

Parlement transparent, Parlement ouvert : les dernières évolutions de la « démocratie représentative » en France

Audrey DE MONTIS

« La dénomination d'Assemblée nationale est la seule qui convienne à l'Assemblée dans l'état actuel des choses, soit parce que les membres qui la composent sont les seuls représentants légitimement et publiquement connus et vérifiés, soit parce qu'ils sont envoyés directement par la presque totalité de la nation, soit enfin parce que la représentation étant une et indivisible, aucun des députés, dans quelque ordre ou classe qu'il soit choisi, n'a le droit d'exercer ses fonctions séparément de la présente Assemblée »¹.

Le 17 juin 1789, les députés aux États généraux, constitués en Assemblée nationale, s'érigent en représentants de la Nation toute entière. Le choix de la forme de gouvernement représentatif s'est imposé pour mettre fin à une société profondément inégalitaire et divisée (le concept de Nation permet d'effacer les distinctions et les privilèges) mais aussi parce qu'il n'était pas possible – pour des considérations matérielles principalement – d'instaurer la forme de gouvernement direct². La fiction juridique de la représentation a été conçue, en effet, « pour contenir et encadrer la démocratie et non pour l'accomplir »³.

Au cours de l'histoire constitutionnelle, grâce « aux extensions successives du corps électoral »⁴ (abaissement du cens, suffrage universel masculin...), les électeurs sont de plus en plus nombreux à pouvoir désigner des représentants. Le procédé électif apparaît alors essentiel ; le vote est considéré comme un acte fondamental qui structure le gouvernement représentatif. Traditionnellement, « les électeurs votaient et (...) les élus f[aisaient] le reste : cela s'appelait, juridiquement, le mandat représentatif et, psychologiquement, la confiance »⁵.

La notion de « démocratie représentative » est ambiguë. Si à l'origine, la démocratie et la représentation sont distinguées (les concepts sont clairement antinomiques⁶), puis confondues (la représentation est présentée comme l'une des formes de la démocratie), le rapport qu'elles entretiennent, en définitive, a toujours suscité des interrogations. Aujourd'hui, il est légitime d'y réfléchir à nouveau au vu de certaines évolutions récentes identifiées au sein du Parlement français.

¹ Déclaration de l'Assemblée nationale le 17 juin 1789, in J. MAVIDAL, E. LAURENT ET E. CLAVEL (dir.), Archives parlementaires, recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises (Première série, 1787 à 1799), Tome 8, Paris, 1875, p. 127.

² Voir en ce sens M. LUCIANI qui indique que « le régime représentatif a été conçu par une partie importante de la pensée politique occidentale comme un deuxième choix (un « second best ») par rapport à la démocratie idéale en tant que régime permettant l'expression directe de la volonté populaire » : « Débat sur le référendum », *Constitutions* 2016, p. 388.

³ B. MANIN, in Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie* (C. BARTOLONE, M. WINOCK, présidents), 2015, p. 41.

⁴ N. ROUSSELLIER (N.), *Le Parlement de l'éloquence, La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande guerre*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1997, p. 11.

⁵ J.-M. DENQUIN, « Débat sur le référendum », *Constitutions* 2016, p. 387.

⁶ B. MANIN explique que pour Sieyès et Madison, « le gouvernement représentatif n'était pas une modalité de la démocratie, c'était une forme de gouvernement essentiellement différente et, de surcroît, préférable » : *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, coll. Liberté de l'esprit, 1995, p. 14 (voir pp. 10-14).

Il faut revenir sur ce qu'il est communément appelé – de manière souvent rapide – la « crise de la représentation »⁷. Concrètement, les citoyens n'ont plus « confiance » dans les institutions, ils ne s'identifient pas aux élus qu'ils estiment centrés sur leurs propres intérêts plutôt que sur leurs préoccupations quotidiennes. Ils considèrent que leurs aspirations ne sont pas prises en compte et, *a fortiori*, exprimées dans les assemblées ; ils attendent des représentants qu'ils relaient leurs difficultés, qu'ils puisent « les réalités » dans les circonscriptions et les retransmettent⁸. Le désintérêt des citoyens pour ces derniers se manifeste par une diminution de la cote de confiance dans les institutions et par le phénomène de l'abstention⁹. Pour autant, cela n'implique pas qu'ils se « referment sur eux-mêmes ». Pour P. ROSANVALLON, « l'idée d'un repli croissant sur la sphère privée n'est pas fondée. Il convient ainsi plutôt de parler de mutation que de déclin de la citoyenneté. Se sont simultanément diversifiés les répertoires de l'expression politique, les vecteurs de cette expression ainsi que leurs cibles (...). Les citoyens ont ainsi beaucoup d'autres moyens que le vote pour exprimer leurs griefs et leurs doléances »¹⁰. En effet, le développement des nouvelles technologies (Informatique) et notamment d'Internet¹¹ a pu conduire à modifier leur comportement, aussi bien dans leur sphère privée que dans la sphère publique. Précisément, ils ne sont plus dépendants d'une information délivrée par les médias traditionnels : Internet est à la fois un outil qui permet de diffuser des informations (volet « actif ») mais aussi de les recevoir (volet « passif »). Par ce biais, ils se saisissent rapidement de différentes données et y découvrent avec facilité une variété d'opinions. Un écart s'est creusé entre d'un côté, le citoyen (lequel, grâce à ces outils numériques, est plus actif pour s'informer) et le « citoyen-électeur » qui n'est sollicité qu'à titre périodique durant les périodes électorales. Autrement dit, une certaine tension existe entre la forme traditionnelle du gouvernement représentatif, structurée par le vote et les exigences démocratiques, évolutives, qui tendent à renforcer le rôle du peuple. D'ailleurs, parallèlement à ce phénomène culturel majeur, deux évolutions juridiques successives – qui sont également susceptibles d'avoir des conséquences directes sur la démocratie – sont apparues. D'une part, un réel effort de « transparence » a été engagé par les administrations qui ont souhaité augmenter la quantité d'informations disponibles à l'attention des administrés¹². Parce que leur connaissance est amplifiée, ces derniers peuvent se sentir « moins éloignés » des institutions ; *in fine*, cela permet de poser les bases d'une confiance renouvelée. À titre d'illustration, plusieurs lois ont

⁷ En France, dès le début du XX^{ème} siècle, de nombreux auteurs (JOSEPH-BARTHÉLÉMY, CAPITANT...) y ont consacré plusieurs écrits. À ce titre, M. LUCIANI précise que « l'on a parlé d'une « crise de la représentation dès le début de l'histoire des régimes représentatifs » : *art.cit.*, p. 388. Voir aussi les propos de J.-M. DENQUIN, *ibid.*, p. 387.

⁸ J.-M. DENQUIN définit dans un article les trois sens de la « représentation » : « tenir lieu de, se substituer » (qui correspondrait à la définition traditionnelle de la représentation) ; « ressembler à » ; « être le porte-parole de ». Dans ce dernier cas, il ne s'agirait plus de parler de représentation mais de représentativité. Pour lui, la « crise » de la représentation « tient d'abord à ce que les électeurs attendent des représentants plusieurs choses, dont aucune harmonie préétablie ne garantit qu'elles soient coprésentes et même compatibles. Comment l'élu pourrait-il être le porte-parole de tous les électeurs et leur ressembler simultanément ? » : « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°23, 2008 (disponible au lien suivant : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-23/democratie-participative-et-democratie-semi-directe.51858.html>). Voir aussi *Représentation et représentativité*, Actes de la journée d'études du 14 décembre 2007 à l'Assemblée nationale organisée par l'AFDC, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2008, 97 p.

⁹ Voir Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie (op.cit.)*, p. 9 ; P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Ed. du Seuil, coll. Les livres du nouveau monde, 2006, pp. 24-25.

