réuni en

⁸⁶ En ce sens, v. W. MASTOR, « Point de vue scientifique sur les opinions séparées des juges constitutionnels », *Dalloz*, 2010, p. 714. Pour un point de vue opposé, v. A-L. CASSARD-VALEMBOIS, « La Constitution, les Français et les opinions dissidentes : une histoire de piano et de tabouret », *Constitutions*, 2010, p. 513.

⁸⁷ A-M. LE POURHIET, « Droits, justice et démocratie. Introduction », in *Nouvelles questions sur la démocratie* (DEL CAMP, A. ; LE POURHIET, A-M. ; MATHIEU, B. ; ROUSSEAU, D. (dir.)), Paris, Dalloz, 2010, p. 12-13.

⁸⁸ CC, n° 62-20 DC ; CC, n° 2003-469 DC ; CC, n° 92-312 DC.

⁸⁹ M-F. VERDIER, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : prélude et fugue d'une révision constitutionnelle "gigogne" sans le peuple », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 121. ; v. aussi M-F. VERDIER, « La démocratie sans et contre le peuple. De ses dérives », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 1073-1101.

⁹⁰ S. CAPORAL, « le peuple, un souverain sous contrôle », *politeia*, 2009/16, p. 533 (vérif réf).

Congrès ce qui, rappelons-le, a notamment permis l'éclatement de la citoyenneté⁹¹. Aussi, si certaines décisions du Conseil ont été consacrées dans le texte constitutionnel, il faut souligner que celles-ci concernent les grands groupes (politiques, médiatiques), et non pas l'universalité des citoyens. Ainsi, si pour G. Drago, la reprise d'une décision dans la Constitution est « la meilleure reconnaissance de la qualité d'une argumentation du Conseil constitutionnel »⁹², on peut également considérer que cela est surtout impulsé par le bénéfice qu'en tire la représentation.

Le contentieux référendaire. Forcée dans le cadre du contrôle *a priori*, l'impossibilité pour le juge constitutionnel de contrôler une loi adoptée par le référendum – « expression directe de la souveraineté nationale » – a été confirmée dans le cadre du contentieux *a posteriori*⁹³, mais est également discutable.

Ces deux refus sont particulièrement dérangeants. En effet, les deux justifient souvent le non recours au peuple – dangereux car ignorant et manipulé – et le premier empêche un contrôle des gouvernants réunis en Congrès. Pourtant, « institution fondamentale de la République »⁹⁴, l'instrument référendaire mérite d'être réactualisé. Comme le préconisait le doyen Vedel, cela pourrait se concrétiser par l'introduction d'un contrôle *a priori* du texte proposé au référendum par le Conseil – ce qui permettrait de lever cet argument à son encontre –, et/ou d'introduire un référendum d'initiative minoritaire, que l'on retrouve chez nombre de nos voisins.

La dénaturation du contentieux électoral. Marquant à nouveau l'influence du contentieux des droits et libertés, il faut rappeler ici que si les droits-participation ne sont que peu suscités au sein du contrôle *a posteriori*, les droits et libertés peuvent eux être invoqués au soutien d'une QPC lorsque le juge constitutionnel est juge électoral, ce qui marque une dénaturation de cet office contraire aux textes⁹⁵. Se développe l'établissement d'un « droit électoral de la démocratie continue »⁹⁶, ce qui n'atténue pas les critiques à son encontre. A notamment été dénoncée à propos de la récente loi de modernisation électorale une « immixtion (du juge constitutionnel) dans le travail législatif donnant

⁹¹ P. ESPLUGAS-LABATUT, « La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français », in *La citoyenneté aujourd'hui. Actes du colloque de Dakar, avril 2006*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse I, 2006, p. 211.

⁹² G. DRAGO, « La qualité de l'argumentation constitutionnelle », *RFDC*, n° 102, 2015/2, p. 351.

⁹³ CC, n° 62-20 DC, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct* ; CC, n° 92-313 DC, *Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne* ; CC, n° 2014-392 QPC, *Province Sud de Nouvelle-Calédonie [Loi adoptée par référendum- Droit du travail en Nouvelle-Calédonie]*, cons. 7 et 8.

⁹⁴ G. VEDEL, « Le citoyen, ses porte-parole et sa parole », *Le Monde*, 7 mai 1997, p. 16.

⁹⁵ Pour une étude complète sur l'office du juge constitutionnel, v. A. CHOPPLET, « L'articulation des offices du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n° 98, 2014/2, p. 293-315.

⁹⁶ R. RAMBAUD, « Le paquet de modernisation électorale : de la réforme de l'élection présidentielle au droit électoral de la démocratie continue », *AJDA*, 2016, p. 1285.

au texte voté, « une présomption de constitutionnalité »⁹⁷. Ces quelques éléments suffisent à rappeler la nécessité de « profondes réformes »⁹⁸ dans le domaine des opérations électorales également.