¹⁰ P. ROSANVALLON, *op.cit.*, pp. 25-26.

¹¹ Voir à ce sujet L. COHEN-TANUGI, « Le clair-obscur d'Internet », *Pouvoirs* n°97, 2001, p. 85-90.

¹² Rapport public du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, 2011, pp. 9-18.

été adoptées telles que celle du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public* ou encore celle du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*. Un vaste mouvement de simplification et d'accessibilité des services publics a également démontré une réelle volonté de rapprocher l'administré de l'administration. D'autre part, il a été question d'associer davantage les citoyens à la prise de décisions publiques afin qu'elles soient mieux préparées (les besoins sont davantage pris en compte) mais aussi mieux comprises et mieux appliquées, dans plusieurs domaines. En matière environnementale par exemple, ce phénomène est mesurable à tel point que certains auteurs parlent même de « démocratie environnementale ». Pour A. VAN LANG, elle est « conçue comme un correctif de la démocratie représentative, ayant pour objet d'associer des représentants de la société civile, avec un degré d'influence variable, à la prise de décision »¹³.

Ces évolutions – « transparence » et « ouverture » – n'ont pas, au départ, pénétré la sphère parlementaire. Pourtant, l'institution, depuis plusieurs décennies, était en « déclin »¹⁴. Depuis le milieu du XX^{ème} siècle, elle n'est plus envisagée comme le « centre de la vie politique »¹⁵. Tandis que l'organe exécutif domine généralement les institutions, l'organe législatif peine à trouver sa place. En France, longtemps enserré par le « corset orthopédique » du parlementarisme rationalisé (PRÉLOT), « verrouillé » par le fait majoritaire, le Parlement a pu être qualifié « d'homme malade de la V^{ème} République »¹⁶, délaissé comme lieu du débat public et sans influence réelle sur les décisions. Pourtant, il assume plusieurs fonctions essentielles qui sont indispensables dans un régime démocratique¹⁷ : légiférer, contrôler et justement, représenter¹⁸. Si ces fonctions étaient davantage valorisées, elles pourraient peut-être contribuer à résoudre ce « malaise » institutionnel et, *in fine*, à renforcer la démocratie. Précisément, concernant la fonction de représentation¹⁹, le Parlement a été rapidement concurrencé dans cette mission essentielle par des syndicats, des associations et des groupements d'intérêts²⁰. Les élections présidentielles, du fait de la réduction de la durée du mandat présidentiel (en 2000) et de l'inversion du calendrier électoral (en 2001), ont complètement masqué les élections législatives qui n'apparaissent plus comme un temps fort de la vie nationale²¹. Les citoyens ne se servent plus des représentants comme des relais, ni du

¹³ « Le principe de participation : un succès inattendu », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, 2014 (disponible au lien suivant : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-43/le-principe-de-participation-un-succes-inattendu.140468.html>).

¹⁴ À nouveau, l'idée d'une « crise » doit être nuancée. Voir G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la V^{ème} République : mythes et réalités*, Thèse Lille-II, 1998, 544 p.

¹⁵ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J. Lextenso, coll. Manuel, 28^{ème} éd., 2016-2017, p. 505.

¹⁶ M. AMELLER, G. BERGOUNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 2^{ème} éd., 2000, p. 124.

¹⁷ Dans un régime parlementaire, il faut en outre penser à une autre fonction : la fonction de sélection de l'exécutif : lire notamment C. VIKTOROVITCH, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse IEP Paris, 2013 (version électronique), pp. 52-56.

¹⁸ La difficulté est que ces trois fonctions ne se distinguent pas toujours aisément : la fonction de représentation irrigue nécessairement les deux autres et, « lorsqu'il légifère, le parlement exerce à l'évidence une forme de contrôle : A. LE DIVEILLEC (A.), « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs* n°134, 2010, p. 130.

¹⁹ La fonction législative, si elle est toujours envisagée comme la fonction symbolique par excellence à laquelle les parlementaires sont particulièrement attachés, est principalement assurée par le Gouvernement qui est l'artisan de la loi (dans le cadre d'un régime parlementaire, soutenu par une majorité, celui-ci doit pouvoir mettre en œuvre le programme électoral). La fonction de contrôle, si elle apparaît théoriquement, comme étant fondamentale, ne constitue pas encore l'essentiel de l'activité parlementaire.

²⁰ À compter de la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, le Président peut aussi être envisagé d'une certaine manière, comme un représentant.

²¹ Cette observation mérite d'être relativisée au vu de l'actualité récente. L'article a été achevé quelques jours après l'élection du Président de la République en mai 2017. Les interrogations actuelles sont donc celles de savoir si une

Parlement comme un lieu essentiel de diffusions d'information pour se forger une opinion. L'affaiblissement de l'institution s'est accéléré par la réunion de multiples autres facteurs : la qualité de la loi s'est amoindrie considérablement²², tout comme celle des débats parlementaires (augmentation du temps de séance, saturation de l'ordre du jour...). De surcroît, des « affaires » ont affecté l'image de l'institution parlementaire et ont fait douter de la probité des élus : utilisation opaque de la « réserve parlementaire » par les membres des assemblées ou encore révélation de conflits d'intérêts ou d'activités. Les images d'un hémicycle vide renforcent un climat de défiance à l'égard du Parlement déjà prégnant depuis quelque temps.

En conséquence, il était indispensable de prendre la mesure de ces difficultés et d'y apporter des remèdes. À compter des années 2000 puis nettement durant le quinquennat de François HOLLANDE, l'ensemble des institutions ont multiplié les initiatives pour définir un nouvel équilibre institutionnel et, plus largement, appeler à une « V^{ème} République plus démocratique ». Le constituant a ainsi réformé la norme suprême le 23 juillet 2008 pour renforcer les pouvoirs du Parlement et instaurer de nouveaux droits pour les citoyens. Le législateur, a de son côté adopté plusieurs lois en 2013 et en 2014 visant à soumettre les élus à certaines obligations. La Commission « JOSPIN », de « rénovation et de déontologie de la vie publique » a déposé en novembre 2012, un rapport intitulé « Pour un renouveau démocratique ». Quelques années après, en octobre 2015, c'est le rapport présenté conjointement par C. BARTOLONE ET M. WINOCK - dont le titre est évocateur « Refaire la démocratie » - qui a proposé, lui aussi, des pistes de réflexion. Les deux chambres, de leur côté, conscientes du désintérêt à leur égard, ont multiplié les initiatives pour apparaître moins opaques et s'ouvrir aux citoyens. Ces réformes visent à accorder à ces derniers une place plus importante : ils peuvent observer plus étroitement l'activité parlementaire, voire, dans certaines hypothèses, y être associés. De ce fait, ils se positionnent ainsi en acteurs vigilants contrôlant l'exercice du pouvoir et participant, dans une certaine mesure, à la décision politique. Si la démocratie en ressort renforcée, ces évolutions créent une certaine « tension » avec la notion de gouvernement représentatif telle qu'elle est conçue. Il faut donc les analyser et en mesurer les effets. Cette notion *peut-elle* et *doit-elle* être dépassée ? Autrement dit, ces récentes évolutions sont-elles compatibles avec la théorie de la représentation ?

Pour D. BARANGER, il n'est pas possible « de gouverne[r] autrement que représentativement ». Simplement, il est question de « faire de la démocratie un impératif pesant sur les gouvernants »²³. La difficulté est de taille car s'il s'agit de conserver et surtout de renforcer le rôle de l'élu – qui vient « s'intercaler » entre le peuple et l'exercice du pouvoir – mais d'intégrer en même temps la nécessité de valoriser la place des citoyens, d'où l'idée d'une certaine « tension ». « Le salut du régime représentatif passe par une prise en compte renouvelée des exigences démocratiques, car si la représentation constitue un phénomène stable, la démocratie repose sur un mouvement »²⁴.

majorité parlementaire de soutien est susceptible de se dégager. De ce fait, les élections législatives à venir connaissent un regain d'intérêt.

²² Voir les rapports publics du Conseil d'Etat *Sécurité juridique et complexité du droit* et *Simplification et qualité du droit*, Paris, La documentation française, Etudes et document du Conseil d'Etat, 2006 et 2016.

²³ Contribution de D. BARANGER, in Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie* (*op.cit.*), pp. 150-151.

²⁴ D. BARANGER, in Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie* (*op.cit.*), p. 44.

Il convient donc d'identifier deux évolutions nées de l'émergence des concepts de « transparence » et « d'ouverture » au Parlement : le développement de la surveillance (I) et de la participation citoyenne (II).

I. Le développement de la « surveillance » citoyenne

L'image d'une « maison de verre » est régulièrement utilisée pour évoquer le Parlement. De ce fait, les citoyens peuvent « voir à l'intérieur » ce qui s'y passe et les parlementaires, « voir au dehors ». Le concept de « transparence » tend à s'introduire au sein du Parlement. Il est synonyme de clarté, de netteté et s'oppose à l'opacité. La transparence est une exigence démocratique mais qui peut produire des effets négatifs si elle absolue : elle est donc relative²⁵. Justement, parce qu'une certaine obscurité – suscitant la méfiance – entourait les deux assemblées, celles-ci ont amorcé une dynamique consistant à « diffuser », à « montrer », à « divulguer » une quantité d'informations relatives au travail parlementaire ou à l'institution dans son ensemble (A). En conséquence les citoyens, disposant de ces données, peuvent s'ils le souhaitent, s'en saisir pour mesurer l'activité des députés et des sénateurs (B).

A. La volonté du Parlement d'augmenter la quantité d'informations disponibles

C. BARTOLONE, lors de son discours d'ouverture de la XIV^{ème} législature en juin 2012, employait plusieurs adjectifs pour qualifier l'Assemblée nationale : « transparente, exemplaire, irréprochable (...), ouverte, aérée, vivante »²⁶. Depuis quelques années, une évolution est observée dans les deux chambres : la publicité des travaux parlementaires (1) et la transparence de l'institution (2) se sont développées. L'idée force est ici d'accroître la connaissance des citoyens pour renforcer la légitimité des élus et de l'institution parlementaire.

1. L'extension de la publicité des travaux parlementaires

Le principe de la publicité au sein du Parlement est apparu dès 1789²⁷. De nos jours, celle-ci est concrètement développée sous différentes formes : accueil du public dans les tribunes, compte rendu des débats, retransmissions télévisées... Jusqu'à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, il ne s'agissait en réalité, essentiellement, que de rendre publiques les séances se déroulant dans l'hémicycle²⁸. Les phases qui précédaient la discussion plénière étaient, soit confidentielles (réunions des groupes, discussion du Gouvernement avec le rapporteur), soit feutrées (la publicité des travaux des commissions était limitée²⁹). Cette situation s'expliquait par le fait que seul l'hémicycle était envisagé jusqu'alors comme le lieu délibératif et décisionnel au sein duquel le travail de correction du texte originel était effectué.

²⁵ Voir notamment sur ce point : Colloque pour le XXV^{ème} anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs *Transparence et secret*, Paris, La documentation française, 2004, 334 p. ; ou encore le dossier spécial « Transparence et secret » paru dans la revue *Pouvoirs* n°97, 2001.

²⁶ J.O AN, *Débats*, séance du 26 juin 2012, p. 1812.

²⁷ Il a ensuite disparu au cours de la période 1802-1814. Il est revenu revient partiellement sous la Restauration puisque seules les séances de la Chambre des députés étaient publiques (articles 32 et 44). À compter de 1815 (acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, article 20) il s'est inscrit définitivement dans les Constitutions.

²⁸ D'ailleurs, l'article 33 de la Constitution du 4 octobre 1958 mentionne clairement que les « séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel ».

²⁹ L'établissement d'un compte rendu plus ou moins détaillé selon la Chambre était disponible.

En outre, c'est uniquement au cours de cette étape que la confrontation de toutes les opinions était possible et que la rencontre avec le Gouvernement avait lieu. La situation a donc changé à compter de la révision de la Constitution de 2008 et la publicité des travaux parlementaires s'est alors développée. En effet, le constituant a modifié le travail des commissions législatives, qui n'est plus simplement préparatoire mais pré-décisionnel³⁰. Elles sont devenues des lieux d'écriture de la loi. En conséquence, des comptes rendus des commissions particulièrement étoffés sont désormais disponibles et il est même possible de visionner, en direct ou en différé, les réunions des commissions grâce à Internet³¹. Dans une période sévère de désaffection à l'égard du Parlement, ce développement de la publicité permet aux citoyens de découvrir cette phase de travail, largement ignorée. Ils peuvent voir à travers cette fenêtre, la qualité du travail que les parlementaires sont capables de produire. Plus la publicité est accrue, plus la connaissance de l'information est amplifiée³². Récemment, les deux assemblées ont même réfléchi à ouvrir la publicité dans les commissions mixtes paritaires. Le chemin parcouru se mesure alors aisément.

Dans ce cadre, le Parlement apparaît comme un organe délivrant aux citoyens une quantité d'informations variées, concernant l'élaboration d'un texte législatif mais aussi un thème de contrôle qui a donné lieu à des séances de questions ou à un débat. En effet, l'organe législatif doit pouvoir être un « canal d'information à disposition des citoyens » selon BAGEHOT, un « point de passage obligé vers lequel converge une masse d'informations sur l'ensemble de la vie nationale »³³ pour P. AVRIL, ce qui est véritablement une fonction essentielle. La diffusion des opinions et leur confrontation au sein des enceintes parlementaires permet aux citoyens d'être éclairés et de construire leurs propres réflexions. C'est la raison pour laquelle la procédure de décision est donc rendue plus « transparente ».

Les citoyens peuvent également étendre leur connaissance sur l'institution elle-même. L'objectif est à nouveau de faire en sorte que le climat de défiance à son égard s'estompe.

2. Le développement de la transparence de l'institution parlementaire

« Le soupçon, est toujours errant autour du mystère. Il croit voir un crime où il voit une affectation du secret, et il se trompe rarement ; car pourquoi se cacher, si l'on ne craint pas d'être vu ? Autant il importe à l'improbité de s'entourer de ténèbres, autant il importe à l'innocence de marcher au grand jour, de peur d'être prise pour son adversaire » (Bentham)³⁴.

Depuis quelques années, les deux assemblées, de façon très dynamique, ont conduit plusieurs réformes visant aussi bien à redorer l'image de l'élu lui-même que celle de

³⁰ Deux articles de la Constitution ont été modifiés pour poursuivre cet objectif : l'article 42 C. permet aux commissions législatives saisies au fond de pouvoir réécrire le texte dont elles ont été saisies et ainsi, de préparer plus efficacement la discussion plénière ; l'article 44 C. indique quant à lui désormais que le droit d'amendement, s'exerçant en séance ou en commission.

³¹ L'Assemblée propose un site/une page Internet qui y est dédiée (réunions des commissions et de l'hémicycle) : <http://videos.assemblee-nationale.fr/seance-publique>.

³² L'un des effets négatifs de la publicité est tout de même à ce qu'elle peut conduire à une théâtralisation des échanges, voir par exemple H. CONIEZ, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 18-19, pp. 195-198. D'autres lieux échappent toujours au regard du citoyen : les réunions des groupes, les rencontres du ministre avec les parlementaires... la transparence n'est donc, encore une fois, jamais totale.

³³ Tous deux cités par C. VIKTOROVITCH, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse IEP Paris, 2013 (version électronique), pp. 54-55.