On le voit, les mécanismes institutionnels censés favoriser le citoyen se retournent contre lui, appuyant les développements quant à une Constitution garantie contre le peuple.

2 : Le citoyen : grand oublié de l'État de droit démocratique.

La doctrine semble sur ce seul et dernier point unanime. Le peuple est le « grand absent » des avancées du constitutionnalisme, ce que ne peuvent cacher les révisions « en trompe l'œil » intervenues à son propos⁹⁹. Comme il est justement rappelé par Dominique Rousseau, aucune des 19 révisions de la Constitution de la Vème République ne « concerne, directement, les citoyens ». Il explique : « le peuple est peut-être davantage nommé, davantage sollicité mais il reste toujours aux portes de l'espace de délibération. Les constitutions valorisent sans doute la figure du citoyen [mais] consacrent l'essentiel de leurs dispositions à déposséder le peuple de son pouvoir en organisant et légitimant l'existence et la parole des représentants et par conséquent l'absence et le silence des représentés »¹⁰⁰. Ce paradoxe se retrouve au cœur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Les institutions représentatives et les justiciables se voient accorder de réelles prérogatives, tandis que le citoyen se voit concéder des droits « virtuels ».

En effet, en sus de se voir reconnaître le droit de contester *a posteriori* la constitutionnalité d'une loi, le justiciable se voit reconnaître le droit de saisir le Conseil supérieur de la magistrature (art. 65 derniers alinéas C.). La saisine du défenseur des droits prévue au nouvel article 71-1 de la Constitution est quant à elle ouverte à « toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa » (...). Ces avancées conformes à l'État de droit confortent encore le phénomène de juridictionnalisation de la démocratie, et la tendance à privilégier de

⁹⁷ S. TORCOL, « La loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle conforme à la Constitution : questions autour du contrôle de la « conformité de la loi organique aux observations du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 236.

⁹⁸ R. GHÉVONTIAN, « Les progrès de la constitutionnalisation du droit électoral », in *La constitutionnalisation des branches du droit*, (MATHIEU, B. et VERPEAUX, M. (dir.)), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, coll. « droit public positif », 1998, p. 57-63.

⁹⁹ S. PIERRÉ-CAPS, « Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 316. Pour S. l'auteur, le peuple serait le grand absent du commerce triangulaire constaté aujourd'hui entre le Président, le gouvernement et le parlement. Il rejoint ainsi A-M. Le Pourhiet et S. Caporal qui parviennent à des conclusions similaires : « si l'on reprend la féconde distinction opérée par Anne-Marie Le Pourhiet, les deux couples complémentaires président-peuple et gouvernement-parlement tendent à céder la place à un trio président-gouvernement-parlement, le président se rapprochant du parlement en s'éloignant du peuple. Plusieurs facteurs favorisent une telle mutation » ; S. CAPORAL, « le peuple, un souverain sous contrôle », *politeia*, 2009/16, p. 533 (vérif réf.) ; v. également, M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Le rôle du peuple est-il renforcé ? », *RFDC*, hors-série n° 2, 2008/5, p. 133

¹⁰⁰ D. ROUSSEAU, « La présence-absence du citoyen dans la pensée constitutionnelle », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Mélanges », 2007, p. 1372.

nouvelles formes de représentation plutôt que de participation, ce que confirment les articles 11 et 69-1 faussement renouvelés.

Rapidement précisée par le législateur organique¹⁰¹, la saisine par voie de pétition du Conseil économique, social et environnemental a donné lieu à trois pétitions, dont aucune n'a abouti. Précisé plus tardivement¹⁰², le référendum d'initiative « partagée » a vite été dénoncé comme aux mains des parlementaires, comme un « vrai faux référendum d'initiative populaire »¹⁰³. Cela est largement confirmé. À ce jour, aucune proposition de loi référendaire n'est arrivée à terme, et aucune proposition n'est ouverte à la collecte de soutiens. Comme le relève Stéphane Caporal, l'explication est simple : « la présentation du Parlement comme défenseur et protecteur de l'institution référendaire ne manque pas de saveur : la réforme revient à donner la clef du référendum à son adversaire naturel ». Il poursuit : « les dispositions que le texte qualifie d'avancées démocratiques relèvent plutôt de la protection des droits et libertés de l'individu. Les droits présentés comme des droits du citoyen ne sont pas des droits politiques mais sont en réalité des droits du justiciable ou de l'administré. Ici, le constitutionnalisme et le parlementarisme se conjuguent pour se substituer au principe démocratique »¹⁰⁴.

Ainsi, tandis qu'en 1987 existait encore un « droit à la démocratie »¹⁰⁵, il semble bien aujourd'hui que ce droit politique soit en redéploiement, ou en perte. On assiste impuissant à une stagnation des droits-participation institutionnalisés et réservés au strict citoyen en dépit de réformes visant à les étoffer. Cette dévaluation progressive de la citoyenneté se retrouve dans les manuels même de droit constitutionnel, le « citoyen » et les « droits politiques » laissant leur place dans l'index à la « société civile »¹⁰⁶. Finalement, tout présage le perfectionnement de la Constitution garantie contre le peuple, favorisant la disjonction des deux pôles de l'État de droit démocratique¹⁰⁷, et le délitement de la démocratie politique.