³⁴ Il est cité par P. RONSAVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Ed. du Seuil, coll. Les livres du nouveau monde, 2015, p. 229.

l'institution parlementaire dans son ensemble. Les termes de « transparence », de « confiance », « d'exigences démocratiques » sont régulièrement invoqués au soutien de ces initiatives. Plusieurs modifications ont été adoptées soit par la voie législative, soit par la voie réglementaire, soit encore par celles de voies plus informelles, propres au droit parlementaire et qui en font toute l'originalité. Sans viser l'exhaustivité, il est possible ici de mentionner que le Sénat³⁵ et l'Assemblée nationale³⁶, ont pris des mesures visant à soumettre les parlementaires à la « déontologie »³⁷. Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 *relatives à la transparence de la vie publique* ont quant à elles notamment permis de renforcer certaines obligations déclaratives du parlementaire (relatives à sa situation patrimoniale, à ses intérêts et activités). Comme le précise J. BENETTI, « l'innovation principale réside (...) dans la publicité »³⁸ dont sont assorties ces déclarations. Ces lois ont également institué, en janvier 2014, une autorité administrative indépendante dont le nom est évocateur : « Haute autorité pour la transparence de la vie politique » (HATVP). Pour dissiper les doutes des citoyens concernant le manque de probité des élus, il est en effet indispensable que ces derniers adoptent un comportement exemplaire³⁹. L'Assemblée nationale et le Sénat, suite à la révélation en 2014 d'une opération financière opaque de la part du groupe parlementaire UMP de la première Chambre vers le parti national, établissent depuis lors un contrôle des comptes des groupes parlementaires, dont la publicité est assurée sur les sites Internet officiels. Par ailleurs, un registre des représentants d'intérêts est lui aussi, accessible sur le site officiel de l'Assemblée nationale. Enfin, la « réserve parlementaire » ou « dotation d'action parlementaire », accompagnée de certaines informations⁴⁰, est elle aussi publiée, démontrant cette volonté de divulguer des informations, lesquelles, lorsqu'elles étaient retenues, alimentaient une certaine suspicion.

Il ne faut pas faire preuve de naïveté et admirer de façon béate toutes ces nouvelles réformes. Les assemblées délivrent elles-mêmes les informations qu'elles souhaitent faire connaître et il reste encore des progrès à accomplir⁴¹. Toutefois, ces initiatives vont tout de même dans le bon sens et peuvent progressivement contribuer, au fur et à mesure du renouvellement des élus, à modifier certaines pratiques politiques.

Cette démarche du Parlement, consistant à délivrer de plus en plus d'informations, s'inscrit dans une initiative plus générale que conduit activement la France depuis 2015. En effet, elle participe à « l'Open Government Partnership » (OGP), qui vise à rendre l'action publique plus transparente, à améliorer l'accessibilité de certaines informations et à faire

³⁵ Un arrêté du Bureau du Sénat en date du 25 novembre 2009 a créé un Comité de déontologie parlementaire.

³⁶ Une décision du Bureau du 6 avril 2011 a permis à l'Assemblée nationale de se doter à son tour d'un dispositif visant à prévenir les conflits d'intérêts.

³⁷ Dans le code de déontologie en vigueur au Palais Bourbon, les termes de « transparence », et de « confiance » sont explicitement mentionnés. La Commission de « rénovation et de déontologie de la vie publique » a proposé plusieurs pistes de réflexion, *Pour un renouveau démocratique*, Paris, La documentation française, coll. des rapports officiels, 2012, pp. 83-107.

³⁸ « Transparence de la vie publique : quelles obligations nouvelles pour les parlementaires ? », *Constitutions* 2013, p. 543.

³⁹ L'élu lui-même est invité à se consacrer pleinement à sa fonction et être « irréprochable » car le régime d'incompatibilité a été renforcé et la possibilité de cumuler les mandats, extrêmement réduite, le cumul alimentant un certain climat de défiance. Voir la loi organique *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* (n°2014-125 du 14 février 2014 ; J.O 16 février 2014, p. 2703) et la loi *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen* (n°2014-126 du 14 février 2014 ; J.O 16 février 2014, p. 2705).

⁴⁰ Nom du bénéficiaire, nom de l'élu ayant financé, localisation du projet.

⁴¹ Le dispositif ne doit pas non plus être idéalisé : voir É. Lemaire, « La réserve parlementaire sous l'angle du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n°17 (disponible au lien suivant : <http://juspoliticum.com/article/La-reserve-parlementaire-sous-l-angle-du-droit-constitutionnel-1143.html>).

davantage collaborer la société civile⁴². Dès lors, ces objectifs impliquent « d'ouvrir des données publiques » (« open data »). L'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi dernièrement présenté des plates-formes⁴³ contenant des informations variées relatives aux députés ou sénateurs, aux travaux parlementaires, aux réunions diverses qui peuvent se dérouler *etc.*...

En conclusion, le droit de regard des citoyens a été considérablement renforcé ces dernières années grâce à ce mouvement très sensible d'extension de la publicité et de recherche de la transparence. Ces derniers peuvent s'ils le souhaitent, « saisir » ces informations pour surveiller plus étroitement encore, les parlementaires. Sur ce point, de premières interrogations peuvent apparaître quant à un éventuel dépassement de la démocratie représentative.

B. La faculté pour les citoyens de « saisir » les informations disponibles

Le fait d'augmenter la connaissance du citoyen sur l'activité et le fonctionnement du Parlement constitue une première étape nécessaire permettant de poser les bases d'une résolution de la « crise » institutionnelle et, en définitive, d'une démocratie redynamisée. Le citoyen est informé et il peut ainsi « surveiller ». Il convient de s'interroger ici sur le fait de savoir si cette « surveillance » est compatible ou non avec la forme de gouvernement représentatif (1) et d'analyser des initiatives citoyennes concrètes (2).

1. La question de la compatibilité de la « surveillance » avec le gouvernement représentatif

Détenteur de la Souveraineté, le peuple doit pouvoir en surveiller l'exercice, *l'œil du public étant censé rendre l'homme vertueux* selon la formule de Bentham. La publicité est intrinsèquement liée à la forme du gouvernement représentatif. Le fait pour les citoyens d'exploiter les données publiques proposées par les deux assemblées s'inscrit dans le cadre de l'article 15 de la DDHC qui énonce que « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Pour P. ROSANVALLON, « la détention de ce pouvoir périodique d'élection et de légitimation s'est presque toujours doublée d'une aspiration à consacrer et à prolonger ses effets par l'action d'un contrôle plus permanent »⁴⁴. Il parle alors d'une « démocratie de surveillance ». Dans ce cadre, les citoyens peuvent soit décider de suivre en profondeur l'élaboration d'un texte législatif, soit encore de mesurer l'activité d'un ou plusieurs parlementaires. Cette dernière hypothèse peut soulever de prime abord, des questionnements quant à sa compatibilité avec le gouvernement représentatif. En effet, parce qu'il dispose d'un mandat représentatif, l'élu ne rend pas de compte aux électeurs au cours de son mandat, l'article 27, al. 1 C. rappelant d'ailleurs clairement que « tout mandat impératif est nul ». Cependant, le fait pour le citoyen de développer sa vigilance ne vient pas remettre en

⁴² François HOLLANDE, à l'occasion de la présentation par la France du plan « Pour une action publique transparente et collaborative » pour 2015-2017, s'est exprimé en ces termes : « Trop de nos concitoyens en viennent à douter de nos institutions, de leurs dirigeants, de la capacité même des pouvoirs publics à agir face aux grands défis de notre temps. C'est en revivifiant notre démocratie que nous pourrions relever ces défis (...) [notamment] le défi du numérique par lequel tout s'accélère mais qui démultiplie aussi pour chacun les possibilités de s'impliquer. Un monde ouvert et connecté appelle des institutions modernisées, des processus de décision simplifiés, une démocratie réinventée. C'est l'ambition du Partenariat pour le gouvernement ouvert » Préface de François Hollande, *Pour une action publique transparente et collaborative – Plan d'action national pour la France (2015-2017)* : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/pgo_plan_action_france_2015-2017_fr.pdf

⁴³ Voir aux liens suivants : <http://data.assemblee-nationale.fr/>. et <http://data.senat.fr/>.

⁴⁴ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance (op.cit.)*, p. 19.

cause ce principe. Le représentant n'est contraint, à aucun moment, par des procédures institutionnalisées, de se justifier. Le citoyen entreprend cette démarche, volontairement, afin d'amplifier ses connaissances et d'être « éclairé ». Les informations délivrées par les assemblées, croissantes, lui permettent de le faire. Toutefois, il faut rester prudent sur les modalités de cette surveillance qui ne doivent pas, au contraire, produire des effets paradoxaux sur la démocratie.

2. Les initiatives citoyennes concrètes (illustrations)

L'outil numérique est ici un moyen performant pour rapprocher les électeurs du fonctionnement et de l'activité du Parlement. À titre d'illustration, les plates-formes récemment mises en service par les deux assemblées (*cf. supra*) permettent que les citoyens puissent récolter mais aussi et surtout, « utiliser » les données disponibles. Concrètement, des formats (type csv) permettent à n'importe quel citoyen de télécharger les données brutes pour ensuite les comparer, les évaluer, les contrôler. Le Parlement, en plus de délivrer des informations, facilite leurs saisies.

De façon organisée, un certain nombre de citoyens ont mis en service différents sites Internet, comme « La fabrique de la loi »⁴⁵ (dès 2011) pour appréhender le processus législatif⁴⁶ mais aussi « nosdeputes.fr » et « nossenateurs.fr » (2009) qui ont vocation, selon leurs auteurs, à « donner aux citoyens de nouveaux outils pour comprendre et analyser le travail de leurs représentants »⁴⁷. Le principe, en lui-même, ne soulève pas de difficulté particulière ; ce sont les modalités d'exercice qui peuvent produire des effets non recherchés et, *in fine*, desservir les exigences démocratiques qu'elles visent pourtant à atteindre.

Précisément, la question est celle de savoir comment utiliser les données disponibles pour en tirer des résultats exploitables et intéressants pour affiner le droit de regard du citoyen sur l'activité et le fonctionnement du Parlement. Les paramètres utilisés par le collectif à l'origine des sites « nosdeputes.fr » et « nossenateurs.fr » (Collectif « Regards Citoyens ») se nourrissent des données publiques diffusées par les assemblées elles-mêmes : sont ainsi comptabilisés les présences en commission, les interventions dans l'hémicycle, le nombre d'amendements déposés ou de documents parlementaires produits. Ces éléments permettent effectivement de mesurer, en termes quantitatifs, l'activité d'un député ou d'un sénateur. Toutefois, ils ne garantissent pas nécessairement que ce même parlementaire ait pu avoir une influence décisive sur le fond, lors d'un débat - en persuadant les autres orateurs -, ou lors de l'élaboration du texte législatif. Concrètement, le dépôt d'un amendement bien préparé et adopté aura permis à l' élu d'être convaincant et décisif, mais ne lui aura pas forcément permis d'obtenir une certaine visibilité grâce à ces sites. Ces éléments sont mesurés par les citoyens à l'origine de ces sites qui d'ailleurs, font le choix de ne pas opérer de classements⁴⁸. De façon générale, des données purement chiffrées peuvent avoir un effet

⁴⁵ <http://www.lafabriquedelaloi.fr/>. Ce site est né d'une collaboration entre les membres du Collectif « Regards Citoyens » et plusieurs chercheurs.

⁴⁶ Le processus législatif est relativement complexe pour de multiples raisons : le contenu des lois augmente bien souvent durant la navette ; les dispositions sont discutées en commission, puis dans l'hémicycle, dans chaque assemblée, en première, deuxième lecture *etc.*... Les amendements adoptés peuvent les corriger, ajouter *etc.*...

⁴⁷ <https://www.nosdeputes.fr/> ; <https://www.nossenateurs.fr/>.

⁴⁸ https://www.nosdeputes.fr/faq#post_1CF.

paradoxal⁴⁹ ; et, force est de constater que ces paramètres ont pu avoir des répercussions sur le comportement de certains parlementaires. En effet, parce que les interventions orales dans l'hémicycle sont comptabilisées à partir d'un certain nombre de mots, des élus ont pu ainsi prendre inutilement la parole, ou dire simplement quelques mots pour confirmer ce qui venait d'être dit (le nombre nécessaire pour être recensé), cela afin de gonfler la somme totale de leurs interventions.

Parfois, justement, ces données peuvent même être complètement contre-productives lorsqu'elles sont réutilisées⁵⁰ pour établir des classements de « bons élèves » ou de « mauvais élèves » (c'est-à-dire des parlementaires soit « actifs » au Parlement soit « désintéressés » de leur fonction). Ces initiatives, au lieu de servir l'image du Parlement (en montrant que les parlementaires « travaillent »), le desservent probablement, en alimentant les doutes quant à un éventuel investissement des élus au sein de l'institution.

Enfin, et l'observation vaut pour toutes les informations publiques plus facilement accessibles : parce que les données sont variées (notamment celles relatives à l'analyse complète d'un texte législatif), elles peuvent, de façon paradoxale, avoir un effet « répulsif » pour le citoyen. Précisément, lorsqu'il souhaite se « saisir » des informations, il peut ensuite éprouver certaines difficultés à les analyser et à les utiliser. Dès lors, comme avant, ce sont essentiellement les groupements plus organisés et spécialistes d'un thème en particulier qui continuent leur veille et qui profitent directement du développement de la publicité et de la transparence. Ainsi, ces deux exigences produisent des effets ambigus sur la démocratie. Cette difficulté apparaît également lorsqu'il s'agit de développer des procédés pour associer le citoyen à la décision.

II. Le développement de la « participation » citoyenne

Les exigences de transparence et d'ouverture conduisent depuis peu à favoriser la participation des citoyens aux travaux des parlementaires : précisément, l'activité législative tend à s'ouvrir à l'expression de l'opinion des citoyens. Si, précédemment, il s'agissait pour eux de s'impliquer pour exercer une surveillance de l'activité des élus (sans solliciter ces derniers), il est ici question de les faire intervenir tous les deux, de les « associer ». C'est l'article 6 DDHC au titre duquel « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation » qui sert ici de fondement au développement de tels procédés associatifs⁵¹. C'est principalement l'Assemblée nationale qui a initié de nouvelles procédures ou mené des expérimentations pour rechercher la parole « citoyenne » (A). Il faudra à nouveau faire montre d'une certaine prudence car certaines de ces initiatives sont susceptibles de heurter de front la notion de démocratie représentative (B). Est-il souhaitable de la « dépasser » ou faut-il plutôt accueillir avec scepticisme ces évolutions ?

⁴⁹ Le Président Herriot avait une formule célèbre : « la statistique : une personne complaisante qui ne refuse rien de ce qu'on lui demande habilement ». Les statistiques sont indispensables à l'analyse du droit parlementaire, puisque c'est bien à partir d'elles que des tendances peuvent être dégagées et des études être entamées mais insuffisantes à elles seules pour constituer des bilans rigoureux.

⁵⁰ Par des cabinets de conseil (Cabinet Conseil Interel : Les 50 meilleurs députés et sénateurs ; Palmarès parlementaire Interel 2010), des agences de communication (<http://www.huffingtonpost.fr/2017/02/21/qui-sont-les-deputes-les-plus-influents/>) ou encore la Presse (<http://www.leparisien.fr/politique/interactif-le-palmares-des-deputes-les-plus-actifs-a-l-assemblee-03-08-2014-4044477.php>).