¹⁰¹ Art. 4-1 LO, 29 juin 2010 : « Le CESE peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental ». « La pétition est rédigée en français et établie par écrit. Elle est présentée (...) par au moins 500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France (...).

¹⁰² LO n° 2013-1114, 6 déc. 2013.

¹⁰³ F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un "vrai faux référendum d'initiative populaire" », *LPA*, n° 254, 2008, p. 16.

¹⁰⁴ S. CAPORAL, « le peuple, un souverain sous contrôle », *politeia*, 2009/16, p. 533.

¹⁰⁵ F. LUCHAIRE, *La protection constitutionnelle des droits et des libertés*, Paris, Economica, 1987, 501 p.

¹⁰⁶ D. ROUSSEAU ; P-Y. GAHDOUN, P-Y. ; J. BONNET, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Précis Domat », 11^e éd., 2016, p.....

¹⁰⁷ J-M. FERRY, « Patriotisme constitutionnel et démocratie délibérative. Ou comment concilier justice politique et autonomie civique ? », Exposé devant la Ministre des Affaires étrangères de la Confédération helvétique à Berne, 3 nov. 2010.

L'État de droit démocratique va mal. Montée des partis extrémistes par les voies prévues par la Constitution, bouleversement du champ de la politique, abstentionnisme et explosion du vote blanc, le système institutionnel permettant le consentement au pouvoir s'enlise et se délite. Comme le pressentaient justement Philippe Blachère et Bruno Daugeron, le vote blanc censé être mieux pris en considération depuis la loi du 21 février 2014 est bien devenu « ce que l'initiative populaire de la révision constitutionnelle de 2008 est au référendum : un couteau sans manche ni lame, un instrument décoratif destiné à communiquer plus qu'à gouverner »¹⁰⁸. Ce déséquilibre se retrouve dans tous les systèmes politiques. Les choix provocateurs des peuples du monde¹⁰⁹ interpellent-ils le constitutionnaliste ? Le catalogue des droits fondamentaux se développe mais des murs se construisent ; le juge, contraint de multiplier ses interventions, ne semble pas constituer un rempart suffisant au déficit démocratique constaté.

Examinant l'évolution des sociétés aujourd'hui caractérisées par leurs réalités multiculturelles, Javier de Lucas s'intéresse au statut juridique des immigrés pour défendre un « modèle de souveraineté et de citoyenneté » qui respecte « les exigences de la légitimité démocratique et de l'état de droit, et en maintenant les minima de cohésion et de stabilité ». Partant de là, il propose un « modèle pluraliste et inclusif ou, exprimé autrement, égalitaire au niveau juridique et politique, et, simultanément ouvert à l'insertion de nouveaux sujets publics »¹¹⁰. La sphère politique demeure primordiale pour la cohérence de l'État de droit démocratique. De nombreux mécanismes ne sont pas explorés : référendum d'initiative populaire ; *recall* ; tirage au sort impliquant une réforme du mode de scrutin et des principes qui le sous tendent... Mais devraient être mis en discussion.

La QPC est symptomatique d'une démocratie malade. Les propos de Guy Carcassonne et Marc Guillaume résonnent ici : « le jour, qui viendra, où le Conseil constitutionnel ne serait plus appelé à statuer que rarement, où il ne censurerait plus qu'exceptionnellement, il ne faudrait pas y voir l'échec ou l'inutilité de la QPC, mais au contraire son succès, préventif, le plus éclatant »¹¹¹. Pour cela, le citoyen doit être en mesure de consentir à la norme et de participer à son élaboration en certains cas si l'on veut maintenir la cohésion du système démocratique. Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié de l'égal et libre discussion et toujours avoir à l'esprit la qualité de la loi. La multiplication

¹⁰⁸ P. BLACHÈRE, B. DAUGERON, « Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ? », *Dalloz*, 2014, p. 673.

¹⁰⁹ Élection de D. J. Trump, Brexit, augmentation des pouvoirs du président de la Turquie par voie référendaire à quoi on peut ajouter le refus récent d'une initiative citoyenne européenne et le déficit démocratique souvent rappelé.

¹¹⁰ J. DE LUCAS, « L'indispensable citoyenneté », *Plein droit*, n° 65-66, 2005/2, p. 5. Il précise p. 9 que ce « modèle de citoyenneté ne doit pas exiger pas de « rompre avec ses racines » et « permettre de participer pleinement ».

¹¹¹ G. CARCASSONNE ; M. GUILLAUME, *La Constitution introduite et commentée*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Essais », 13^e éd., 2016, p. 308.

des saisines dénote que cette tâche n'est plus assurée, et pose la question du renouvellement des institutions plutôt que de l'intervention croissante du juge.