⁵¹ En ce sens, Rapport public du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement* (op.cit.), p. 15 ; D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie*, Paris, Ed. du Seuil, 2015, p. 13.

A.L'association de la parole parlementaire et de la parole citoyenne

Les nombreuses théories (en science politique mais pas seulement) relatives à la « délibération » et même à la notion de « démocratie délibérative » peuvent éclairer les nouvelles pratiques observées au Parlement. Leur point commun est d'imaginer de renforcer le rôle du peuple dans la production des normes législatives. Concrètement, pour leurs auteurs, les citoyens n'interviendraient plus seulement au moment du vote, en aval, mais au cours du processus d'élaboration de la loi. Il est donc question de les associer au débat parlementaire, de recueillir leurs contributions et les diffuser. « La délibération n'est plus envisagée comme une justification du gouvernement représentatif, elle en constitue l'essence »⁵². La délibération permet l'échange et la confrontation des points de vue, indispensables pour arriver à un « consensus ». Le Parlement est alors envisagé comme une instance décisionnelle capable ensuite de recevoir, d'ordonner et de transmettre les contributions citoyennes⁵³. En définitive, « par le débat parlementaire, les contributions citoyennes peuvent se cristalliser en volonté populaire, et prendre force de contrainte par le droit (...), les citoyens et leurs représentants sont associés pour devenir dans et par la discussion, les véritables forgerons de la volonté générale »⁵⁴. L'idée force est donc de lier Parlement et citoyens pour inclure ces derniers dans le processus législatif.

Depuis quelques années, la parole de l'élu s'est « externalisée » (1) : elle est « sortie » de l'enceinte parlementaire pour s'enrichir des points de vue des citoyens, puis elle y est « revenue » pour exprimer leurs opinions. Par ailleurs, les citoyens ont pu être conduits à intervenir directement dans le processus législatif (2).

1. L' « externalisation » de la parole de l'élu

Deux pratiques ont été initiées par plusieurs députés visant à se rapprocher, physiquement, des électeurs pour se nourrir de leurs réflexions et les relayer, ensuite, au sein des salles de délibération⁵⁵.

Dans un premier temps, il est intéressant d'évoquer les « ateliers législatifs citoyens ». Ils consistent à ce qu'un parlementaire organise des rencontres dans sa circonscription (mais dans des lieux toujours différents pour faire varier les participants). Un thème ou un texte en particulier est l'objet de la discussion. Le député peut ainsi débiter la réunion par une présentation puis écouter les interventions des citoyens. De ce fait, ces derniers peuvent s'exprimer sur le sujet et décider de défendre une position inverse ou encore, de formuler des propositions *etc...* Le parlementaire peut soit, simplement s'imprégner de ces opinions variées, soit reprendre à son compte ces différentes idées, et les traduire, pourquoi pas, par des amendements qu'il défendra en son nom dans l'hémicycle, si le texte est prochainement inscrit à l'ordre du jour. Ce type d'initiatives favorise un contact régulier et permanent avec

⁵² M. FLEURY, *La délibération en droit public interne*, Thèse Paris I, 2016 (version électronique), p. 166 (voir aussi, pp. 166-171).

⁵³ C. VIKTOROVITCH, *op.cit.*, pp. 19-23.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁵⁵ Ici, il s'agit d'initiatives informelles et non institutionnelles qui auraient été engagées par l'Assemblée nationale.

les électeurs. Des députés, comme C. UNTERMAIER particulièrement⁵⁶ ont conduit de telles expériences durant cette législature qui se sont avérées positives.

De prime abord, cela semble s'opposer à la forme traditionnelle de gouvernement représentatif et notamment l'exigence selon laquelle il ne peut exister de liens trop personnels entre un élu et les électeurs de la circonscription, au risque sinon de ne plus défendre les intérêts de la Nation mais des intérêts catégoriels et individualistes. Toutefois, pour pouvoir rendre compte de certaines réalités sociales, le député est bien conduit, dans les faits, à puiser dans la vie locale pour relayer les doléances sur un plan national.

Grâce à cette initiative, la fonction traditionnelle de représentation est renouvelée car le député demeure un élément central du dispositif : il sollicite, synthétise et retransmet les contributions citoyennes. Le citoyen est associé, mais de façon « médiate ». Ainsi, la théorie de la représentation est-elle, d'une certaine manière, « sauvegardée » car c'est bien le député qui, en définitive, tranche et décide. Le citoyen, de son côté, reçoit directement des informations et peut plus facilement faire entendre sa voix, ce qui engendre des effets concrets sur la démocratie.

Dans un second temps, une autre pratique a été observée. Ce sont, au départ, des citoyens qui en sont à l'origine (puisque ce sont eux qui ont développé une « plate-forme » spécifique) mais leur initiative, en définitive, vise à associer la parole citoyenne et la parole parlementaire. En effet, une association dont le nom est évocateur « Parlement et citoyens » a conduit un projet consistant à mettre en service une plate-forme à la disposition⁵⁷ du parlementaire (député et sénateur), pour qu'il puisse engager une consultation de citoyens, sur une période limitée et sur un thème de son choix. Le parlementaire présente le texte, les citoyens s'expriment (il n'y a plus ici, de lien « physique » avec la circonscription), le parlementaire synthétise, peut être conduit à déposer une proposition de loi (qui pourrait avoir résulté de la consultation) et, en dernier lieu, les citoyens sont susceptibles d'« appuyer » la demande du parlementaire. Le site présente les parlementaires ayant rejoint le projet et les quelques réalisations. La plate-forme est en pleine évolution et comporte d'autres potentiels, ce qui illustre, encore une fois, cette volonté d'aller « puiser » de la réflexion auprès des citoyens, de rechercher une certaine proximité, afin de rétablir une certaine confiance.

En définitive, dans ces deux hypothèses, il s'est agi de provoquer des échanges plus approfondis et plus directs avec les citoyens et de renforcer le rôle du représentant. Parce que celui-ci conserve, *in fine*, son pouvoir de décision et n'est en rien contraint dans cette démarche, ces pratiques et notamment les ateliers législatifs citoyens ne tendent pas à dénaturer la forme de gouvernement représentatif. En revanche, lorsque la parole citoyenne s'insère directement dans l'enceinte parlementaire, une plus grande prudence doit être observée à cet égard.

⁵⁶ Voir C. UNTERMAIER et J.-F. KERLÉO, « Les Ateliers législatifs citoyens, partage d'une expérience de démocratie participative », *Fondation Jean Jaurès*, 2014, note n°26, 11 p. Voir aussi C. CAPDEVIELLE et aussi la position de S. DAGOMA in Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie (op.cit.)*, pp. 112-113. L'intérêt de tels ateliers a été mentionné dans le rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative, présidée par L. DE LA RAUDIERE et dont le rapporteur était R. JUANICO ; Doc. AN n°2268 ; 9 octobre 2014, p. 47.

⁵⁷ <https://www.parlement-et-citoyens.fr/projects>.

2.L'entrée directe de la parole du citoyen dans l'enceinte parlementaire

Dans ce cas de figure, « l'assistance » du citoyen est à nouveau recherchée mais une différence substantielle s'observe rapidement : le représentant ne sert plus d'intermédiaire et le citoyen est sollicité directement pour défendre sa position, à un moment déterminé de la procédure législative⁵⁸.

Ainsi, le Sénat a-t-il développé des plates-formes participatives visant à consulter les citoyens par des moyens variés⁵⁹ (questionnaires, formulaires de contributions...). Des « espaces participatifs » au sein desquels il est possible de s'exprimer sur un thème précis, durant une période déterminée sont donc régulièrement proposés. Des consultations ont été organisées, comme sur le projet de loi *relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* et sur la proposition de loi organique *relative à la compétence du Défenseur des droits pour la protection des lanceurs d'alerte*, en juin 2016.

Plusieurs initiatives en matière législative⁶⁰ ont également été lancées de la part de l'Assemblée nationale ces deux dernières années. Depuis la révision de son Règlement mettant en oeuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en mai 2009, il est possible que les citoyens expriment leurs avis sur les études d'impact qui sont en principe jointes aux projets de loi⁶¹. Les différents documents qui rendent compte de l'étude d'impact permettent d'évaluer l'intérêt du projet de loi déposé. Dans les faits, la Chambre a mis en ligne un site Internet⁶² sur lequel ces documents sont diffusés et qui permet de recueillir les contributions. Celles-ci peuvent ensuite être annexées au rapport établi sur le texte (art. 86, al. 9 RAN).

Durant l'hiver 2014-2015, une première expérimentation de collaboration a eu lieu à propos de la loi *créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie*. Cette innovation a permis aux citoyens intéressés de donner leurs avis sur chacun des articles de la proposition de loi. Une plate-forme avait été spécialement aménagée et ouverte du 2 au 16 février 2015. Plusieurs mois plus tard, l'expérimentation du projet de loi *Pour une République numérique* a été plus ambitieuse. G. BERGOUIGNOUS explique sur ce point que le texte « a été soumis, pendant plusieurs semaines à une discussion publique ouverte et interactive en ligne, avant sa transmission au Conseil d'État. Sur cette « plateforme inédite de co-écriture de la loi » selon les termes mêmes du gouvernement, les internautes ont pu émettre un avis sur les différents articles du texte et faire des propositions de modifications : près de 21 000 participants ont publié 8 500 contributions. Le gouvernement en a ensuite tenu compte en

⁵⁸ En janvier 2015, après les attentats terroristes à Paris, F. HOLLANDE sollicite les présidents des deux assemblées pour leur confier une mission de réflexion *sur les formes d'engagement et sur le renforcement de l'appartenance républicaine*. Ils ont remis leur rapport au mois d'avril. Le Président C. BARTOLONE a fait le choix de sélectionner un panel de 20 citoyens qui ont été associés : voir : [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/mission-engagement-et-appartenance-republicaine/\(block\)/21973](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/autres-commissions/mission-engagement-et-appartenance-republicaine/(block)/21973). Le Sénat a développé une plate-forme participative.

⁵⁹ <http://www.senat.fr/consult/>.

⁶⁰ Il s'agit ici de se centrer sur le processus législatif. Il faut tout de même relever qu'il existe donc d'autres initiatives de ce type, en dehors de ce champ : ainsi, à titre d'illustration, une consultation a justement été lancée sur le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions *Refaire la démocratie* (C. BARTOLONE, M. WINOCK, présidents) déposé en octobre 2015.

⁶¹ La rédaction de l'article 39 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 précise, à l'alinéa 3, que « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ». Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact (voir l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* (J.O 16 avril 2009, p. 6528). Voir art. 83, al. 2 RAN.

⁶² <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>.

procédant à des modifications de son projet inspirées de ces “ amendements” »⁶³. Pour ce sujet-là, les citoyens avaient pourtant déjà été consultés en amont via une autre plate-forme initiée par le Conseil national du numérique, ce qui n’a pas réduit pour autant leur intérêt⁶⁴.

Le 20 avril 2016, un député a souhaité pérenniser ces expériences en déposant une proposition de loi visant à généraliser *la consultation publique en ligne, par l’Internet, sur les textes de loi avant leur examen par le Parlement*⁶⁵. Elle n’a pas été, au final, inscrite à l’ordre du jour avant la fin des travaux de la XIV^{ème} législature. Lors de la discussion du projet de loi *Pour une République numérique*, ce sont les sénateurs du groupe *Communiste, Républicain et Citoyen* qui ont déposé un amendement visant à ce que « le Gouvernement remet[te] au Parlement, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport sur la nécessité de créer une consultation publique en ligne pour tout projet de loi avant son inscription à l’ordre du jour du Parlement »⁶⁶. Il n’a pas été retenu. Enfin, une dernière initiative, souhaitée par plusieurs députés socialistes n’a pas non plus abouti : c’est le « droit d’amendement citoyen ». Précisément, il était question que des amendements émanant des citoyens puissent directement être discutés dans l’hémicycle s’ils avaient recueilli un nombre suffisant de signatures. Le fait d’instituer un rapporteur « à la contribution citoyenne »⁶⁷ chargé de défendre de tels amendements avait été envisagé. Pour le député O. FAURE, qui était l’un des instigateurs de ce projet, « Le débat gagnerait en interactivité, en créativité, mais aussi en représentativité puisque toutes les sensibilités y compris non représentées au Parlement pourraient s’y exprimer. La transparence sortirait renforcée puisque les organisations, les lobbies, auraient la possibilité de porter directement leurs amendements sans se cacher derrière tel ou tel parlementaire »⁶⁸. Dans cette dernière hypothèse, le cadre de la démocratie représentative traditionnelle aurait été dépassé puisque la parole du citoyen serait entrée directement et sans filtre dans l’enceinte parlementaire. D’une certaine manière, ce rapporteur expressément désigné aurait été la « bouche » des citoyens.

Au cours de la campagne présidentielle de 2017, la plupart des candidats ont émis des propositions en la matière, il est donc possible que de nouvelles initiatives émergeront durant les prochains mois. Elles poseront nécessairement, elles aussi, des interrogations quant à leur compatibilité avec la « démocratie représentative ».

B. Les difficultés inhérentes au développement des procédés participatifs

Les difficultés nées de ces initiatives se mesurent aisément (1) et obscurcissent, sur un plan conceptuel, la définition de la démocratie (2).

⁶³ G. BERGOUNOUS, « Comment associer le citoyen à l’élaboration de la loi ? Retour sur des expériences récentes », *Constitutions* 2016, p. 525.

⁶⁴ Une grande concertation a été menée par le Conseil national du numérique, avant le dépôt du projet de loi, afin de le préparer. Voir : <https://contribuez.cnnumerique.fr/>.

⁶⁵ P. MARTIN-LALANDE ; Doc. AN, n°3686 ; 20 avril 2016.

⁶⁶ Amendement n°437, présenté par E. ASSASSI, MM. BOSINO, ABATE : http://www.senat.fr/amendements/2015-2016/535/Amdt_437.html.

⁶⁷ « L’Assemblée veut expérimenter l’amendement citoyen » : *Le Monde*, 15 juin 2015.

⁶⁸ Contribution thématique présentée par O. Faure, « Pour un droit d’amendement citoyen » (disponible au lien suivant : <http://congres.parti-socialiste.fr/contributions/pour-un-droit-d-amendement-citoyen.pdf>), p. 2.

1. Les difficultés pratiques

Parce qu'il ne s'agit à ce jour que de procédures naissantes, elles ont nécessairement « tâtonné » et se sont heurtées à des difficultés pratiques. À l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'expérimentation de la proposition de loi *créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie*, des critiques ont pu être émises sur le fait que la plate-forme n'était pas adaptée et que l'information n'avait pas été faite suffisamment en amont pour laisser le temps aux citoyens de mûrir leurs réflexions⁶⁹. En outre, le sujet, s'il favorisait l'expression des opinions, était « personnel », relatif à des « choix de conscience » et il était donc difficile ensuite de les synthétiser ou d'en ressortir des éléments exploitables.

En outre, les opinions des citoyens ainsi que leurs propositions n'ont pas toujours été correctement relayées auprès des parlementaires, qui n'ont pas eu le temps de les exploiter. Précisément, les rapporteurs de la proposition de loi (*cf. supra*) se sont plaints d'un délai trop court entre la clôture de la consultation et l'examen du texte en commission, qui débutait le lendemain⁷⁰. De même, le bilan de la consultation sur le projet de loi *Pour une République numérique* a été, en définitive, décevant. Il peut donc y avoir un écart trop important entre l'investissement des citoyens et leur véritable « inclusion » au sein de l'enceinte parlementaire. Dès lors, si le Parlement est bien un lieu d'échange d'informations et d'expression, il n'apparaît peut-être pas encore vraiment comme un lieu de participation citoyenne effective.

Dès lors, ces récentes orientations soulèvent des réflexions. Dans les faits, ces « espaces de démocratie renouvelée » se développent et il sera donc question, dans un temps donné, de les « saisir par le droit »⁷¹. L'équilibre est difficile à établir entre d'une part, la prise en compte de ces évolutions pour répondre aux exigences démocratiques et d'autre part, la sauvegarde de la théorie de la représentation, qui permet de gouverner.

2. Les difficultés conceptuelles : la redéfinition de la démocratie ?

De façon générale, ces initiatives, si elles créent à court terme, une dynamique intéressante pour la démocratie en favorisant une communication renouvelée entre électeurs et élus, posent en réalité, à plus long terme, des difficultés qui peuvent finalement accentuer la crise institutionnelle voire, affaiblir la démocratie, ce qui serait en définitive complètement paradoxal. Leur principale faiblesse est la désillusion qu'elles peuvent provoquer chez les citoyens. Parce que l'élu conserve son pouvoir d'arbitrage, les propositions de ces derniers peuvent ne jamais voir le jour⁷². Ainsi, cela est susceptible de provoquer un malaise encore plus profond que dans la situation précédente où ils n'étaient pas consultés. Cela pourrait conduire à ce qu'ils délaissent à terme, ce type de procédures. Un autre risque est celui de ne favoriser que des prises de position tranchées et plutôt négatives sur le texte. Cela romprait

⁶⁹ Voir à ce sujet l'article de X. BERNE, « L'Assemblée nationale invite les internautes à donner leur avis sur une proposition de loi », site Internet *Nextinpact*, 3 février 2015 : <https://www.nextinpact.com/news/92951-l-assemblee-nationale-invite-internautes-a-donner-leur-avis-sur-proposition-loi.htm>.

⁷⁰ La plate-forme a été fermée le 16 février et la première réunion de la commission compétente a eu lieu dès le lendemain <http://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/droits-des-malades-et-fin-de-vie>.

⁷¹ En écho à l'ouvrage de L. Favoreu, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 153 p.

⁷² Si jamais le représentant décide de formaliser l'association et de déposer une proposition de loi, encore faut-il que celle-ci soit inscrite à l'ordre du jour... Or, même si la réforme de la Constitution du 23 juillet 2008 a renforcé le nombre de propositions de loi discutées et adoptées, pour autant, l'inscription à l'ordre du jour n'est toujours pas chose aisée pour le parlementaire qui doit composer avec le Gouvernement certes, mais aussi avec son groupe...

l'égalité entre les citoyens. C'est l'une des failles de tout procédé participatif : il est rare, en effet, que les destinataires s'y intéressent uniquement pour valoriser ou encourager l'objet de la consultation. Il n'y aurait donc, au final, que le vote aux élections qui permettrait de faire participer l'ensemble des citoyens. Enfin, plusieurs interrogations ne manquent pas d'émerger : les parlementaires accepteraient-ils réellement de « partager la décision » ? De reconnaître que les citoyens aient pu avoir une suggestion intéressante à laquelle eux-mêmes n'avaient pas pensé ? En définitive, qui en rendrait compte au cours d'une nouvelle législature ? Les difficultés engendrées ne sont pas uniquement pratiques, elles sont aussi, largement, théoriques. C'est la démocratie qui serait ainsi, susceptible d'être redéfinie.

Ces différentes initiatives s'inscrivent dans ce qu'il est communément appelé « la démocratie participative ». De prime abord, en recensant au départ, toutes les difficultés relatives à l'affaiblissement de l'implication des citoyens dans la vie électorale, à leur désintérêt à l'égard des institutions, cette notion peut apparaître comme un remède. En effet, ces derniers sont plus impliqués, actifs et peuvent même faire « contrepoids ». En définitive, c'est le Parlement dans son ensemble qui est susceptible de se renforcer. Il (re)devient un lieu reconnu de la délibération, de la discussion, d'échanges plus nourris avec le peuple. La notion de « démocratie continue »⁷³ peut aussi être proposée. Pour D. ROUSSEAU, « la représentation politique ne saurait se réduire au gouvernement représentatif »⁷⁴. Il envisage donc plusieurs moyens pour dépasser l'insuffisance de la forme représentative et souhaite, pour ce qui concerne le Parlement, faire intervenir les citoyens de façon donc, « continue ». Il aspire à ce que le peuple soit au cœur d'une démocratie renouvelée.

Mais, au vu des effets négatifs susceptibles d'être engendrés, certains auteurs sont plutôt réticents à suivre ces évolutions. Pour A.-M. LE POURHIET, « il semble donc difficile, dans une définition juridique de la démocratie, d'introduire d'autres éléments que le critère traditionnel de la souveraineté collective s'exprimant par la décision majoritaire des citoyens à l'aide d'un droit de vote exercé par référendum ou élection des représentants »⁷⁵. Conscients tout de même de la nécessité de renforcer le rôle du peuple pour répondre aux exigences d'une démocratie renouée, ils se positionnent plutôt pour développer les mécanismes d'initiative populaire⁷⁶.

Si certaines évolutions demeurent compatibles avec la forme de gouvernement représentatif (toutes celles qui ont trait au développement de la publicité et de la transparence et à « l'externalisation de l'élu »), celles relatives à l'entrée directe de la parole citoyenne dans l'hémicycle sont donc plus délicates. La conciliation entre les notions de « démocratie » et de « représentation », périlleuse, semble définitivement traverser les siècles...

En définitive, alors que les concepts de « transparence » et « d'ouverture » tendent à s'insérer très progressivement et avec réserve au sein du Parlement français, il semblerait qu'ils aient d'ores et déjà « imprégné » l'administration. La notion de « démocratie administrative » est en plein essor. L'administration a connu de sensibles avancées en matière

⁷³ Voir L. HAMON, « Du référendum à la démocratie continue », *RFSP* 1984, pp. 1084-1101 ; D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie (op.cit.)*.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁷⁵ A.-M. LE POURHIET, « Définir la démocratie », *RFDC* 2011, p. 464.

⁷⁶ J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe » (*op.cit.*). Au vu du rôle réduit des citoyens dans le processus de décision politique, J.-É. GICQUEL se prononce également en faveur d'un réaménagement des modalités de participation populaire : « Faut-il introduire en France le référendum d'initiative populaire ? », *LPA* n°20, 28 janvier 2005, pp. 5-9.

d'association des administrés à la prise de décision. Des procédures, telles que les consultations ouvertes et les enquêtes publiques visent à donner au public le pouvoir d'émettre des observations. En matière environnementale, une procédure spécifique de consultation ouverte existe même⁷⁷. La démocratie « directe » administrative émerge également doucement. Ainsi, en plus de référendums pouvant être organisés par les collectivités territoriales, une récente ordonnance du 21 avril 2016 permet à l'État d'organiser une consultation locale sur un projet d'infrastructure ou d'équipement relevant de sa compétence et susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement. L'administration, longtemps vivement critiquée, a donc ressenti le besoin de se réformer et de s'adapter. Ainsi, l'institution qui « représente », l'institution parlementaire, n'est pas celle qui connaît le plus de développements en la matière.

⁷⁷ La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 a institué une procédure de participation du public à la prise des décisions réglementaires. Le projet concerné fait l'objet d'une publication électronique permettant au public de déposer des observations également par voie électronique.